

LA NUEVA CIRCULAR SOBRE SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO: CONTENIDO
E IMPACTO SOBRE LA LABOR SUPERVISORA DEL BANCO DE ESPAÑA

Fernando Vargas y José M.^a Lamamié de Clairac (*)

(*) Fernando Vargas es Director General Adjunto de Supervisión del Banco de España; José María Lamamié de Clairac es Director del Departamento de Instituciones Financieras, de la Dirección General de Regulación del Banco de España. Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos de Javier Azcárate, Luis Manuel González Mosquera, Cristina Iglesias-Sarria y Jorge Martínez Blanes.
Este artículo es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España.

La nueva Circular sobre solvencia de las entidades de crédito: contenido e impacto sobre la labor supervisora del Banco de España

El pasado 22 de mayo, el Consejo de Gobierno del Banco de España aprobó la *Circular 3/2008, a las entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos*, la cual fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 10 de junio y entró en vigor al día siguiente de dicha publicación.

Esta Circular, por su considerable extensión y complejidad técnica, ha demandado una atención especial desde el punto de vista de su gestación, de la normativa comunitaria y del Comité de Basilea de la que procede, de sus características tanto estructurales como metodológicas, y de su propio contenido. Una regulación de este calibre, además, constituye un reto no solo para el regulador y para las entidades que deben implantarla, sino también para el supervisor en muy variados frentes.

Con el objetivo de proporcionar una visión general sobre todos estos aspectos, el presente artículo recoge en su primera sección unas breves referencias al largo proceso de transposición de la normativa comunitaria y de Basilea de la que deriva la nueva Circular, incluyendo una reflexión sobre la complejidad de toda esta normativa. Seguidamente, en la segunda sección se abordan las características de la Circular, así como un resumen de su contenido, trazando un paralelismo con la estructura en tres pilares del Acuerdo de Basilea II, por ser quizás esta la más familiar a la mayoría de los lectores. Y en la tercera sección se presta atención al impacto de la nueva Circular sobre las actuaciones supervisoras, considerando áreas tan diversas como la validación de los modelos internos de cálculo del capital necesario, la cooperación con otros supervisores, la presión sobre los recursos supervisores disponibles o la propia formación de estos.

1 La Circular: último peldaño de la transposición de Basilea II a la normativa española

La nueva Circular, que ha venido a sustituir a la hasta entonces vigente Circular 5/1993, de igual título, es el último peldaño en el proceso de transposición al ordenamiento jurídico español, en lo que a las entidades de crédito se refiere, de la comúnmente conocida como *Directiva de requerimientos de capital* (en adelante, la DRC). Sin embargo, conviene mencionar que, pese a ser habitualmente conocida bajo dicha denominación única, esta hace referencia al conjunto de dos directivas del Parlamento Europeo y del Consejo de las Comunidades Europeas: la Directiva 2006/48/CE, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y la Directiva 2006/49/CE, sobre adecuación del capital de las empresas de servicios de inversión y las entidades de crédito, ambas de 14 de junio de 2006¹. Estas directivas son el fruto de la incorporación, al derecho comunitario, de las novedades introducidas en la regulación de la solvencia de las entidades de crédito por el marco revisado del acuerdo de convergencia internacional sobre medición y normas relativas al capital o, como es más conocido, Basilea II.

El proceso de transposición, que, en el ámbito de la regulación de las entidades de crédito, ha culminado con la nueva Circular 3/2008, cabe calificarlo de laborioso y complejo. En parte, esto ha sido fruto del propio proceso de incorporación de la normativa comunitaria al ordenamiento español, que, en el ámbito que nos ocupa, se caracteriza habitualmente por cuatro etapas consecutivas (Ley → Real Decreto → Orden Ministerial → Circular del Banco de España) que cuentan con sus correspondientes procesos de tramitación y controles de legalidad.

1. Algunos autores utilizan la denominación «Directiva de adecuación de capital» (y su acrónimo DAC) para referirse al conjunto de las dos directivas, y no solo a la Directiva 2006/49/CE.

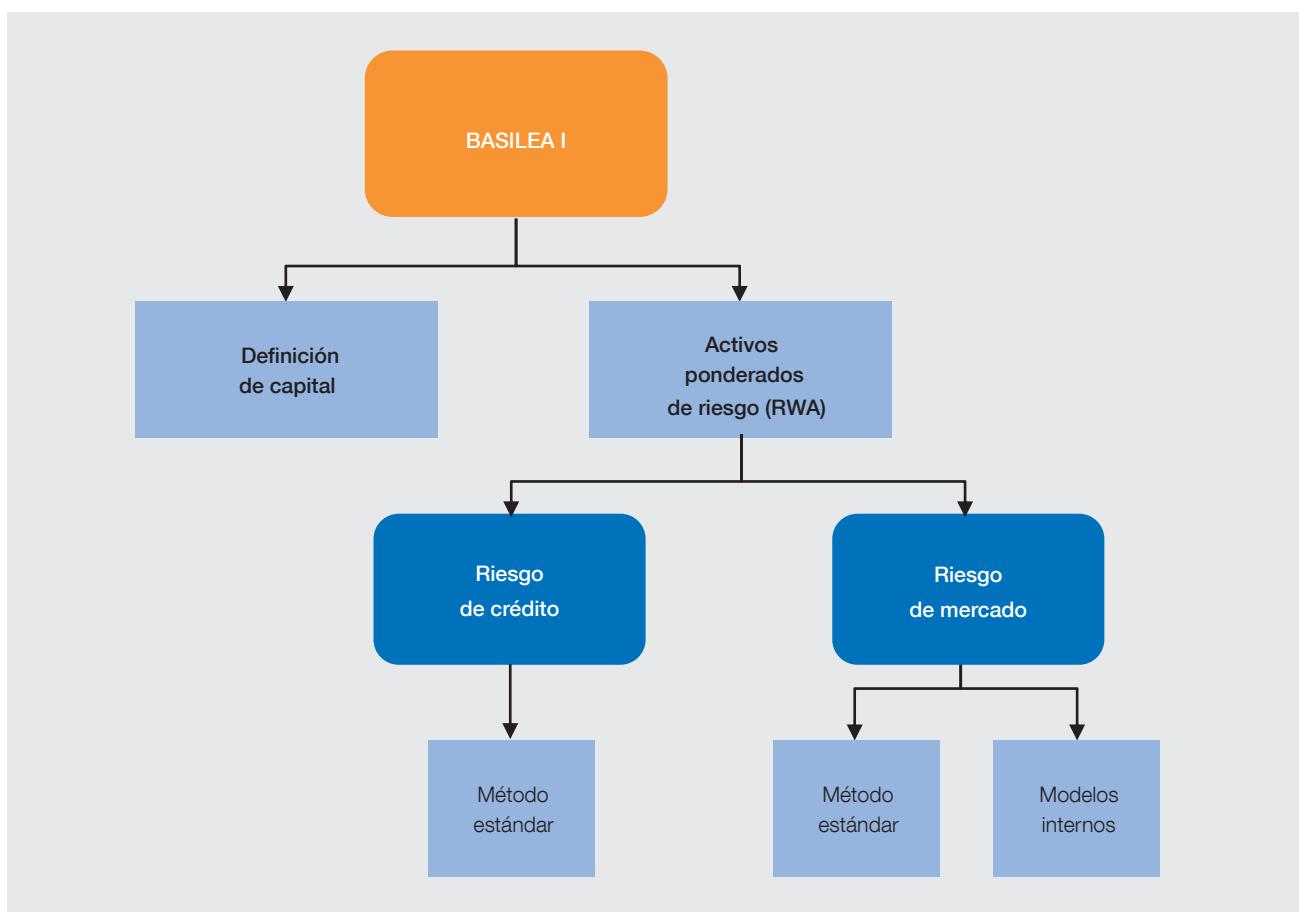
Pero, en buena medida, aún más determinante ha sido la propia complejidad técnica de las nuevas reglas establecidas en la DRC, que, a su vez, son reflejo de las establecidas por el acuerdo de Basilea II (al igual que la normativa comunitaria sustituida por la DRC era reflejo de las reglas del anterior acuerdo internacional sobre el capital, conocido como Basilea I).

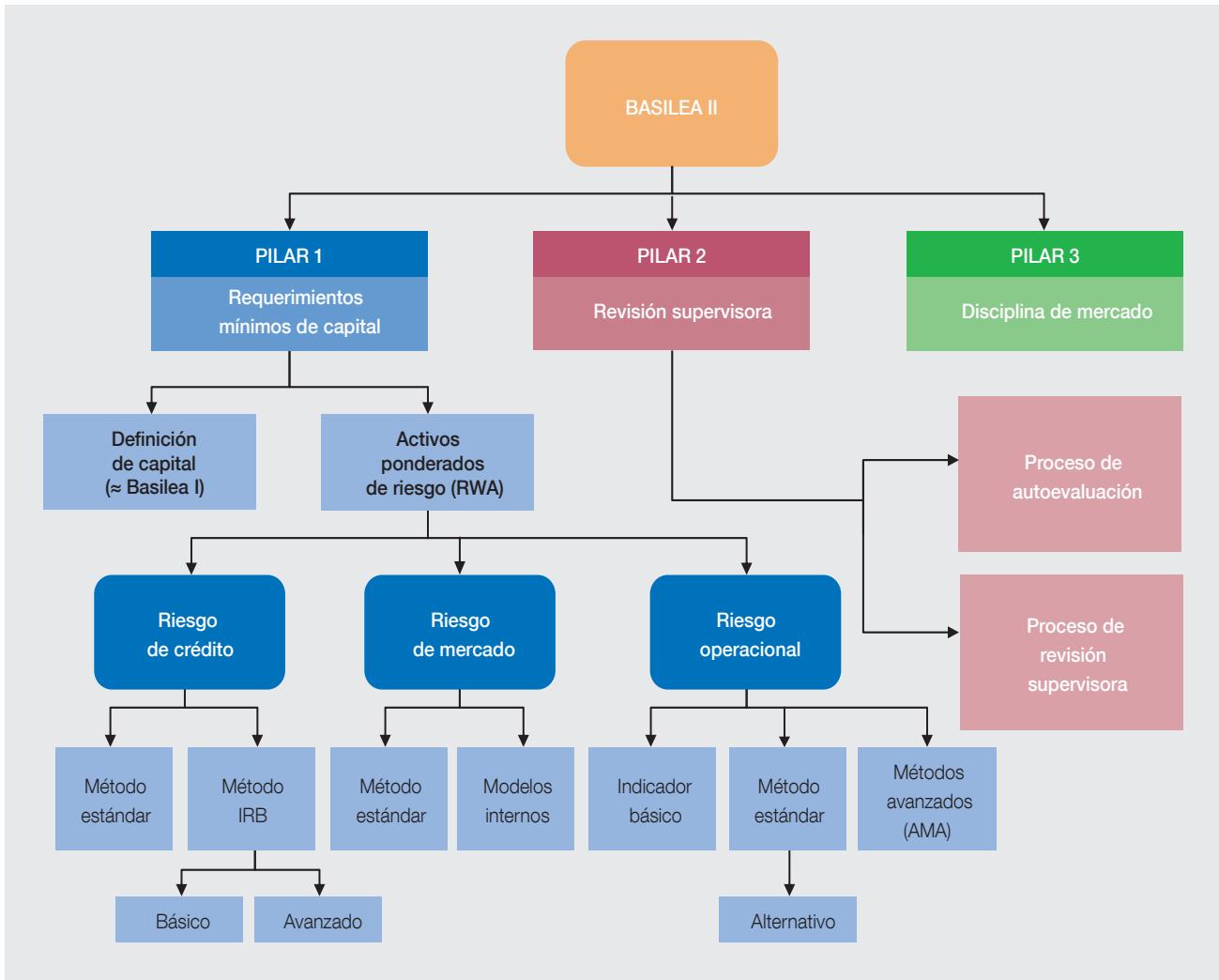
Como ilustración de la mayor complejidad técnica introducida por Basilea II con respecto a Basilea I, baste comparar los esquemas 1 y 2 siguientes, donde resultan evidentes un mayor detalle en la definición de los activos ponderados por riesgo (con la aceptación de modelos internos en riesgos distintos del de mercado) y la estructuración de las normas de solvencia alrededor de tres pilares, de los cuales dos de ellos pueden considerarse novedosos con relación al acuerdo de Basilea I.

