

2 El ejercicio de las funciones supervisoras

Los siguientes apartados de este capítulo describen, en primer lugar, las actuaciones supervisoras practicadas, con indicación de las entidades objeto de supervisión, las visitas de inspección *in situ* realizadas, junto con un detalle de los escritos de requerimientos y observaciones remitidos a las entidades como consecuencia de dichas actuaciones. En segundo lugar, se explica lo que ha supuesto el ejercicio de la potestad sancionadora, a lo largo de 2008, con indicación del número de expedientes incoados y de los expedientes resueltos por tipo de infracción. En tercer lugar, se hace referencia al ejercicio de otras competencias del Banco de España (BE) que complementan sus responsabilidades de supervisión (por ejemplo, las vinculadas a normas que regulan la transparencia de las operaciones bancarias o concernientes a la llevanza de los registros oficiales). En cuarto y último lugar, se explica, de forma resumida, el sistema de supervisión continuada del Banco de España.

2.1 Actividad supervisora

A 31 de diciembre de 2008, se encontraban bajo la supervisión del BE un total de 505 entidades de diversa naturaleza, de las que 361 eran entidades de crédito.

El proceso de supervisión que el BE aplica consta de un seguimiento y análisis permanentes de su situación, reforzado con un programa de verificación de la información mediante inspecciones *in situ* (véase el apartado 2.4). En el ejercicio 2008 se han llevado a cabo 166 visitas de inspección, de las cuales 48 se encontraban en curso a 31 de diciembre de 2008, según el desglose señalado en el cuadro 2.1.

De acuerdo con las labores de planificación de las actuaciones supervisoras, las visitas de inspección pueden tener un alcance global o limitado a determinados aspectos. En el primer caso, las actuaciones pretenden obtener información actualizada sobre la entidad. Por su parte, las inspecciones con alcance limitado buscan obtener un conocimiento adecuado sobre una o varias áreas de la entidad o grupo (por ejemplo, la cartera de créditos, la actividad de tesorería o la actividad de custodia) o el seguimiento de aspectos más concretos (por ejemplo, el grado de cumplimiento de requerimientos previamente formulados por el BE, las circunstancias relevantes para el cierre del ejercicio, etc.).

La evolución descendente de los datos del cuadro 2.1 es expresiva de los cambios que el Banco de España viene introduciendo en la forma en que se ejerce la supervisión continuada de las entidades, con objeto de lograr una intensidad supervisora mayor y más eficiente. Las tradicionales actuaciones de inspección *in situ*, la única actividad que tiene reflejo en la estadística del cuadro anterior, se han venido complementando, cada vez en mayor medida, por un seguimiento continuado muy intenso y cercano. Ello ha sido propiciado por la disponibilidad a distancia de información periódica y de gestión cada vez más extensa y de mejor calidad, así como por una intensificación de la interacción con las entidades supervisadas, lo que ha permitido ampliar las actividades de análisis y seguimiento para obtener un mejor conocimiento y más continuado y actualizado del perfil de riesgo de las entidades. Asimismo, la modalidad denominada «seguimiento continuado *in situ*», que supone la presencia permanente de personal inspector en las entidades combinando tareas de análisis y de verificación, y que puso en práctica el BE para atender las necesidades de supervisión en los dos grandes grupos bancarios, se ha extendido recientemente a otro conjunto de entidades cuyo tamaño y complejidad así lo han exigido. El seguimiento continuado, ya sea «*in situ*» o a distancia, consume ya una proporción significativa de los recursos supervisores disponibles, sin que sus actuaciones se reflejen en la estadística de visitas de inspección.

	VISITAS DE INSPECCIÓN					
	FINALIZADAS			EN CURSO		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Entidades de crédito	69	125	98	80	44	37
Bancos	36	63	52	37	12	20
Cajas de ahorros	11	17	19	21	18	10
Cooperativas de crédito	10	18	8	12	4	0
Sucursales de entidades de crédito extranjeras	1	6	7	2	1	1
Comunitarias	1	6	2	2	1	1
Establecimientos financieros de crédito	11	21	12	8	9	6
Otras entidades	12	22	20	16	11	11
Sociedades de tasación	2	8	8	6	7	8
Sociedades de garantía recíproca	3	5	1	5	1	0
Establecimientos de cambio y transferencias	7	9	11	5	3	3
TOTAL	81	147	118	96	55	48

FUENTE: Banco de España.

Por lo que se refiere, en concreto, al ejercicio 2008, la mayor parte de la actividad supervisora ha estado influida por la crisis iniciada en el verano de 2007. Así, las visitas de inspección realizadas han sido más intensivas en aspectos clave para una adecuada valoración de la situación de las entidades en el presente contexto económico, lo que ha llevado a una revisión profunda de las carteras de créditos e inmuebles adjudicados, con el correspondiente impacto en la duración de las inspecciones. Otros aspectos que han sido objeto de especial atención son el análisis y la evaluación del riesgo de liquidez de las entidades de crédito, de los sistemas de medición y control de riesgos, de la capacidad de generar resultados y de la solvencia.

Asimismo, se han culminado los procesos de validación de los modelos internos para el cálculo de los recursos propios regulatorios por riesgo de crédito con la autorización a ocho grupos españoles de entidades de crédito para utilizar, a efectos regulatorios, métodos basados en calificaciones internas (métodos IRB), una vez publicada la Circular 3/2008, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos. Estos procesos han incluido la revisión sistemática de las metodologías y documentación, bases de datos, procedimientos cuantitativos y cualitativos y entorno tecnológico, así como la evaluación del grado de implantación y uso efectivo de los sistemas avanzados de gestión, y la existencia de un entorno de control adecuado (incluyendo el papel de la función de validación y de auditoría interna) para garantizar el adecuado funcionamiento y mantenimiento de los modelos en el futuro. Adicionalmente, se han realizado tres ejercicios para analizar el impacto cuantitativo de la utilización de los métodos IRB en los niveles de solvencia y, con relación al riesgo operacional, se ha publicado una guía sobre la aplicación del método estándar en la determinación de los recursos propios por este riesgo.

Para desarrollar las actuaciones de seguimiento y análisis y las inspecciones in situ, el personal adscrito a la Dirección General de Supervisión del BE se componía a fin de año de 431 personas, según se detalla en el cuadro A.1.4. Una parte cada vez más importante y creciente de dicho personal —de acuerdo con estimaciones globales, en torno a un 20%— está dedicada

	ESCRITOS DIRIGIDOS A ENTIDADES		
	2006	2007	2008
Entidades de crédito	80	97	63
Bancos	24	31	21
Cajas de ahorros	14	17	19
Cooperativas de crédito	20	22	8
Sucursales de entidades de crédito extranjeras	9	11	2
<i>Comunitarias</i>	4	7	1
<i>Extracomunitarias</i>	5	4	1
Establecimientos financieros de crédito	13	16	13
Otras entidades	17	18	14
Sociedades de tasación	5	7	5
Sociedades de garantía recíproca	4	4	1
Establecimientos de cambio y transferencias	8	7	8
TOTAL	97	115	77

FUENTE: Banco de España.

a funciones no directamente relacionadas con el proceso de supervisión continuada de las entidades, sino a tareas de asesoría interna, participación en el diseño de la política supervisora, definición de metodología y procedimientos, y asistencia a foros internacionales, entre otras.

Como consecuencia del conocimiento adquirido en el proceso de supervisión continuada de las entidades, el BE está habilitado para adoptar diversos tipos de medidas previstas en el ordenamiento jurídico, tales como: i) recomendaciones y requerimientos; ii) aprobación de planes de saneamiento; iii) incoación de expedientes sancionadores a las entidades y a sus órganos de administración y dirección, y iv) medidas de intervención o de sustitución de administradores. En 2008 no ha sido necesaria la adopción de ninguna medida cautelar de intervención o sustitución en relación con las entidades supervisadas.

Los requerimientos y recomendaciones que el BE traslada a las entidades supervisadas pretenden la subsanación tanto de deficiencias observadas e incumplimientos de normas prudenciales, como de carencias de control interno y gestión, con el objetivo último de mejorar el perfil de riesgo de las entidades de crédito y contribuir de este modo a la estabilidad del sistema financiero.

A lo largo del año 2008 se formularon 77 escritos de recomendaciones y requerimientos, remitidos a entidades de crédito y otras entidades supervisadas por el BE, sea como destinatarias únicas o en su condición de cabeceras de grupos consolidables, de acuerdo con la distribución detallada en el cuadro 2.2.

Los 77 escritos dirigidos a entidades supervisadas contenían un total de 357 puntos u observaciones sobre distintos aspectos, relativos a las materias detalladas en el cuadro 2.3.

Como es habitual, el riesgo de crédito, tanto por cuestiones contables como de control, fue el principal capítulo sobre el que versaron las observaciones, aproximadamente, el 50% del to-

	2006	2007	2008
Riesgo de crédito	145	231	177
Contabilización de riesgos crediticios, debilidades en acreditados e incremento de necesidades de cobertura	96	164	130
Calidad de los controles del riesgo de crédito (procesos de concesión, seguimiento, etc.)	49	67	47
Gestión y control interno	102	147	79
Gestión y control interno en general	84	120	59
Actividades en los mercados de capitales	18	27	20
Recursos propios y solvencia	30	41	23
Coeficiente de solvencia	30	41	23
Otra normativa	146	162	78
Incumplimiento de normas relativas a transparencia y relaciones con la clientela	31	35	19
Deficiencias en la información a la CIR	22	30	13
Requisitos de homologación de entidades no de crédito	13	14	15
Otros aspectos	80	83	31
TOTAL	423	581	357

FUENTE: Banco de España.

tal. En 2008, el BE ha continuado requiriendo una adecuada cobertura de los acreditados menos solventes, así como mejoras en la calidad de los controles establecidos en los circuitos relacionados con la concesión y el seguimiento del riesgo crediticio.