Esta mayor complejidad técnica y el detalle en el que entran las nuevas reglas de solvencia aconsejaron una estrategia de transposición más eficiente, que permitiese dejar a la Circular del Banco de España el desarrollo de los aspectos más técnicos y detallados de la nueva regulación. Es por ello por lo que las disposiciones normativas aprobadas en las dos primeras etapas del proceso de transposición (*la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficiente de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero, y el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras*) confirieron directamente al Banco de España las habilitaciones de desarrollo precisas para la transposición efectiva de la DRC en un amplísimo grado, sin que resultase necesario dictar una orden ministerial habilitadora. De hecho, aun a riesgo de incurrir en una cierta simplificación, puede decirse que aquellas normas incorporan los *principios básicos* de la nueva

ESTRUCTURA DEL ACUERDO DE BASILEA I

ESQUEMA 1





normativa comunitaria, dejando al Banco de España el completo desarrollo de las, a menudo, prolíjas especificaciones establecidas en el articulado y, muy especialmente, en los diferentes anejos de la DRC.

Circunscribiéndonos a la Circular 3/2008, su historia no empieza cuando —en el marco del proceso de transposición antes citado— la Ley y el Real Decreto previamente mencionados habilitaron al Banco de España para el desarrollo y la ejecución de sus disposiciones, sino mucho antes —incluso— de la publicación de la DRC, el 30 de junio de 2006. De hecho, los primeros pasos en su redacción se dieron en el verano de 2005, a partir de los borradores de la DRC disponibles en aquel momento, en que aún no había sido aprobada por el Parlamento Europeo.

Sin ánimo de ser excesivamente prolíjos en lo que al proceso de redacción de la Circular se refiere, parece oportuno destacar en el mismo dos hitos importantes:

- El primero fue el lanzamiento, el 29 de diciembre de 2006, de un proceso de consulta informal sobre el borrador de circular, coincidente con el inicio del período de audiencia pública del anteproyecto de ley de transposición de la DRC. Dicho lanzamiento incluía los capítulos dedicados al riesgo de crédito y a la información que se debe rendir al Banco de España, con todos los estados de declaración previs-

tos, y se acompañaba, por primera vez en las iniciativas regulatorias del Banco de España, de un estudio de impacto sobre la economía española de la nueva regulación de capital, centrada sobre tres ámbitos: la financiación de las pequeñas y medianas empresas, el mercado de titulizaciones y la prociclicidad de Basilea II.

La importancia de este lanzamiento era muy grande, ya que suponía dar a conocer anticipadamente, a las entidades destinatarias de la Circular, los estados con los que deberían reportar en el futuro al Banco de España y que estas pudiesen hacer sus preparativos (sistemas de información, programas, etc.) con tiempo suficiente.

Se inició con ello una publicación secuencial de los capítulos de la Circular, a medida que estuvieron disponibles, y que culminó a finales de julio de 2007, manteniéndose abierto el período de consulta sobre la totalidad del borrador de circular hasta el 30 de septiembre siguiente. Los comentarios —numerosos— se fueron recibiendo a lo largo de todo el período, y sin duda contribuyeron a facilitar el proceso de redacción de la Circular y coadyuvaron a una mejor transposición de la DRC.

- El segundo hito importante fue la publicación en el Boletín Oficial del Estado, el 16 de febrero de 2008, del Real Decreto 216/2008, que completaba las habilitaciones necesarias al Banco de España y, con ello, permitía finalizar la redacción de la Circular e iniciar los trámites finales preceptivos para su aprobación (que incluyeron, consecutivamente, una consulta formal a las asociaciones de entidades de crédito, a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y un control de legalidad externo a cargo del Consejo de Estado). Como se dijo al principio, dicha aprobación tuvo lugar en la reunión del Consejo de Gobierno del Banco de España celebrada el 22 de mayo de 2008.

2 Características y contenido de la Circular

Para un lector de la Circular que no haya tenido contacto previo con la DRC o con Basilea II, aquella le llamaría la atención por su extensión, muy superior a cualquier otra circular del Banco de España hasta la fecha y que más que dobla la de la Circular 5/1993, a la que viene a sustituir. Y, ciertamente, la nueva Circular supone un nivel considerablemente mayor de desarrollo de la normativa de superior rango (Ley 36/2007 y Real Decreto 216/2008), debido a la complejidad, extensión y nivel de detalle técnico de la DRC, cuya transposición completa es tan larga y compleja como lo son tanto esta como el propio acuerdo de Basilea II. Además, la Circular 3/2008 no pretende ser un complemento de la Ley y del Real Decreto antes citados, sino que, ateniéndose al modelo que ya siguiera su predecesora (Circular 5/1993), incluye —a veces, literalmente— buena parte de las normas contenidas en aquellas disposiciones de superior rango, de manera que constituye un texto integrado que facilita a las entidades de crédito tanto la consulta como el cumplimiento de las normas aplicables.

También llamaría la atención a este lector el hecho de que, siendo la Circular 3/2008 el último peldaño de la transposición, vía DRC, del acuerdo de Basilea II a la normativa bancaria española, no se haga referencia en ella a los tres pilares de Basilea II de los que tanto hemos oído hablar a lo largo de esta década. Efectivamente, la nueva Circular sigue una estructura más cercana a la de su predecesora y a la de la propia DRC, que tampoco hace referencia a los tres pilares de Basilea II.

Pero los tres pilares sí están en la nueva Circular, como no podía ser de otra forma. Recorremos, primero, que dichos pilares son los requerimientos mínimos de capital (*Pilar 1*), el proce-

so de revisión supervisora (*Pilar 2*) y la disciplina de mercado (*Pilar 3*), y, ayudándonos del propio índice de capítulos de la Circular, podemos observar en el esquema 3 la correspondencia entre unos y otros.

Como puede apreciarse, los tres primeros capítulos de la Circular se corresponderían con las normas generales o estructurales de Basilea II (e, igualmente, con las de idéntica naturaleza de la DRC), categoría a la que también sumamos el capítulo decimotercero, relativo a la información periódica que las entidades han de enviar al Banco de España y a los estados concretos mediante los cuales se presenta dicha información, al ser una consecuencia del conjunto de los pilares (más, en puridad, de los pilares 1 y 2). El Pilar 1, el de más extenso desarrollo en el acuerdo de Basilea II, encuentra su correspondencia en los capítulos cuarto a octavo, en tanto que los otros dos pilares se hallan recogidos en sendos capítulos, el décimo (Pilar 2) y el undécimo (Pilar 3). La Circular contiene, finalmente, algunas otras normas (capítulos noveno y duodécimo) no directamente relacionadas con Basilea II, según se comentará más adelante.

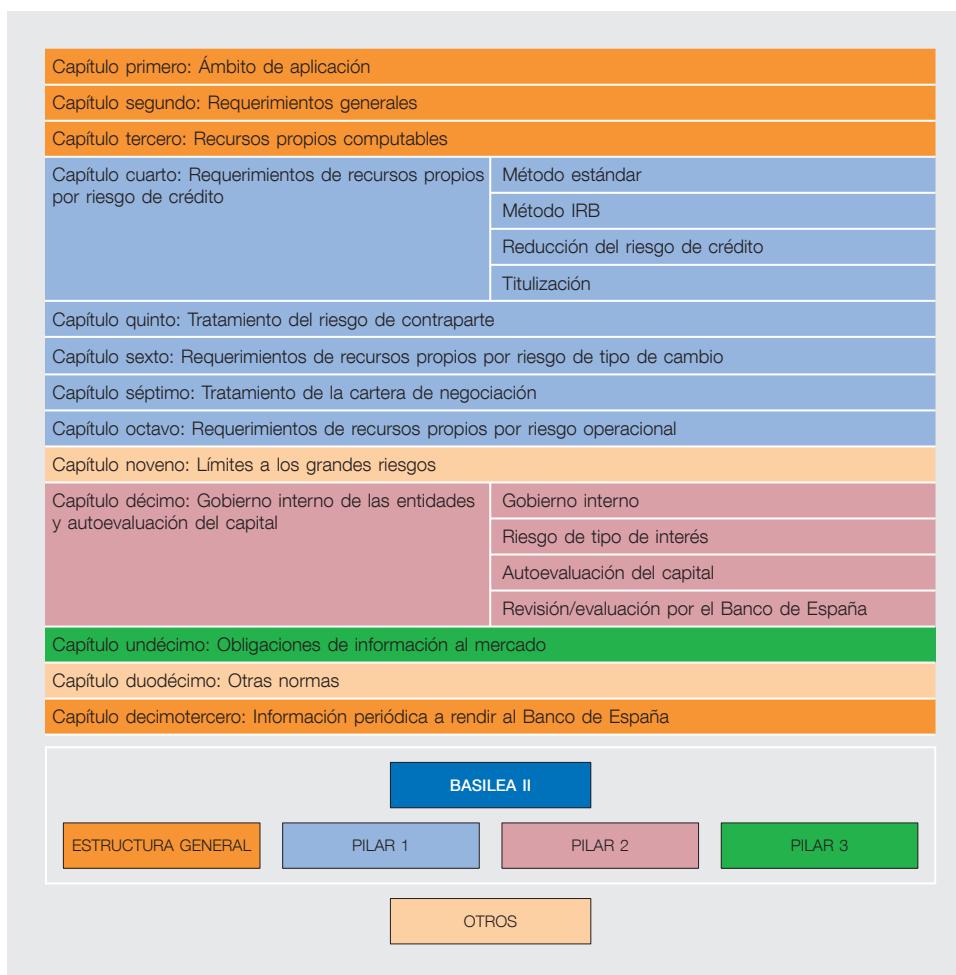
Seguidamente, bajo la agrupación utilizada en el esquema anterior, se presenta una visión general del contenido y de las principales novedades que incorpora la Circular 3/2008 respecto a la Circular 5/1993, a la que sustituye.