La segunda materia más señalada, con 59 recomendaciones, se refiere al control interno de las entidades, que abarca, en general, la necesidad de una adecuada gestión por parte de las entidades del conjunto de sus riesgos y la mejora en los procedimientos de control interno. Finalmente, la estricta vigilancia del cumplimiento de las normas de solvencia ha dado lugar a 23 requerimientos y recomendaciones, lo que sitúa esta materia en tercer lugar por número de requerimientos, en un año en el que, como se ha mencionado más arriba, ha entrado en vigor la nueva normativa de solvencia (Basilea II).

Debe advertirse que, atendiendo a la naturaleza de las deficiencias apreciadas, algunos de estos incumplimientos han originado las oportunas comunicaciones a otras autoridades de supervisión financiera en España, así como a las autoridades supervisoras de las matrices extranjeras de entidades de crédito españolas, en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente y de los acuerdos de colaboración suscritos por el BE.

En el ámbito de la cooperación supervisora, durante 2008 ha continuado la colaboración fluida con los supervisores europeos, latinoamericanos y norteamericanos. En el ámbito europeo cabe destacar los trabajos desarrollados con el supervisor de acogida británico (The United Kingdom Financial Services Authority) y el supervisor portugués (Banco de Portugal), mientras que en el ámbito latinoamericano destacan los trabajos de validación coordinados con el supervisor mexicano (la Comisión Nacional Bancaria y de Valores). Asimismo, en el marco de colaboración europeo, el Banco de España ha participado en un proyecto del CEBS consistente en la revisión por equipos internacionales de los modelos de capital

económico de un conjunto de bancos internacionales entre los que se encontraba un grupo bancario español.

En lo que concierne a los «colegios de supervisores», entendidos como foros permanentes, aunque flexibles, para la cooperación y coordinación entre las distintas autoridades responsables de la supervisión de los diferentes componentes de los grupos bancarios internacionales, el BE organizó en el último trimestre del año sendas reuniones referidas a dos grupos bancarios españoles. En estas reuniones participaron representantes de las autoridades supervisoras de Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Italia, México, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suiza, Uruguay y Venezuela, así como personal directivo de dichos grupos bancarios. El objetivo básico de estas reuniones fue intercambiar información acerca del perfil de riesgo de estos grupos bancarios, compartir el enfoque supervisor adoptado en cada país, y conocer los planes de supervisión previstos para esos grupos bancarios en 2009. Adicionalmente, con dichas reuniones también se pretende potenciar la comunicación y colaboración, tanto multilateral como bilateral, que de mantera continuada mantienen los distintos supervisores. Por otro lado, como supervisor de acogida de bancos extranjeros, el BE ha asistido en el transcurso de 2008 a varias reuniones de «colegios» en países como Alemania, Estados Unidos y Francia y ha participado en un colegio interno de supervisores estadounidenses sobre filiales de un grupo bancario español y en otro colegio en Holanda relacionado con la adquisición de un grupo bancario de dicho país.

Finalmente, el BE ha firmado cuatro nuevos protocolos de cooperación: con el SEPBLAC (en sustitución del firmado en junio de 2005), con las autoridades supervisoras financieras, los bancos centrales y los ministros de economía de la UE, con la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y con cuatro autoridades supervisoras de Estados Unidos (Federal Reserve System, Office of the Comptroller of the Currency, Federal Deposit Insurance Corporation y Office of Thrift Supervision).

2.2 *El ejercicio de la potestad sancionadora a lo largo de 2008*

La potestad sancionadora ejercida sobre los sujetos y mercados cuyo control e inspección corresponde al Banco de España constituye la actividad de cierre de dicha función supervisora, configurándose como un mecanismo encaminado a garantizar el cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina a que deben someter su actuación las entidades que operan en el sector financiero. Y es que, como señala la propia Exposición de motivos de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (LDIEC), la eficacia de tales normas depende de la existencia de unas facultades coercitivas suficientes en manos de las autoridades supervisoras de las entidades financieras.

El ejercicio de dicha potestad sancionadora se proyecta sobre el conjunto de sujetos y mercados sometidos a la supervisión del Banco de España, lo que incluye no solo a las entidades de crédito y cuantas otras entidades financieras se encuentran sometidas a su control e inspección, sino también a sus administradores y directivos, a quienes es posible sancionar por la comisión de infracciones muy graves o graves cuando estas sean imputables a su conducta dolosa o negligente. Igualmente resultan sancionables los titulares de participaciones significativas de las entidades de crédito, así como aquellos que, teniendo nacionalidad española, controlen una entidad de crédito de otro Estado miembro de la Comunidad Europea.

Finalmente, la potestad sancionadora del Banco de España alcanza también a personas y entidades que, sin formar parte del elenco de sujetos supervisados que se acaba de mencionar, pretenden irrumpir en el mercado financiero sin cumplir las condiciones autorizatorias de acceso, ya sea mediante el ejercicio de las actividades legalmente reservadas a las entidades

EXPEDIENTES INCOADOS POR EL BANCO DE ESPAÑA

CUADRO 2.4

Número

ENTIDADES	2005	2006	2007	2008
Bancos	1	1	1 (a)	—
Sucursales de entidades de crédito extranjeras comunitarias	—	1	—	—
Cajas de ahorros	1	—	—	—
Titulares de participaciones significativas en EC	—	—	—	1
Incumplimiento del coeficiente de reservas mínimas BCE	3	5	2	2
Utilización de denominaciones o realización de actividades reservadas a EC	—	—	—	1
Establecimientos financieros de crédito	—	1	—	—
Sociedades de tasación	5	2	2	3
Revocación de sociedades de tasación	1	—	—	—
Establecimientos de cambio de moneda y gestión de transferencias	5	5	6	6
Establecimientos de cambio de moneda no autorizados	—	2	—	1
Revocación de establecimientos de cambio de moneda	163	1	1	3
Total	179	18	12	17

FUENTE: Banco de España.

a. Acuerdo de levantamiento de la suspensión.

debidamente inscritas en los correspondientes registros, o mediante el uso de las denominaciones genéricas propias de estas u otras que puedan inducir a confusión con ellas.

En este contexto, el Banco de España tiene atribuida la competencia para la incoación e instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores a los sujetos antes mencionados, rigiéndose la imposición de las correspondientes sanciones por las reglas señaladas en el artículo 18 de la LDIEC, a tenor del cual corresponde al Banco de España imponer las sanciones por infracciones graves y leves, mientras que la imposición de sanciones por infracciones muy graves corresponde al ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, salvo la de revocación de la autorización, que se impondrá por el Consejo de Ministros. Excepcionalmente, tratándose de establecimientos de cambio de moneda y gestión de transferencias con el exterior, así como en el caso de intrusos en el sector financiero, la competencia para la imposición de las sanciones, cualquiera que sea su graduación, corresponde al Banco de España.

2.2.1 EXPEDIENTES INICIADOS EN 2008

En 2008, a la vista de los hechos puestos de manifiesto con ocasión de las inspecciones practicadas por el Banco de España y de otras circunstancias, se acordó la incoación de 14 expedientes sancionadores.

Atendiendo a la tipología de los sujetos pasivos de la actuación sancionadora del Banco de España, se observa que, de los expedientes iniciados en 2008, tres se incoaron a sociedades de tasación homologadas y a 10 de sus administradores y directivos; seis a establecimientos de cambio de moneda extranjera y gestión de transferencias con el exterior y a 23 de sus altos cargos; un expediente a una persona física y otra jurídica por la presunta adquisición de participaciones significativas en el capital de un establecimiento financiero de crédito sin haberlo comunicado previamente al Banco de España; uno a una sociedad y su administrador único por el ejercicio de actividades reservadas a las entidades de crédito; y uno a una entidad que

realizaba la actividad de gestión de transferencias con el exterior sin contar con la necesaria autorización.

A lo anterior debe añadirse que, según dispone el artículo 19 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo está facultado para imponer a las entidades de crédito un determinado nivel de reservas mínimas, cuyo incumplimiento resulta sancionable en el marco de un procedimiento cuya tramitación corresponde al Banco de España. En este contexto, dentro de los expedientes iniciados en 2008, se incluyen dos procedimientos de esta naturaleza.

Finalmente, debe hacerse mención de la incoación de tres expedientes de revocación de la autorización concedida a otros tantos establecimientos de cambio de moneda extranjera, por renuncia, al haber solicitado su baja en el registro de titulares de establecimientos de compra-venta de moneda extranjera y/o gestión de transferencias con el exterior. Este tipo de expedientes no constituyen un ejercicio de la potestad sancionadora del Banco de España propiamente dicha, pero sí forman parte de su potestad supervisora y de tutela del mercado, ya que, mediante la sustanciación de estos procedimientos se ejerce el control sobre los sujetos supervisados, en la medida en que se evita que formen parte del sistema entidades que, por las razones que el propio ordenamiento establece, incurran en causa de pérdida de su autorización.