2.1 LOS CAPÍTULOS ESTRUCTURALES

No hay grandes novedades en el capítulo primero, *Ámbito de aplicación*, donde, como su propio nombre indica, se regula a quién es de aplicación la Circular: grupos y subgrupos de

CORRESPONDENCIA ENTRE LA CIRCULAR 3/2008 Y LOS TRES PILARES DE BASILEA II

ESQUEMA 3



entidades de crédito, las propias entidades de crédito individuales y las sucursales de entidades de crédito no pertenecientes al Espacio Económico Europeo (EEE). Se establecen, asimismo, en este capítulo la definición y la casuística de grupos y subgrupos consolidables de entidades de crédito y se contempla en qué casos algunos de ellos, encuadrados en grupos de entidades no pertenecientes al EEE, pueden quedar —como grupo o subgrupo, no como entidades individuales— exentos de las normas de la Circular. Finalmente, se establecen las funciones de las entidades obligadas de los grupos y subgrupos, básicamente aquellas que se derivan de las relaciones con el Banco de España (elaborar y remitir documentación, atender requerimientos y facilitar actuaciones inspectoras).

En el capítulo segundo, *Requerimientos generales*, se regulan las obligaciones generales, tanto las relativas a los requerimientos generales de recursos propios como otras obligaciones aplicables, precisándose cuáles lo son en atención al nivel de aplicación: consolidado, subconsolidado e individual. Constituye aquí la gran novedad, que nace de Basilea II, el que las nuevas normas incorporan el cumplimiento de los requerimientos a nivel individual para todas las entidades de crédito españolas —tanto las matrices como las filiales— incluidas en un grupo consolidable. No obstante, se prevé en este capítulo la posibilidad de que el Banco de España pueda eximir las de esta obligación si se cumple una serie de condiciones tendentes a garantizar que los recursos propios se distribuyen adecuadamente entre la empresa matriz y las filiales, y que no existen restricciones a la circulación del capital y al cumplimiento de los compromisos dentro del grupo.

También se establecen en este capítulo determinadas particularidades en el cálculo de los requerimientos de recursos propios y en el cálculo de los límites a los grandes riesgos en el caso del cumplimiento individual por parte de las matrices, y se contempla la posibilidad de que, a tal efecto, se integren con ellas determinadas filiales instrumentales o tenedoras de participaciones, así como las condiciones que deben reunirse para dicha integración.

En cuanto a la definición de los *Recursos propios computables* contenida en el capítulo tercero, donde se regulan los instrumentos computables de recursos propios, y se establecen las deducciones que deben practicarse y los límites de cómputo, debe decirse que no encaja propiamente con la estructura de Basilea II, pues dicho acuerdo apenas contempla lo que se conoce como el «numerador del coeficiente de solvencia», dejando prácticamente inalterado lo previsto en Basilea I. No obstante, el hecho de que la cifra de recursos propios computables sea la que se contrasta con el total de los requerimientos de recursos propios mínimos hace que guarde una relación clara con los tres pilares y nos lleva a incluirlo dentro de esta categoría de capítulos vinculados a la estructura general de Basilea II.

Aunque ni Basilea II ni la DRC han introducido cambios significativos en la definición de recursos propios computables, la Circular 3/2008 comporta algunas novedades con relación a su antecedente, la Circular 5/1993. Se reseñan brevemente, a continuación, los más significativos:

- La aceptación del cómputo de financiaciones subordinadas a plazo inferior a cinco años como recursos propios auxiliares con el fin de cubrir exclusivamente los requerimientos de recursos propios por los riesgos de cambio y de precio. Esta posibilidad ya existía en la normativa comunitaria anterior a la DRC, pero no había sido transpuesta en su día a la normativa española.
- La limitación en el cómputo de los intereses minoritarios de las sociedades del grupo consolidado, cuando estos superen ciertos umbrales de significación y provengan de filiales sobrecapitalizadas individualmente. Esta limitación se ha estable-

cido, por razones de prudencia, en virtud de las habilitaciones conferidas al Banco de España por el Real Decreto 216/2008 y en el marco de la libertad de las autoridades nacionales de deducir ciertos elementos de los recursos propios que no se consideren realmente disponibles para atender las pérdidas del grupo.

- También en uso de las citadas habilitaciones, se ha establecido un límite del 15% sobre los recursos propios básicos a la computabilidad de aquellas acciones y participaciones preferentes que incorporen incentivos a la amortización anticipada. Tal es el caso de las cláusulas de *step-up*. Esta novedad se ha introducido siguiendo el denominado «Compromiso de Sidney», adoptado en 1998 por el Comité de Basilea.
- En sentido contrario al caso precedente, la Circular amplía las posibilidades de cómputo de acciones y participaciones preferentes cuando sus características contengan factores que favorezcan una mayor capitalización de la entidad o grupo consolidable, como puedan ser las cláusulas de conversión obligatoria en acciones ordinarias. Esta medida, junto con la anterior, persigue que el capital y las reservas de las entidades de crédito y sus grupos sean el elemento predominante de sus recursos propios básicos, algo que constituía un valor entendido en nuestro sistema financiero, pero que ahora se explicita en la Circular, al establecer que el capital ordinario y las reservas deben ser superiores al 50% de los recursos propios básicos.

Por último, como se dijo con anterioridad, incluimos el capítulo decimotercero, *Información periódica a rendir al Banco de España*, en esta categoría de «capítulos estructurales». Se trata de un capítulo de corte similar al correspondiente de la Circular 5/1993, que comprende las normas y procedimientos para la remisión de los estados de declaración de la información reservada que las entidades y grupos destinatarios de la Circular deben remitir periódicamente al Banco de España. La principal novedad que aporta este capítulo, con relación a aquella, es el mayor volumen y detalle de la información que se ha de remitir, la cual es —de alguna manera— proporcional a la complejidad de los métodos de cálculo que las entidades utilicen para la determinación de los requerimientos de recursos propios mínimos.

También debe destacarse que los estados de declaración, en su casi totalidad, responden a un estándar homogéneo de información, denominado COREP², acordado por las autoridades supervisoras de la Unión Europea en el marco de los trabajos llevados a cabo por el Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS). Esta armonización tiene por objeto tanto reducir la carga y el coste que la información que se debe rendir a las autoridades supervisoras representa para las entidades y grupos que operan en varios países de la Unión Europea como facilitar una mejor base para una más eficiente cooperación e intercambio de información entre supervisores.

2.2 PILAR 1

El Pilar 1 de Basilea II —recordemos— se encuentra desarrollado en los capítulos cuarto a octavo de la Circular 3/2008.

El riesgo de crédito se trata en dos capítulos de la Circular; concretamente, en los capítulos cuarto y quinto. El primero de ellos, el capítulo cuarto (*Requerimientos de recursos propios por riesgo de crédito*), es el de mayor extensión de toda la Circular y el que concentra el grueso de las novedades que la nueva regulación de la solvencia introduce en esta materia. En

2. Del inglés *common reporting*, reporte común de información.

este capítulo se establecen dos métodos de cálculo de los requerimientos de recursos propios: el estándar y el de calificaciones internas (IRB, por las siglas en inglés de *internal ratings based*), pudiendo ser este, a su vez, «básico» o «avanzado».

El *método estándar* es el más próximo a la normativa de cálculo de requerimientos de recursos propios hasta ahora vigente. La gran novedad, además de la aplicación de determinadas técnicas que luego se comentarán, la constituye el uso, para el cálculo de las exposiciones ponderadas por riesgo, de las calificaciones de las agencias de calificación externas, a cuyo fin se establecen los criterios para su reconocimiento, basados fundamentalmente en la objetividad, independencia, transparencia, reputación y continua actualización de la metodología aplicada.

Además, frente a la Circular 5/1993, que no contemplaba como garantía válida las hipotecas sobre inmuebles comerciales, la nueva sí lo hace, aunque asegurándose de que se trata de inmuebles de carácter polivalente y que existe una adecuada sobrecolateralización (o exceso de valor de la garantía sobre el importe del crédito).

Por otra parte, para fomentar la solvencia de las entidades e incentivar las buenas prácticas en la concesión de los créditos para la adquisición de inmuebles, se dispone en la Circular que aquella parte de los préstamos hipotecarios concedidos con esta finalidad (o los originados por consolidación de deudas) que superen el 95% del valor de la garantía en el caso de inmuebles residenciales, o el 80% de dicho valor en el caso de inmuebles comerciales, habrá de tratarse como activos de alto riesgo y, consiguientemente, recibirá la ponderación de riesgo más elevada (el 150%), prevista en el método estándar, a efectos de calcular los requerimientos de recursos propios mínimos.

Sujeto a autorización previa del Banco de España, se permite el uso de calificaciones internas y modelos internos para el cálculo de sus exposiciones por riesgo de crédito (en suma, lo que se conoce como *método IRB*). Dicha autorización solo será concedida cuando el Banco de España aprecie que se cumple una serie de requisitos relacionados fundamentalmente con la gestión de riesgos y la solidez de los controles internos de la entidad. Los niveles «básico» o «avanzado» de este método dependen de qué parámetros de riesgo³ se autorice a las entidades a calcular según estimaciones propias, las cuales constituyen, en sí mismas, una de las grandes novedades de la nueva regulación de la solvencia, y en particular de la correspondiente al cálculo de los requerimientos de recursos propios por riesgo de crédito.