Los anteriores datos no representan especiales diferencias con los de años anteriores, tanto por lo que se refiere a número de expedientes como al tipo de sujetos pasivos de la actividad sancionadora ejercitada por el Banco de España, si bien cabe reseñar que entre aquellos contra quienes se incoó expediente en 2008 se encuentran varios sujetos que fueron ya sancionados en su día por haber incumplido normas de ordenación y disciplina. La existencia de conductas ilícitas reincidentes se considera particularmente rechazable en un mercado regulado como el financiero, donde la confianza en la conformidad a Derecho de las relaciones que en él se establecen resulta un factor clave para su funcionamiento. Por esta razón se justifica, más aún, si cabe, el ejercicio de la potestad sancionadora frente a este tipo de conductas.

2.2.2 EXPEDIENTES RESUELTOS EN 2008

Junto a los datos que recogen el volumen de expedientes que se han iniciado a lo largo del año 2008, conviene referirse, también, a los expedientes que han sido resueltos en ese mismo período. A este respecto, los órganos competentes resolvieron en 2008 los expedientes sancionadores tramitados contra 9 entidades supervisadas y 42 miembros de sus órganos de administración y dirección. Con dichas resoluciones se impusieron 12 sanciones a entidades y 26 a administradores y directivos, por la comisión de infracciones muy graves. Por la comisión de infracciones graves se impusieron 26 sanciones a entidades y 87 a sus altos cargos. Por la comisión de infracciones leves se impusieron seis sanciones, en este caso solo a entidades, toda vez que el ordenamiento jurídico no prevé la imposición de sanciones a administradores o directivos por la comisión de infracciones tipificadas como leves.

Junto a lo anterior, interesa señalar que en 2008 se resolvieron tres expedientes a otras tantas entidades de crédito, por incumplimiento del coeficiente de reservas mínimas. Como se ha dicho, este tipo de expedientes se incoan y resuelven por el Banco Central Europeo, correspondiendo su tramitación al Banco de España.

Por último, en 2008 se resolvió un expediente por la realización de actividades reservadas a las entidades de crédito dirigido contra una sociedad y su administrador único, habiendo resultado sancionado solo este último.

EXPEDIENTES RESUELTOS POR TIPO DE INFRACCIÓN

CUADRO 2.5

Número

NÚMERO DE EXPEDIENTES	PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES					OTROS PROCEDIMIENTOS				
	INFRACCIÓN			SOBRE-SEIMIENTO	INCUM-PLIMENTO COEFICIENTE RESERVAS MÍNIMAS BCE	DENOMINACIÓN/ACTIVIDAD RESERVADA (ARTS. 28-29 LEY DISCIPLINA)	REVOCACIÓN SOCIEDADES TASACIÓN (RD 775/97)	ECM NO AUTORIZADOS	REVOCACIÓN ESTABLECIMIENTOS DE CAMBIO DE MONEDA	
	MUY GRAVE	GRAVE	LEVE							
A entidades										
2005	232	5	16	2	—	3	1	1	1	220
2006	18	13	33	13	—	5	—	—	—	1
2007	14	12	24	7	—	1	—	—	2	1
2008	16	12	26	6	1	3	1	—	—	3
A determinados miembros de los órganos de administración y dirección										
2005	87	14	47	—	2	—	—	—	—	63
2006	56	39	132	—	2	—	—	—	—	—
2007	46	27	91	—	3	—	—	—	—	—
2008	43	26	87	—	8	—	1	—	—	—

FUENTE: Banco de España.

Junto a los datos relativos a las actuaciones llevadas a cabo en el plano estrictamente sancionador, resulta de interés informar sobre la resolución, en 2008, de tres expedientes de revocación de la autorización para el ejercicio de la actividad profesional de cambio de moneda extranjera en establecimientos abiertos al público, por renuncia de sus titulares a dicha autorización.

Especial interés tiene el análisis de la naturaleza de las distintas infracciones que han merecido la imposición de sanciones a lo largo del ejercicio, atendiendo al tipo de entidad de que se trate.

Entidades de crédito

Así, en primer lugar, interesa hacer mención al expediente seguido contra un banco y 16 personas físicas que en su día ocuparon cargos de administración y dirección en la entidad. En dicho procedimiento se apreció la existencia de una infracción grave relativa al incumplimiento de las normas sobre contabilización de operaciones y sobre formulación de balances, cuentas de pérdidas y ganancias y estados financieros de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente.

Respecto de las tres infracciones consistentes en el incumplimiento de la obligación de las entidades de crédito de mantener un determinado nivel de reservas mínimas, establecida por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, según lo dispuesto en el artículo 19 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, procede señalar que su existencia se ha apreciado en los oportunos expedientes incoados y resueltos por el Banco Central Europeo, habiendo correspondido su tramitación al Banco de España.

Sociedades de tasación

Por lo que se refiere a expedientes sancionadores seguidos contra entidades sometidas a la supervisión del Banco de España distintas de las entidades de crédito, durante 2008 se resolvió el expediente tramitado contra una sociedad de tasación y sus cinco cargos de administración. En dicho expediente se sancionó la comisión de una infracción muy grave, al apreciar-se el incumplimiento del requisito de homologación consistente en disponer de medios

organizativos y de control interno necesarios para desarrollar la actividad de tasación. También resultó sancionada, en ese mismo procedimiento, la comisión de sendas infracciones graves consistentes, respectivamente, en la emisión de certificados e informes de tasación en cuyo contenido se aprecie falta de concordancia con los datos y pruebas obtenidos en la actividad de valoración efectuada o que se aparten, sin advertirlo expresamente, de los procedimientos, comprobaciones e instrucciones previstas en la normativa aplicable, y en la falta de remisión de datos que deben ser suministrados al Banco de España. Se apreció, asimismo, la existencia de una tercera infracción por el incumplimiento de la exigencia impuesta en la normativa sectorial aplicable a este tipo de entidades de tener suscrita una póliza de responsabilidad civil con ciertas condiciones. Dicha conducta —que, individualmente considerada, podría entenderse constitutiva de infracción leve— mereció, sin embargo, la calificación de grave por tratarse de un comportamiento reincidente, al haber sido sancionada la entidad, por el mismo tipo de infracción, en los cinco años precedentes.

Establecimientos de cambio de moneda y gestión de transferencias con el exterior

En cuanto a expedientes tramitados a establecimientos de cambio de moneda extranjera y gestión de transferencias con el exterior, en 2008 se resolvieron expedientes tramitados contra siete de estas entidades y contra sus administradores y directivos (21 en total). Las infracciones que han merecido la consideración de muy graves se refieren, en dos casos, a la ilegalidad de la contabilidad con irregularidades esenciales que impiden conocer la situación patrimonial y financiera del establecimiento. En otros ocho casos se declaró la existencia de infracción muy grave como consecuencia de haber incurrido el establecimiento en la comisión de una infracción grave, habiéndole sido impuesta en los cinco años precedentes una sanción firme por el mismo tipo de infracción (singularmente, el incumplimiento de las normas vigentes sobre la contabilidad de operaciones y la formulación de estados financieros de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente; de la exigencia de exclusividad en la utilización de las cuentas bancarias a través de las que se canalizan los fondos transferidos; de las normas reguladoras del aseguramiento de la responsabilidad civil; de la normativa sobre agentes; de las normas sobre transparencia de las operaciones, o de la reguladora del registro de operaciones). En un caso se consideró la existencia de una infracción muy grave por la omisión de información que debe remitirse al Banco de España por cuanto con ello se dificultó la apreciación de la situación patrimonial y financiera del establecimiento.

En cuanto a las infracciones graves, se declaró la existencia de este tipo de infracción por el incumplimiento de la normativa reguladora del nivel mínimo de capitalización de los establecimientos de cambio (seis casos); de las normas sobre contabilización de operaciones y sobre formulación de balances, cuentas de pérdidas y ganancias y estados financieros de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente (un caso); de la obligada cobertura de la responsabilidad civil que pudiera derivarse de la gestión de transferencias (cuatro casos); de las obligaciones de registro de operaciones y gestión de transferencias (cuatro casos); de las previsiones normativas sobre transparencia y protección de la clientela (tres casos); por la existencia de omisiones o inexactitudes en la información que debe remitirse al Banco de España (tres casos) y por el incumplimiento del deber de exclusividad de las cuentas de canalización de transferencias con el exterior (dos casos). Se tipificó asimismo como infracción grave el incumplimiento aislado de normas reglamentarias que imponen obligaciones sobre transparencia y protección de la clientela, al haber sido sancionada la entidad por el mismo tipo de infracción en los dos años precedentes.

Finalmente, se consideró la existencia de cuatro infracciones leves relativas, respectivamente, a incumplimientos aislados de la normativa sobre agentes; a incumplimientos de la normativa sobre transparencia y protección de la clientela; a la realización aislada de actividades ajenas al objeto social exclusivo, y a la falta de remisión, en plazo, de cierta documentación al Banco de España.