La nueva Circular también reconoce la posibilidad de utilizar *técnicas de reducción de riesgos* con mayor amplitud que la prevista en normativa anterior, a la que sustituye. Dichas técnicas se regulan muy diferentemente según el método de cálculo aplicable. Así, en tanto que para las entidades que apliquen el método IRB avanzado las técnicas de reducción se consideran dentro de los propios requisitos de la metodología de cálculo, para las entidades que apliquen el método estándar o el método IRB básico se regulan de una manera muy prolífica y detallada, dedicándole toda una sección del capítulo cuarto.

De acuerdo con dicha sección, las técnicas de reducción admisibles son: las garantías reales (tales como los depósitos de efectivo, determinados valores representativos de deuda emitidos por administraciones centrales, entidades de crédito o empresas, las acciones cotizadas

3. Los parámetros de riesgo son determinados elementos de la fórmula de cálculo de los requerimientos de recursos propios mínimos. En concreto, son la probabilidad de incumplimiento (PD), la pérdida en caso de incumplimiento (LGD) y el vencimiento (M).

o las pólizas de seguro de vida, entre otras) e instrumentos similares, tales como los acuerdos de compensación; las garantías personales prestadas por determinados garantes, como administraciones, organismos y entidades públicas, organizaciones internacionales o entidades de crédito y compañías de seguro que cumplan ciertas condiciones; y los derivados de crédito, ya sean simples o sobre cestas de exposiciones. Esta sección del capítulo cuarto regula, asimismo, de manera muy detallada los posibles efectos de las diversas técnicas de reducción de riesgos, en especial cuando se trata de coberturas imperfectas, resultando en conjunto una regulación mucho más prolífica y, en ocasiones, bastante más compleja de lo que su aplicación exclusivamente en caso de uso de los métodos más «sencillos» parece sugerir.

También es muy detallada y técnicamente compleja la regulación de la forma de cálculo de los requerimientos de recursos propios para las exposiciones de *titulización*, en la que se tienen en cuenta las distintas posiciones que las entidades puedan adoptar en el proceso de titulización (como entidad originadora, patrocinadora o inversora). En línea con el nuevo marco regulatorio emanado de Basilea II, el sistema de cálculo de los requerimientos para las titulizaciones es, con diferencia, mucho más sensible al riesgo que el que se les ha venido aplicando hasta la fecha.

La regulación de los requerimientos de recursos propios por riesgo de crédito se complementa en el capítulo quinto, *Tratamiento del riesgo de contraparte*, con una asimismo detallada y compleja regulación del riesgo de crédito de contraparte, a efectos de determinar el valor de exposición de ciertas operaciones (entre ellas, los instrumentos derivados), previéndose diversos métodos aplicables (métodos estandarizados y método de modelos internos), así como la existencia de acuerdos de compensación contractual (a menudo conocidos como de *netting*) y sus efectos. En general, y con la excepción de la utilización de modelos internos, la nueva regulación del riesgo de crédito de contraparte no ofrece diferencias conceptuales sustanciales con la hasta ahora existente, si bien se desarrolla con mayor grado de detalle y con un punto de mayor complejidad relativa.

El contenido del capítulo sexto, *Requerimientos de recursos propios por riesgo de tipo de cambio*, apenas comporta novedades con respecto a su tratamiento en la Circular 5/1993. Se mantiene un nivel de sencillez parejo con el preexistente, basado en la determinación de la posición global neta en divisas y en oro como la mayor entre la suma de las posiciones netas largas, por un lado, y la suma de las posiciones netas cortas, por otro, en todas y cada una de las divisas y en oro. Únicamente cabe destacar, como novedad, derivada de que ahora se transpone la normativa comunitaria en toda su amplitud, el que se admite que los requerimientos de recursos propios podrán considerarse nulos cuando la suma de las posiciones globales netas en divisas y en oro no supere el 2% del total de los recursos propios computables de la entidad.

De manera similar a lo indicado con respecto al capítulo anterior, tampoco en el capítulo séptimo, *Tratamiento de la cartera de negociación*, se producen novedades particularmente significativas con respecto a la normativa de la Circular 5/1993. La regulación de la cartera de negociación en ella contenida era ya tan detallada y compleja como la de la nueva Circular, si bien ahora en esta se da cabida a algunos supuestos que, en su día, se optó por no trasponerlos a la normativa española. En concreto, se destaca como más relevante la introducción de la posibilidad de utilizar el concepto de duración como alternativa al vencimiento, a efectos de determinar los requerimientos de recursos propios por riesgo de precio —general y específico— de las posiciones en renta fija.

Finalizamos esta visión general del Pilar 1 con el capítulo octavo, *Requerimientos de recursos propios por riesgo operacional*, que desarrolla lo que constituye otra de las grandes noveda-

des de Basilea II y de la normativa comunitaria. En él se regulan detalladamente los diferentes métodos de cálculo (más o menos avanzados) de dichos requerimientos, así como los requisitos que las entidades han de cumplir para su aplicación y, en su caso, para obtener la preceptiva autorización para el uso de los métodos más avanzados de medición del riesgo. Los métodos previstos son el del *indicador básico* (donde los requerimientos de recursos propios se calculan a partir de la media del producto de los ingresos relevantes de la cuenta de pérdidas y ganancias de los tres últimos ejercicios financieros completos por un coeficiente de ponderación de 15%), el *método estándar* (que es una evolución del anterior, calculada para las diversas líneas de negocio previstas en la propia normativa mediante aplicación de sus correspondientes coeficientes de ponderación) y los *métodos avanzados* (para los que se establece una serie de requisitos cuantitativos y cualitativos, pero no una estructura conceptual determinada). Existe una variante del método estándar, denominado *método estándar alternativo*, que contempla ciertas diferencias de cálculo de los requerimientos para las líneas de negocio de banca comercial y de banca minorista, y que bajo determinadas condiciones (básicamente, que un porcentaje significativo de las actividades de banca minorista o comercial consista en préstamos con una elevada prima de riesgo debida a una alta probabilidad de incumplimiento en los mercados financieros en los que se desarrolle) las entidades pueden utilizar con la previa autorización del Banco de España, en la medida en que este método proporcione una mejor evaluación del riesgo operacional.

2.3 PILAR 2

Los conceptos de Pilar 2 en la Circular se concentran fundamentalmente en el capítulo décimo, *Gobierno interno de las entidades y autoevaluación del capital*, y constituyen otra de las grandes novedades de la nueva regulación de la solvencia. En dicho capítulo se establece un sistema de revisión supervisora con el fin de fomentar la mejora de la gestión interna de los riesgos de las entidades. Con sentido lógico, este capítulo comienza estableciendo una serie de requisitos de buen gobierno interno, que incluyen una estructura organizativa clara, con líneas de responsabilidad bien definidas, unos mecanismos adecuados de control interno y procedimientos eficaces de identificación, gestión, control e información de los riesgos a los que las entidades estén o puedan estar expuestas. De manera más detallada, se especifican una serie de reglas para la evaluación y gestión del riesgo derivado de posibles variaciones de los tipos de interés, incluyendo una evaluación de su impacto sobre el margen de intermediación sensible a los tipos de interés, así como sobre el valor económico de la entidad.

Con el fin de asegurar un tratamiento coherente entre entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (sujetas a normas equivalentes resultantes de la transposición al ordenamiento español de la Directiva de Mercados de Instrumentos Financieros, más conocida como MiFID), también se establecen en este capítulo las condiciones para poder delegar o externalizar funciones (es decir, lo que a menudo se conoce como *outsourcing*), siempre que no se trate de una actividad reservada en exclusiva a las entidades de crédito, ni de una función central de su actividad, como pueden ser, respectivamente, la captación de depósitos del público o la concesión de crédito.

En dicho marco de normas de Pilar 2, este capítulo de la nueva Circular establece los criterios sobre los que las entidades deben fundamentar su proceso de autoevaluación del capital interno y sobre los que elaborar el informe anual de autoevaluación del mismo, que deberán remitir al Banco de España junto con la declaración de recursos propios de cierre del ejercicio. Dicho informe deberá estar integrado por un conjunto de estrategias y procedimientos que permitan evaluar y mantener de forma permanente los importes, los tipos y la distribución tanto de su capital interno como de sus recursos propios que consideren adecuados para cubrir los riesgos y deberá concluir con el establecimiento de un objetivo y estrategia de recursos propios adecuado a los riesgos, y para ello, además de evaluar sus riesgos presentes,

las entidades realizarán escenarios de estrés que identifiquen acontecimientos o cambios en las condiciones de los mercados que puedan afectar negativamente a su solvencia. Para elaborar este informe, que también ha de recoger las políticas y procedimientos de gobierno interno de la entidad, deberán tenerse en cuenta los criterios que el Banco de España proporciona en la *Guía del proceso de autoevaluación del capital de las entidades de crédito* aprobada el pasado 25 de junio y publicada seguidamente en el sitio web del Banco de España.

Finalmente, en este capítulo se dispone que la revisión y la evaluación supervisora del Banco de España se realizarán siguiendo los criterios generales, que se harán públicos mediante otra guía específica del proceso de revisión supervisora, aún no aprobada, que comprenderá, entre otros, aspectos tales como la exposición a los riesgos y su gestión (incluyendo los derivados de las operaciones intragrupo), la medida en que los recursos propios mantenidos con respecto a los activos titulizados son adecuados (teniendo en cuenta el grado de transferencia de riesgos alcanzado y los apoyos implícitos proporcionados en el pasado), la exposición al riesgo de liquidez y su gestión, el modo en que se considera la diversificación para la evaluación global de los riesgos o los resultados de las pruebas de tensión llevadas a cabo por entidades que utilicen métodos internos de cálculo de los requerimientos de recursos propios.