Realización de actividades reservadas a las entidades supervisadas

Como se ha indicado, la actividad sancionadora del Banco de España se proyecta, igualmente, sobre aquellas personas físicas o jurídicas que, sin haber obtenido la preceptiva autorización y figurar inscritas en los correspondientes registros, realizan actividades reservadas a entidades de crédito. Dentro de este apartado, durante 2008 se resolvió un expediente, por la realización de actividades de captación de fondos reembolsables del público, en forma de préstamo, dirigido contra una sociedad y su administrador único, resultando sancionado este último con una multa. Asimismo, le fue remitido un requerimiento para el cese de la actividad ilícita, con apercibimiento de que, de no hacerlo, podría ser nuevamente sancionado. Estas conductas se consideran particularmente reprochables en la medida en que afectan directamente no solo a la confianza del público en el sistema financiero, cuyo funcionamiento se ve alterado por la actividad intrusista del infractor, sino también a los intereses de los titulares de los recursos financieros aportados, que asumen el riesgo de pérdida en caso de insolvencia de los perceptores de los fondos.

2.2.3 SANCIOS Y CONCLUSIÓN

Por último, cabe señalar que las sanciones impuestas en el ejercicio, dentro del abanico que ofrece la normativa sancionadora, son mayoritariamente de naturaleza pecuniaria. No obstante, en ocasiones se ha optado por la imposición de otro tipo de sanción, por considerarlo más adecuado para alcanzar el fin último perseguido con el ejercicio de la potestad disciplinaria y que no es tanto el castigo de conductas, sino la protección del sistema, evitando futuros incumplimientos, y el restablecimiento del orden jurídico vulnerado. Ello ha aconsejado que, en determinados supuestos, se haya optado por sanciones de amonestación pública y privada, y de inhabilitación de altos cargos, e incluso, en tres ocasiones, se ha considerado necesario revocar la autorización concedida a otros tantos establecimientos de cambio de moneda extranjera, al estimar que las infracciones cometidas, por su gravedad o por su persistencia, los hacía no idóneos para permanecer en el sistema.

Como conclusión de todo lo expuesto debe ponerse de manifiesto que la actividad sancionadora del Banco de España desplegada a lo largo de 2008 se ha mantenido, en líneas generales, dentro de los parámetros y tendencias de anteriores ejercicios, en lo que respecta tanto al número de expedientes tramitados y resueltos, como a la naturaleza diversa de sujetos expedientados. En este sentido, debe apuntarse cómo, en todos los expedientes sancionadores donde se apreció la existencia de infracciones muy graves o graves, se sancionó a las entidades y, también, a sus administradores y directivos, en aquellos casos en los que resultó probada su responsabilidad en la comisión de esas infracciones.

En cuanto a las infracciones que han resultado probadas y las sanciones impuestas frente a las mismas, tampoco se aprecian cambios significativos con relación a años anteriores, advirtiéndose únicamente una mayor frecuencia de tipos infractores agravados por efecto de la reincidencia apreciada en la realización de la conducta sancionada.

2.3 Otras actuaciones supervisoras del Banco de España

2.3.1 TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN A LA CLIENTELA BANCARIA

El Banco de España también tiene asignadas competencias sobre otros aspectos de la actividad de las EC. Seguidamente se hace un breve recorrido por estas funciones, comentando los aspectos más destacados de su ejercicio en 2008.

El Banco de España tiene a su cargo la verificación y registro del folleto que las entidades deben confeccionar recogiendo las tarifas de comisiones (precios de los servicios bancarios), gastos repercutibles y condiciones de valoración, folleto en el que deben figurar los importes máximos aplicables, el concepto al que responden y sus condiciones de aplicación. Por imperativo legal, la citada verificación se limita a comprobar que el folleto refleja de forma ordenada y clara los precios máximos y las condiciones de aplicación. Esta verificación no alcanza a las operaciones sobre valores, por ser competencia de la CNMV.

Durante el año 2008, el mayor número de modificaciones de los folletos de tarifas ha tenido por objeto incorporar a los mismos las previsiones de la Ley 41/2007, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero. Entre otros aspectos, aquella ley modificó el régimen aplicable a la cancelación anticipada de los préstamos hipotecarios que se hayan concertado a partir de su entrada en vigor, cuando el prestatario sea una persona física y la hipoteca recaiga sobre una vivienda, régimen que también es de aplicación a las operaciones de esa naturaleza en las que el prestatario sea una persona jurídica que tribute por el régimen de empresas de reducida dimensión.

El resto de modificaciones de los folletos ha correspondido, como es habitual, a variaciones en los precios de los servicios o la incorporación de nuevos servicios.

El número de propuestas tramitadas durante el ejercicio ha sido de 1.205, frente a las 1.104 del año anterior, rompiendo la tendencia decreciente de los últimos años, en los que no se habían producido modificaciones normativas que exigieran ajustes del folleto de tarifas.

Otra de las funciones atribuidas al BE en materia de transparencia es la autorización, previa a su difusión, de los proyectos publicitarios de las EC en los que se haga referencia a coste o rentabilidad para el público.