2.4 PILAR 3

El enfoque que ha seguido el Banco de España en el desarrollo en la Circular de las normas de la DRC relativas a la divulgación de información ha venido presidido por el criterio de que, debiendo esta reflejar el perfil de riesgo de las entidades y sus capacidades para medir, controlar y gestionar los riesgos, no está diseñada para satisfacer las necesidades de los supervisores, sino las de los participantes en el mercado. Por otra parte, también se ha considerado que el cumplimiento del marco de Pilar 3 es un requisito importante en orden a la autorización de los modelos internos. Por todo ello, el Banco de España ha llevado a cabo una transposición rigurosa de las disposiciones de la DRC, preocupándose en particular por que la información pueda ser encontrada con facilidad por sus destinatarios.

Así pues, las normas de Pilar 3 están contenidas en el capítulo undécimo, *Obligaciones de información al mercado*. Se determinan en él los contenidos mínimos de un documento denominado «Información con relevancia prudencial», sobre el que se hace girar el funcionamiento de la disciplina de mercado prevista en Basilea II, y se establecen los principios sobre los que debería fundamentarse la política de divulgación de la información de la entidad (frecuencia, lugar de publicación, verificación de la información, etc.).

Aunque el citado documento no requiere de un formato o estructura estandarizada (recordemos que debe tener la flexibilidad suficiente para poder reflejar perfiles de riesgo y sistemas de gestión de riesgos de muy diversa gama, atendiendo al tamaño y complejidad de las entidades), las informaciones previstas deben presentarse de manera integrada, aunque, si alguna de estas se ha publicado por otros medios, la integración requerida puede alcanzarse proporcionando referencias a donde se encuentre publicada la información. Si bien no se requiere de un medio o lugar de publicación específico, se recomienda que el nivel de integración deseado también se preserve mediante el uso consistente de un único medio o lugar.

Por otra parte, en cuanto a la frecuencia de publicación de este documento, deberá realizarse al menos anualmente, al tiempo de la presentación de las cuentas anuales, con el fin de que sea comparable entre entidades. Las entidades, no obstante, habrán de evaluar la necesidad de una frecuencia superior a la anual, para lo cual deberán tener en cuenta, al menos, los criterios mínimos previstos en la Circular: tipo y amplitud de actividades, presencia en diferentes países, implicación en diversos sistemas financieros, participación en mercados financieros y sistemas internacionales de pago, liquidación y compensación, si tiene emitidos valores

admitidos a cotización en más de un mercado regulado de la Unión Europea o, de tenerlo solo en uno, si su volumen es significativo en ese mercado.

2.5 OTRAS NORMAS CONTENIDAS EN LA CIRCULAR

Las reglas de *Límites a los grandes riesgos*, contenidas en el capítulo noveno, no son propiamente reglas de Basilea II, ni siquiera de Basilea I, sino ligadas a otros documentos del Comité de Basilea. Tampoco aquí existen novedades significativas derivadas de la DRC, que ha mantenido prácticamente inalterada la regulación comunitaria preexistente a la espera de una ulterior revisión de la misma. No obstante, la Circular presenta algunas novedades con relación a su precedente, la Circular 5/1993. La más significativa de estas novedades la constituye la supresión del límite a las inmovilizaciones materiales, reflejando su previa eliminación en el Real Decreto 216/2008, al tratarse de una limitación que no tenía equivalente en la normativa comunitaria y que, al obedecer a razones históricas que habían dejado de estar sustentadas por la experiencia supervisora reciente, su mantenimiento no tenía ya razón de ser. También se ha aprovechado para incluir algunas mejoras técnicas con relación a la Circular 5/1993 mediante la introducción de algunas reglas específicas para el tratamiento de las posiciones de titulización y de las exposiciones frente a instituciones de inversión colectiva.

Por último, cabe señalar brevemente que en el capítulo duodécimo, *Otras normas*, se incluyen, con pequeñas variaciones, normas ya existentes en la Circular 5/1993. Tal es el caso de las reglas sobre aplicación de los resultados en caso de incumplimiento de las normas de solvencia, o las correspondientes a la autorización y comunicación de los créditos concedidos a cargos de administración de las entidades de crédito. Como novedad, se destaca una norma dedicada a cuestiones procedimentales sobre las autorizaciones y solicitudes contempladas en la nueva Circular, incluyendo las relativas a los modelos internos.

3 El impacto de la nueva Circular de solvencia en el ámbito de actuación de la supervisión

3.1 IDEAS PRELIMINARES

El objetivo de esta tercera sección del artículo es describir el impacto de la nueva norma sobre la supervisión de las entidades de crédito ejercida por el Banco de España. Dicho impacto puede considerarse desde dos perspectivas entrelazadas. La primera es el efecto sobre el tipo de supervisión de la solvencia bancaria, con un aumento de su complejidad y de la necesidad de recursos supervisores. La segunda es la necesidad de asegurar que la norma cumple sus objetivos, es decir, que las exigencias de capital que establece son adecuadas para cubrir los riesgos bancarios, y que asegura la igualdad competitiva para todo tipo de entidades, tanto dentro de un país como entre países.

3.1.1 El tipo de supervisión y los recursos supervisores

Basilea II constituye un paso muy positivo para fortalecer la solvencia y la gestión de riesgos en las entidades de crédito. Incorpora una mayor sensibilidad de los requerimientos mínimos a la naturaleza del riesgo bancario y estimula a las entidades a desarrollar metodologías más sofisticadas y adecuadas a cada una de ellas, y a cada situación. Asimismo, ha supuesto un cambio en la filosofía de la regulación de la solvencia. Por un lado, deja en manos de las entidades una parte de la determinación de sus requerimientos de recursos propios mediante modelos internos avanzados. Por otra, hace que esos requerimientos dependan de decisiones del supervisor en mayor medida que hasta ahora.

Una norma de esta naturaleza es necesariamente difícil de implantar, y tiene un impacto sustancial sobre las entidades y su supervisión. Provoca un aumento de la complejidad de la labor supervisora, con un indudable y continuado impacto sobre los recursos —cuantitativos y cualitativos— con que debe contar el supervisor, tanto en lo que se refiere al personal como en lo relativo a los recursos tecnológicos, metodológicos y organizativos. También implica un aumento de la responsabilidad del supervisor, en la medida en que esas decisiones que impactan sobre el cálculo de los requerimientos mínimos, referidas a la autorización de los modelos avanzados o a la opinión que se vierta sobre el proceso de autoevaluación del capital,

están basadas en elementos cualitativos y discrecionales, aunque en ningún caso arbitrarios.

Por otra parte, hemos visto que la nueva norma presenta un menú de opciones a las entidades para el cálculo de sus requerimientos de recursos propios: enfoques estándar y diversos enfoques avanzados para el cálculo de cada uno de los riesgos del Pilar 1. Esto tiene, al menos, dos impactos. Por un lado, exige una supervisión más a la medida y con gran soporte técnico, con los retos y recursos adicionales que ello supone. Por otro, trae consigo una mayor dificultad para realizar comparaciones entre entidades.

El acento se pone aún más en un tipo de supervisión basada en riesgos y en actuaciones más adaptadas a cada entidad, que en otro basado en el control del cumplimiento de unos requerimientos legales estandarizados y únicos. La supervisión basada en riesgos existe desde hace años en España; la diferencia que trae la nueva norma es el acento en los cálculos internos de las entidades y la mayor necesidad de un diálogo entre estas y el supervisor en relación con los mismos.

3.1.2 La necesidad de asegurar que se cumplen los objetivos

Por otra parte, el conjunto de opciones mencionado tiene, al menos, dos objetivos: acomodar las distintas situaciones de las entidades de modo que no todas estén sujetas a un solo modelo supervisor de cálculo de exigencias de recursos propios, y estimular a que estas desarrolleen los mejores sistemas de gestión de riesgos. Para conseguir esto último, la norma calibra los requisitos de recursos propios de forma que los sistemas de medición de riesgos más avanzados exijan niveles relativos de recursos propios más sensibles al perfil de riesgos de cada entidad que los modelos más simples. Una consecuencia es que los requerimientos de recursos propios de los modelos avanzados de la nueva norma pueden experimentar una cierta disminución respecto de los de la normativa anterior. Asimismo, la nueva norma revisa el modelo estándar de medición del riesgo de crédito vigente hasta ahora, haciéndolo también algo más sensible al riesgo. Esto puede también implicar reducciones de las exigencias mínimas de recursos propios para aquellas entidades que concentran su negocio en aquellos segmentos mejor tratados (con menor ponderación) que antes: operaciones al por menor, operaciones con garantía hipotecaria o riesgos con empresas con elevado nivel de calidad crediticia.

Es cierto que la introducción de requerimientos de recursos propios por riesgo operacional compensa, en términos generales, la previsible reducción, como también la mitigará la introducción de requisitos más rigurosos para la cobertura del riesgo de la cartera de negociación en el futuro próximo. No obstante, el potencial de la nueva norma para permitir una disminución de los requerimientos mínimos de las entidades sigue siendo causa de preocupación para el supervisor.

Para asegurar que estas reducciones de requerimientos mínimos corresponden al perfil de riesgos, y teniendo en cuenta la complejidad de los cálculos avanzados, la norma incluye suelos a los requerimientos calculados en relación con las exigencias de la normativa anterior. Se trata de una precaución ante la implantación de una norma que no ha sido probada, a pesar de los distintos ejercicios de simulación, cálculo de impacto y recalibración llevados a cabo durante su gestación. En este mismo sentido, Basilea II establece los denominados «cálculos paralelos», es decir, la exigencia a las entidades de que calculen, antes de su entrada en vigor, el impacto de la nueva norma en comparación con la anterior. Aunque ni la DRC ni la normativa española exigen estos cálculos, el Banco de España ha decidido, al igual que gran parte de los países de la UE, realizarlos. Esto ha permitido afinar el cálculo de los requerimientos de las entidades a las que se les ha autorizado el uso de modelos avanzados.

Existe el convencimiento generalizado de que la presión del mercado, agencias de calificación, inversores o analistas, supone un freno a la disminución de las cifras de fondos propios de la mayoría de las entidades. No obstante, los foros internacionales de supervisores siguen revisando esta cuestión. En el Comité de Basilea y en el CEBS existen sendos grupos encargados del seguimiento de los niveles de capital exigidos por Basilea II, cuestión especialmente sensible en estos momentos, dada la situación de crisis financiera. Estas reflexiones y estudios incorporan elementos fundamentales para el futuro de la implementación de la norma que se comenta. Dos de estos elementos son: la búsqueda de modos de mitigar la potencial prociclicidad de Basilea II, haciendo que los requerimientos de capital aumenten en las partes buenas del ciclo y disminuyan en las malas; y la elaboración de guías acerca de las pruebas de tensión que las entidades deben realizar sobre el capital necesario, asegurándose de que los escenarios y las técnicas aplicadas son adecuados, y que las entidades realizan una correcta planificación del capital futuro necesario en función de esas pruebas y previsiones sobre la evolución de sus carteras.

En España existe una especial sensibilidad a estos planteamientos. Así, ya en el Pilar 1 se propugna el cálculo de los parámetros de riesgo con una óptica a largo plazo. No obstante, hay que señalar que un sistema interno complejo de medición de riesgos tiene, asimismo, una compleja interacción con el dinamismo del sistema financiero y los mercados. Esto provoca efectos no deseados e impredecibles. Por ejemplo, el método estándar exige unos requisitos mínimos estables a lo largo del ciclo para una cartera dada; no así el sistema IRB, pues los requisitos aumentan en épocas malas (y viceversa). Esto significa que actualmente, en una situación de crisis, se puede tender a una inversión de la calibración de ambos, de modo que el estándar implique menores requerimientos mínimos que el IRB, lo que se explica porque la calibración del primero se ha realizado en una época de bonanza.

Por otro lado, el objetivo de acercar los requerimientos al riesgo tiene un corolario: la nueva norma se diseña con la visión de adaptarse flexiblemente a la evolución de los riesgos y de los avances en su medición. Actualmente está en marcha un proceso de revisión y actualización de la DRC, producto de las lecciones de la crisis actual, que aconsejan endurecer determinados aspectos desarrollados durante una época de bonanza en la que algunos riesgos pudieron ser subestimados. Estos aspectos incluyen, no sorprendentemente, el tratamiento de las titulizaciones o de las líneas de liquidez a vehículos de inversión.

La complejidad de la norma, la naturaleza cualitativa y —en buena medida— discrecional de las diversas autorizaciones, validaciones y revisiones responsabilidad del supervisor, el menú de opciones que tienen las entidades para medir sus riesgos, junto con la actualización dinámica de la norma, que implica nuevas labores de implantación nacionales, pueden poner en riesgo el segundo gran objetivo de la misma: asegurar un terreno de juego competitivo nivelado para entidades de distintos países.

Este riesgo, junto con la necesidad de validar los enfoques avanzados conjuntamente entre el supervisor de origen y de acogida de los grupos bancarios transnacionales, tiene una sustancial implicación en términos de coordinación internacional entre supervisores. La impulsa y la hace imprescindible.

3.1.3 La reacción del Banco de España

La mayoría de las dificultades y desafíos que se han señalado eran conocidos. La larguísima gestación de la nueva norma (Basilea I comienza a revisarse en 1998) tuvo una virtud: un conocimiento previo sin precedentes de la norma en elaboración por parte de reguladores, supervisores y entidades en la mayoría de los países. Esto ha permitido que las partes implicadas pudieran prepararse. El Banco de España no ha sido una excepción.

Al igual que la elaboración de la Circular comienza antes de la aprobación de la DRC, la preparación para la nueva forma de supervisar a las entidades, con un especial acento en los procesos de validación de modelos, se inicia mucho antes de la aprobación de la Circular. El Banco de España comenzó pronto a planificar los trabajos necesarios, diseñando un calendario de trabajo y documentos específicos, allegando los recursos imprescindibles en tiempo y forma, adoptando las decisiones organizativas y metodológicas precisas, y desarrollando una serie de recomendaciones necesarias para llevar a cabo el proceso de implantación de la norma, algunas de las cuales, como las relativas al modelo estándar de riesgo operacional, se han convertido en guías formales. Además, es consciente de las necesidades de recursos futuros.

Asimismo, el Banco ha dado todos los pasos necesarios para asegurar una adecuada implantación de otras áreas de la nueva norma, entre las que destaca el Pilar 2. Aparte de las aportaciones relevantes del Banco en los grupos de trabajo internacionales sobre este tema, ha sido en alguna medida precursor en la emisión de una guía del Pilar 2 que se adapta tanto a las metodologías más avanzadas de determinación del perfil de riesgos de una entidad —y del capital para cubrirlo—, incluyendo el uso de modelos de capital económico, como a las metodologías más simples basadas en lo establecido en el Pilar 1.

Finalmente, por mencionar solo los hitos más importantes, el Banco de España ha reforzado la coordinación de su participación en grupos internacionales, orientándola más hacia los temas de implantación de Basilea II, tras una larga época dedicada a su desarrollo. Esto ha permitido, en particular, continuar, en esta nueva etapa, su amplia participación en los grupos que tratan los temas de Basilea II, tanto en el ámbito del Comité de Basilea como en el de la UE, asegurando que las opiniones y experiencias del Banco llegan a los demás, y que las experiencias de otros y los trabajos de los grupos son conocidos e implantados, en su caso, en el Banco.

Durante el largo proceso de elaboración e implantación de la norma, los supervisores de diversos países han tenido amplia oportunidad de interactuar y aumentar el conocimiento y confianza mutua, cuestión que será vital en el futuro inmediato porque, entre otras cosas, la solución a los desafíos de la nueva norma tiene que ser, en la mayor medida posible, común, internacional, como comunes son las dificultades identificadas y las soluciones halladas.

A continuación se desarrollan algunos de estos temas, centrándose más en los aspectos concretos de impacto de la norma. Para ello, primero se describe el impacto de algunas de las normas nuevas y, luego, se mencionan otros elementos que influyen sobre la labor de la supervisión en este nuevo mundo de Basilea II.

3.2 ÁREAS DE MAYOR IMPACTO DE LA NUEVA REGULACIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN SUPERVISORA

3.2.1 Validación de modelos IRB

Varias son las áreas de impacto. A continuación se tratan dos con mayor profundidad: la validación de modelos avanzados y el Pilar 2. Luego se presentan someramente otras normas con impacto importante.

El proceso de validación de los modelos avanzados IRB y AMA tuvo un arranque temprano: se inició a partir de la publicación del Acuerdo de Basilea II en junio de 2004. El Banco de España se dotó de los recursos, metodología y organización necesarios, creó equipos de inspección específicos para la validación de modelos avanzados y publicó la documentación y guías necesarias para orientar el proceso, incluyendo una hoja de ruta para tres años. Estas guías se han seguido desarrollando, en paralelo con los trabajos de los grupos internacionales al respecto, a lo largo de todo este tiempo.

En efecto, uno de los cambios organizativos importantes para el Banco fue la creación de equipos mixtos de validación, es decir, equipos compuestos por personal encargado de supervisión directa de cada entidad, junto con personal especializado en modelos de medición de riesgos. Este personal especializado actúa de forma horizontal, o trasversal, dando soporte y colaborando con los distintos grupos de inspección de las entidades, asegurando los recursos técnicos y la consistencia de los criterios metodológicos y procesos de validación.

Estos equipos mixtos han sido determinantes en el proceso de validación y autorización de modelos y lo serán, tanto o más, para identificar y hacer frente a desafíos futuros. Además, han participado intensamente en la coordinación de los procesos de validación con los supervisores de las entidades de crédito filiales de los grupos bancarios españoles (supervisores de acogida).

El largo y complejo proceso de validación culmina en junio de 2008 con la autorización inicial de los modelos de siete grupos de entidades españolas (incluyendo algunas de sus filiales en el extranjero). Estos siete grupos comprenden una veintena de entidades individuales y un centenar de modelos que se sometieron a aprobación. La Circular permite que los bancos que tengan modelos autorizados que abarquen una parte sustancial de sus carteras puedan usarlos para calcular los requerimientos de las mismas, utilizando el método estándar para el resto, hasta que, a la conclusión de un período de transición (denominado comúnmente de implantación sucesiva o *roll-out*), y cumplidos los requisitos, puedan utilizar modelos avanzados para esas carteras rezagadas. Pues bien, al final de ese período de transición se habrán autorizado unos 350 modelos de unas 50 entidades individuales pertenecientes a los grupos bancarios mencionados.

Tras un gran esfuerzo supervisor, la hoja de ruta propuesta se ha venido cumpliendo razonablemente bien, enmarcando el proceso de validación en parámetros de calidad, exigencia y adecuado equilibrio entre flexibilidad y conservadurismo.

Dadas las estrictas condiciones para la autorización de estos modelos, en España, como en el resto de los países que han implantado Basilea II, las autorizaciones han sido condicionadas, es decir, sometidas a requisitos adicionales encaminados a asegurar que se solucionan las debilidades (no fundamentales) de los modelos.

La finalización de esta primera etapa de la validación no significa que el trabajo ha concluido en este campo. Aparte del seguimiento del cumplimiento de las condiciones impuestas a los modelos autorizados, y la vigilancia de la incorporación de los modelos en transición (*roll-out*), hay dos aspectos que marcan el trabajo futuro.

El primero de ellos es la autorización de los modelos de nuevas entidades. La norma establece la forma de solicitar la autorización de modelos, mediante una petición prerrogativa de las entidades, que no constituye una obligación. Es cierto que la nueva regulación trata de estimular el uso de modelos avanzados. No es menos cierto que entiende que no son apropiados para todas las entidades, sino que, precisamente, la existencia del repetido menú de opciones tiene la finalidad de acomodar distintas situaciones, y momentos diferentes. No es lo mismo implantar modelos en una u otra parte del ciclo económico.

Por otro lado, las lecciones aprendidas con el primer conjunto de autorizaciones y los más de tres años de trabajo invertidos en ello enseñan que el proceso ha sido de gran calidad, pero que no puede repetirse ni en duración ni en intensidad. En el futuro, los procesos de validación tendrán una duración sustancialmente menor que hasta ahora. Como es habitual —y así se

incluye en las guías europeas de validación al tratar el tema de la denominada «prevalidación»—, antes de presentar una solicitud formal las entidades deberían mantener contactos con el supervisor que permitan evaluar la situación real de los modelos y la razonabilidad de los planteamientos que se proponen. En particular, los modelos presentados tendrán que estar siendo efectivamente utilizados y deberán tener unos niveles de calidad y de control adecuados y contrastados en todos sus aspectos.

El Banco de España mantendrá sustancialmente inalterada la metodología utilizada hasta ahora en los procesos de validación. En particular, esta labor se llevará a cabo por equipos de validación que mantendrán la estructura mixta antes señalada. Asimismo, para facilitar el conocimiento de los principales criterios de validación aplicables, el Banco de España seguirá trabajando en la emisión y actualización de guías o documentos específicos y los publicará en su página en la red.

En este sentido, es interesante destacar las conclusiones de una reciente misión conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial a España para valorar la implantación de Basilea II. El origen de la misma es que estos dos organismos internacionales han decidido incluir la valoración de la implantación de Basilea II en los distintos países que la hayan implementado como parte de su programa FSAP⁴ general. Para ello han desarrollado unas guías internas que debían probar sobre el terreno. España fue uno de los cuatro países que se presentó voluntario para ser objeto de esa prueba piloto. El informe consecuencia de la misión, redactado tras numerosas reuniones de trabajo en el Banco y con distintas entidades inmersas en el proceso de autorización, refuerza las conclusiones y enseñanzas obtenidas por el Banco del proceso descrito antes. Es decir, ha sido un proceso riguroso y de alta calidad, pero con una duración e intensidad insostenible en adelante.

El segundo aspecto que muestra que el trabajo de validación está en sus comienzos es la labor de mantenimiento del sistema. Este aspecto tiene varias dimensiones, entre las que destacan dos. La primera de ellas, intensiva en recursos, es asegurar que los requisitos que permitieron la autorización inicial se siguen cumpliendo de forma continuada en las entidades.

La segunda es asegurar que la calidad de los cálculos se mantiene. Esto no es lo mismo que lo anterior. Los requisitos de capital que surgen de los modelos son muy sensibles a las modificaciones de los parámetros utilizados. Esto es, una entidad puede seguir cumpliendo todos los requisitos, pero realizar cambios fundamentales en algún aspecto específico del modelo que produzca modificaciones de los requerimientos mínimos. Este es un desafío con el que se enfrenta la mayoría de los países, hasta el punto de que algunos han bloqueado los cambios de la estimación de determinados parámetros de riesgos, mientras que otros exigen una autorización adicional para realizarlos. La vigilancia de esto puede y debe realizarse a distancia e in situ, y no es algo sencillo ni inmediato.

Por último, cabe mencionar el tema de la interacción con los supervisores de otros países: además del trabajo en los grupos internacionales que desarrollan las guías de validación, los procesos de validación se han hecho en cercana cooperación con los supervisores de los países donde los bancos autorizados tienen filiales importantes. Volveremos sobre esto al analizar el impacto de la nueva normativa para el trabajo internacional del Banco de España.

Con alguna matización, todo lo dicho en este epígrafe es aplicable a la validación de modelos de riesgo de crédito (IRB), de mercado y operacional (AMA). No obstante, en el caso de este

4. Programa de evaluación del sector financiero, por sus siglas en inglés (*Financial Sector Assessment Program*).

último el proceso de validación es especialmente complejo, porque la norma contiene una metodología más abierta y hay escasa experiencia, de entidades y supervisores, en su medición.

Por otra parte, y ya fuera del ámbito de la validación de modelos avanzados, el método estándar de medición del riesgo operacional no requiere autorización previa, pero sí el cumplimiento de determinados requisitos por parte de las entidades que lo apliquen, que se revisarán a posteriori. Con la finalidad de dar seguridad a las mismas de cómo revisará el Banco el cumplimiento de estos, y para facilitar la labor supervisora, el 3 de septiembre de 2008 el Banco aprobó una guía sobre la aplicación de este método.

3.2.2 Pilar 2

La revisión supervisora, o Pilar 2, tiene la finalidad de que las entidades mejoren la gestión, medición y cobertura de sus riesgos mediante un proceso de autoevaluación del capital. Dicho proceso debe tener en cuenta todos los riesgos con que se enfrenta la entidad, estén estos cubiertos en el Pilar 1 o no. Una vez determinado su perfil de riesgos, la entidad debe determinar el nivel de capital necesario para cubrirlo más allá de lo exigido por el Pilar 1, que constituye un mínimo legal de recursos propios que debe mantener. El supervisor, por su parte, debe revisar la adecuación de este proceso y asegurarse de que se cumplen los requisitos mínimos, tanto cualitativos (gobierno interno, gestión de riesgos) como cuantitativos (medición de los riesgos y del capital interno necesario). Esta revisión llevará a un diálogo con la entidad acerca de sus procesos y cálculos, pero no a una réplica, validación o autorización de los mismos.

La naturaleza del capital calculado internamente por cada entidad de crédito al realizar su autoevaluación no es idéntica a la de los requerimientos mínimos. Se trata de un capital que la entidad estima que debe tener, dados sus riesgos materiales actuales y teniendo en cuenta una perspectiva dinámica, que incluye la realización de pruebas de tensión y la planificación futura del capital. No es directamente una exigencia adicional de recursos propios. No obstante, existe una expectativa por parte del supervisor de que la entidad tendrá efectivamente el capital que estima necesario para su actividad, presente y futura, en épocas normales y en épocas difíciles. Además, el Banco tiene la facultad de obligar a las entidades, caso a caso, a mantener recursos propios adicionales a los mínimos del Pilar 1 si determina que los sistemas y fondos propios mantenidos no garantizan una gestión y coberturas sólidas de los riesgos.

El Banco de España ha decidido que, para cumplir con la revisión supervisora, todas las entidades de crédito deberán elaborar un informe anual de autoevaluación de su capital (IAC). Para ello ha elaborado una guía basada en el principio de proporcionalidad, es decir, con exigencias apropiadas a los distintos niveles de sofisticación de los procedimientos de las entidades, que incluye una serie de opciones simplificadas para los riesgos que no gozan de una metodología supervisora de medición o de un estándar de general aceptación, tal como el riesgo de concentración, el riesgo de interés o el riesgo de reputación, sin por ello reducir los estímulos para que las entidades avancen hacia formulaciones más sofisticadas.

Además, también en el ámbito general del Pilar 2, el Banco está actualizando, entre otras cosas, una metodología interna de revisión supervisora, y desarrollando modelos propios de medición del riesgo de interés, guías sobre el riesgo de liquidez y estudios sobre pruebas de tensión.

El impacto de la revisión supervisora en el ámbito de trabajo de la supervisión es, por tanto, variado. En los trabajos de seguimiento surge una nueva tarea específica: el análisis del infor-

me de adecuación del capital citado; y en las inspecciones *in situ* será necesario revisar el proceso de autoevaluación del capital de las entidades.

Por otro lado, se puede entender que la revisión supervisora es novedosa, pero no supone tanto una ruptura con la situación anterior —la supervisión del Banco de España está basada en riesgos desde hace años— como una actualización y formalización de aspectos de la misma. Para las entidades supone una serie de obligaciones adicionales (incluyendo el IAC), pero en lo fundamental tampoco supone mucho más de lo que ya se les exige desde la supervisión, excepto, de nuevo, por la mayor formalidad de esas exigencias. Y esa mayor formalización es la que exigirá trabajo de la supervisión en la adaptación de los desarrollos metodológicos, ya que el proceso de revisión de capital ha de encuadrarse conceptualmente en la actual metodología de supervisión basada en riesgos, denominada «supervisión de la actividad bancaria bajo enfoque riesgo» (SABER).

3.2.3 Otras normas con impacto importante

a. Ámbito de aplicación de la norma

Como se ha visto, aunque no hay grandes novedades en el ámbito de aplicación de la norma, en su conjunción con los requerimientos generales sí aparecen diferencias importantes. La principal novedad es el cumplimiento de los requerimientos a nivel individual para todas las entidades de crédito, incluyendo a las matrices de grupos bancarios.

Las implicaciones de esta modificación son, básicamente, dos. La primera es que aumenta —por la inclusión de las matrices— el número de entidades para las que hay que vigilar el cumplimiento de los requerimientos. Este no es un mero incremento numérico, sino un cambio más profundo por la posición de la matriz en el grupo y las peculiaridades del cálculo de sus requerimientos comparados con los de una entidad filial o una entidad no integrada en un grupo. En efecto, se han debido plantear cuestiones tan relevantes como el tratamiento de las participaciones accionariales de la matriz en las entidades de su grupo o el tratamiento de la concentración de riesgos con sus filiales financieras.

La segunda es la discrecionalidad que se otorga al Banco para poder eximir, previo cumplimiento de unos requisitos, a determinadas matrices (y filiales) del cumplimiento individual.

b. Evaluación de garantías

La existencia de garantías frente a los riesgos que tienen las entidades, si son admisibles por la norma de solvencia y el supervisor, tiene un importante impacto sobre los requerimientos de recursos propios. La evaluación de las mismas es, por tanto, esencial. En la normativa anterior existía un sistema simple de admisión de garantías: las personales eran aceptables si eran plenas e incondicionales, y en las hipotecarias se exigía buena calidad. El impacto sobre el cálculo de los recursos propios era también simple.

La nueva normativa implanta un sistema que, siendo más sensible al riesgo y a la calidad de las garantías, es también más complejo que la regulación anterior. Así, en las garantías reales es más difícil juzgar si los activos son válidos y en las personales es más difícil valorar la idoneidad de los garantes. Asimismo, el nuevo tratamiento de las garantías implica la necesidad de revisar el cumplimiento de un conjunto elevado de requisitos cualitativos de admisibilidad, como se ha señalado al describir las técnicas de reducción de riesgos de la nueva normativa. También es más compleja la revisión de sus efectos sobre el cálculo de los recursos propios. Esta evaluación requerirá consumos adicionales de tiempo en las inspecciones *in situ* y un mayor uso del juicio experto.

c. Titulizaciones

La normativa anterior no contenía un tratamiento explícito de las titulizaciones. La actual cubre esta laguna con un tratamiento específico y detallado, que implica la necesidad de valorar si existe transferencia significativa de riesgos y, por tanto, si es aplicable el método de las tituli-

zaciones para el cálculo de los recursos propios, y la necesidad de valorar aspectos adicionales a las propias condiciones de la titulización: apoyos implícitos, *cherry picking*, adecuada cobertura contable de los costes asociados, etc.

En esta norma, de nuevo, la revisión en las inspecciones *in situ* será más compleja y, aunque no existe un control previo de estas titulizaciones, de hecho, será frecuente que se sometan a una valoración previa por el Banco de España.

d. Gobierno interno

La normativa antigua no incluía explícitamente obligaciones de gobierno interno. La nueva impone estas obligaciones en cuatro ámbitos: obligaciones generales de gobierno interno; obligaciones específicas de gobierno interno asociadas al cálculo de los RRPP por los diferentes riesgos, especialmente en enfoques avanzados; obligaciones en el ámbito de la propia autoevaluación del capital; y obligaciones de transparencia sobre gobierno interno (Pilar 3). Además, se establece un nuevo tipo infractor: las deficiencias de control interno y gestión de riesgos.

Aunque el análisis del gobierno interno siempre ha sido objeto de interés supervisor por su influencia en el perfil de riesgos, la existencia de obligaciones específicas, junto con un nuevo tipo infractor, hará que requiera mayor atención.

e. Pilar 3

En cumplimiento de esta nueva obligación de información al mercado para facilitar su función disciplinaria, las entidades deben publicar anualmente un «Informe con relevancia prudencial», que incluye información cuantitativa y cualitativa sobre recursos propios y riesgos.

En el contexto actual de demanda a las entidades de transparencia y datos completos y de calidad sobre sus riesgos, el papel de los supervisores en la revisión del Informe puede ser mayor que el inicialmente previsto. Además, este es otro de los aspectos sometidos a revisión desde que comenzó la crisis.

El Pilar 3 es un instrumento de transparencia de las entidades hacia el mercado. Esto significa, en particular, que el supervisor normalmente no emitirá guías de Pilar 3, a diferencia de lo que sucede con el Pilar 2, aparte de que la norma es suficientemente detallada en este tema. No obstante, en algunos casos las entidades, a través de sus asociaciones o federaciones, han elaborado determinadas guías que el supervisor puede comentar. Pero la responsabilidad de asegurar una aplicación consistente de la transparencia dentro de un país y entre países recae en mayor medida en las propias entidades.

El supervisor, por su parte, debe vigilar que las entidades tengan procesos adecuados para asegurar la calidad de la información proporcionada y el cumplimiento de todos los extremos de la norma. Asimismo, como es habitual con toda información relevante publicada por las entidades de crédito, el supervisor la conocerá y, en su caso, detectará las posibles insuficiencias.

f. Estados de recursos propios

Los estados de recursos propios son otro elemento de la Circular que, aunque no tiene reflejo en la DRP, se basa en los trabajos del CEBS para diseñar estados de recursos propios similares en todos los países de la UE (los denominados COREP).

De los ocho estados de la Circular anterior, se pasa a los veintitrés (de mayor complejidad) de esta, si bien no todas las entidades vendrán obligadas a presentarlos todos, pues ello depende de los modelos utilizados para la medición de los riesgos. Para la supervisión esto implica que mejora la información periódica disponible, que hay que adaptarse a cambios en

la concepción de los estados, que pasan de un sistema de diseño propio nacional a otro de acuerdos europeos y que se hace más compleja su interpretación.

Así, el seguimiento del coeficiente de solvencia de las entidades consumirá más recursos supervisores y la comprobación in situ de la calidad de la información rendida se hace más costosa.

3.3 OTRAS IMPLICACIONES DE LA CIRCULAR

3.3.1 Cooperación internacional

La elaboración del Acuerdo de Basilea II ha sido un esfuerzo internacional, tanto por parte de los supervisores como por parte de las entidades y otros agentes interesados. La implantación y vigilancia del funcionamiento del mismo está siendo también una labor internacional, buscando la coherencia en las decisiones adoptadas en los distintos países.

Ello ha supuesto un fuerte incremento en las relaciones, especialmente técnicas, con otros supervisores, tanto en la participación en grupos de trabajo y foros internacionales como en los procesos de validación de modelos o revisión del Pilar 2.

En el ámbito de la UE, la norma exige una cooperación reforzada entre supervisores para la validación de modelos avanzados (artículo 129.2 de la DRC). Los grupos de entidades de crédito con filiales en países de la UE solo tienen que presentar, a su supervisor de origen, una solicitud de autorización para la utilización de modelos avanzados para el grupo, la matriz y cada una de las filiales, nacionales o extranjeras. La resolución de esta solicitud será también única para todos los niveles del grupo, y la emitirá el supervisor de origen tras validarla con todos los supervisores de acogida.

Como supervisor de origen, el Banco de España ha desarrollado una intensa cooperación y coordinación de la validación de modelos avanzados con Reino Unido (ya materializada en una autorización a una filial) y Portugal (en proceso de transición hacia modelos avanzados); en el futuro próximo, esta cooperación incluirá también, entre otros, a los supervisores de Alemania, Italia, Polonia y Noruega.

Como supervisor de acogida, el Banco ha colaborado en la validación de los grupos bancarios, con filiales en España, de una serie de países, entre los que se encuentran Francia, Bélgica, Reino Unido, Holanda, Luxemburgo y Alemania.

Fuera de la UE, desde 2004 el Banco ha seguido una estrategia activa para impulsar la implantación efectiva de Basilea II, extender sus estándares de trabajo y economizar recursos supervisores y de las entidades. Fruto de esta labor, hasta el momento se ha llegado a acuerdos de validación de modelos avanzados con México y Perú. En el futuro se añadirán Estados Unidos, Chile, Colombia, Brasil, Puerto Rico y otros países con los que se coopera activamente en función de la presencia de las entidades españolas en ellos y la situación de la normativa local en relación con la implantación de Basilea II.

Finalmente, tras una activa e intensa participación del Banco de España en la elaboración del Acuerdo de Basilea II (recuérdese que el Banco presidía el Comité en el momento de la aprobación), la participación en el grupo que el Comité tiene establecido para la implantación de Basilea II (presidido hoy también por el Banco de España), en sus subgrupos y en aquellos otros dedicados a la revisión de Basilea II ha seguido la misma senda. Por otra parte, en el proceso paralelo, pero cualitativamente distinto, de la UE, el Banco también despliega una importante labor de participación en los trabajos en curso, y de contribución a los mismos, entre los que destacan los dedicados a la búsqueda de coherencia entre supervisores en la implantación de la DRC y, en particular, en las redes de supervisores para el seguimiento de los grandes grupos bancarios paneuropeos.

3.3.2 Guías y criterios

Otra de las novedades de la nueva normativa de solvencia, en este caso con rango de Ley, es la habilitación que se da al Banco de España para emitir recomendaciones o guías que desarrollen la Circular.

Asimismo, esta atribución formaliza la capacidad del Banco para implantar los criterios y acuerdos alcanzados en los grupos y comités internacionales sobre diversos aspectos supervisores.

En este sentido, en la página de Internet del Banco de España hay una sección específica dedicada a la validación de modelos, cuyo contenido es el siguiente:

- Documento inicial de junio 2006 con la aproximación del Banco de España a la implantación de Basilea II, la validación de *modelos del Pilar 1* y la cooperación supervisora.
- Paquetes de información necesaria para que las entidades puedan llevar a cabo los procesos de validación de los modelos para riesgos del Pilar 1.
- Documentos de criterios técnicos del Banco de España sobre aspectos críticos y específicos de la validación que las entidades deben tener en cuenta.
- Orientaciones sobre otros aspectos relacionados y actualización de documentos.

Asimismo, el Banco ha emitido formalmente hasta el momento dos guías de acuerdo con la habilitación que se comenta. La primera de ellas es sobre el Pilar 2: la guía de autoevaluación del capital. La segunda, ya comentada, se refiere a la utilización del método estándar de riesgo operacional. Finalmente, se están repasando las guías del CEBS para eventualmente adoptarlas, tras su traducción, como guías del Banco en los casos en que no se opte por la elaboración de una guía propia que cumpla con las del CEBS.

3.3.3 Recursos y formación

Como hemos venido diciendo, tres son las principales áreas donde hay un mayor impacto en términos de recursos de la supervisión a raíz de la nueva norma.

La primera se refiere directamente a la supervisión de las entidades y comprende la autorización de modelos y su seguimiento posterior, la revisión de las exigencias del Pilar 1 en general, y la revisión supervisora del Pilar 2. La segunda está relacionada con el desarrollo de criterios internos, guías y metodología supervisora. La última es la mayor actividad de los grupos internacionales de supervisores en esta materia.

Estas áreas tienen un impacto directo en los recursos, que se ha abordado y sigue abordándose, y un impacto sobre la formación del personal. En relación con esto último, en España, como en el resto de los países de nuestro entorno, existe la necesidad de la formación continua de los inspectores, la formación general sobre la nueva Circular, la introducción de la formación especializada y otras áreas adicionales en los programas anuales de formación. Además, en la UE se ha decidido que los supervisores compartan estos esfuerzos formativos, con la finalidad de avanzar hacia una cultura supervisora europea común.

4 **Medidas correctivas aplicables y procedimientos administrativos**

Finalmente, con la nueva normativa, se establecen varias medidas correctivas nuevas a disposición del Banco de España. Estas incluyen planes de retorno al cumplimiento en el área de la revisión supervisora y el gobierno interno de las entidades; la exigencia de recursos propios adicionales, procedimientos, mecanismos y estrategias, o políticas específicas (provisiones,

capital, reducción riesgo inherente); y la atribución de restringir negocios, operaciones, o extensión de la red.

5 Conclusión

En suma, la Circular 3/2008, a las entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos, constituye una normativa de notable extensión y complejidad técnica, fiel reflejo de las características de la regulación que transpone (la DRC y el Acuerdo de Basilea II), e indudablemente va a representar —está representando ya— para las entidades de crédito retos considerables de implantación en muy diversos ámbitos. Pero, como hemos comentado, el supervisor también se está viendo confrontado con retos de no inferior calibre en una gran diversidad de áreas. La clave para superar estos retos con eficacia se encuentra, sin duda, en haberlos encarado de manera temprana, mucho antes de las transposiciones de la DRC y de Basilea II al ordenamiento jurídico español.

BIBLIOGRAFÍA

- (1985). *Ley 13/1985*, de 25 de mayo (BOE de 28). Coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.
- (2008). *Real Decreto 216/2008*, de 15 de febrero (BOE de 16). Recursos propios de las entidades financieras.
- BANCO DE ESPAÑA (2008). *Circular 3/2008, a las entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos*, mayo.
- (2006). *Implantación y validación de enfoques avanzados de Basilea II en España*, junio.
- (2008). *Guía del proceso de autoevaluación del capital de las entidades de crédito (PAC)*, junio.
- (2008). *Guía para la aplicación del método estándar en la determinación de los recursos propios por riesgo operacional*, septiembre.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2004). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*, junio.
- (2005). *The Application of Basel II to Trading Activities and the Treatment of Double Default Effects*, julio.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO (2006). *Directiva 2006/48/CE*, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (refundición), junio.
- (2006). *Directiva 2006/49/CE*, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (refundición), junio.