Esta autorización tiene por objeto, únicamente, comprobar que los proyectos recogen, con claridad, precisión y respeto de la competencia, las características de la oferta financiera, así como que el cálculo del coste o rendimiento ofrecido se ha realizado conforme a las normas que regulan la tasa anual equivalente (TAE), medida que trata de armonizar el citado cálculo de modo que puedan compararse las diversas ofertas.

En este ejercicio el número de expedientes se ha mantenido en cifras prácticamente iguales a las del año anterior (6.525 expedientes, frente a 6.528 en el año 2007), lo que supone un cambio de tendencia, ya que en el último decenio se habían producido incrementos sistemáticos relevantes del número de expedientes tramitados.

Si bien el número de expedientes tramitados contenido ofertas de operaciones de activo continúa superando al de las de pasivo, se ha producido una disminución de las primeras en beneficio de las ofertas de captación de depósitos. Y, respecto a los medios, ha disminuido la presencia de la publicidad de las EC en medios de comunicación escritos en alrededor de un 30%.

Otra competencia relacionada con la transparencia es la de verificar los Reglamentos para la defensa del cliente que regulan la actividad de los Servicios de Atención al Cliente y de los Defensores del Cliente de las EC¹, a excepción de los de las cajas de ahorros y cooperativas de crédito de ámbito autonómico o local, en los que la verificación se lleva a cabo por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que radique el domicilio de la entidad. En todo caso, la designación del titular del Servicio y, de existir, del Defensor del Cliente debe comunicarse al BE.

Como se comentaba en la anterior memoria, la labor de verificación inicial de los Reglamentos finalizó prácticamente en su totalidad en el año 2006, por lo que durante el año 2008 la labor ha consistido en verificar los correspondientes a las nuevas entidades y las modificaciones propuestas por las entidades con reglamento en vigor.

1. Sus requisitos fueron establecidos por la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo.

El Portal del Cliente Bancario

El Portal del Cliente Bancario es un apartado específico dentro de las páginas del BE en Internet cuya finalidad es proporcionar información y orientación a los clientes no empresariales de las entidades de crédito.

En el año 2008, el número de visualizaciones de páginas del Portal ha sido de 2.529.171, con un incremento del 25% respecto del año 2007, siendo el mes de octubre el que registró un mayor número de visualizaciones, alcanzándose la cifra de 388.398. Las secciones más visitadas fueron los Simuladores, Productos bancarios, Glosario, Tipos de interés y Preguntas más frecuentes.

El número de consultas recibidas a través del «contáctenos» del propio Portal ha sido de 2.776, que prácticamente duplican las del año 2007 (1.379). Algo similar ha sucedido con las consultas recibidas por teléfono, que han ascendido a 3.585, frente a las 1.887 del año 2007.

2.3.2 REGISTROS OFICIALES E INFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE ENTIDADES

Conforme a lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico, el BE tiene a su cargo diversos Registros públicos en los que deben inscribirse no solo las EC y otros intermediarios y auxiliares financieros, sino también determinados elementos de su gobierno y estructura organizativa. Estos Registros son:

Registro de Entidades

En el Registro de Entidades han de inscribirse las entidades con carácter previo al inicio de sus actividades. Este Registro tiene una doble finalidad: dotar de eficacia jurídica al principio de reserva de actividad que preside la existencia de diversas entidades que operan en nuestros mercados financieros, y dar publicidad adecuada al hecho de que las entidades inscritas quedan sujetas a la supervisión del BE².

El cuadro 2.6 recoge el número de entidades supervisadas por el BE e inscritas en el Registro³, así como el de las EC de otros países de la UE que operan en España en régimen de libre prestación de servicios.

Las variaciones producidas en el Registro de Entidades durante el año 2008 han sido mínimas; lo más relevante ha sido, quizás, la reestructuración en el último trimestre del Grupo Banco Popular ya comentada en el epígrafe 1.1 y, sobre todo, el registro, entre las EC, de la primera entidad de dinero electrónico española: Younique Money, EDE, SA.

Al margen de ello, tan solo cabría destacar el aumento en el número de sucursales de entidades comunitarias, que se ha incrementado en un 12,5% hasta situar el total en 81 sucursales, como reflejo de los movimientos transfronterizos propios de un mercado único de dimensión europea.

Registro de Altos Cargos

La razón del Registro de Altos Cargos, en el que se anota información sobre los administradores y altos directivos de las entidades supervisadas por el BE, es la de disponer de datos actualizados, tanto personales como profesionales, sobre los principales responsables de la actividad de dichas entidades. Y ello con una doble finalidad: de un lado, actuar como elemento auxiliar, tanto para el BE como para otros organismos, en la acreditación de la experiencia y honorabilidad comercial y profesional exigible a los máximos responsables de las entidades financieras; y,

2. La consulta de este Registro, así como del de Agentes que se comenta más adelante, es pública y puede realizarse por medios tradicionales o de forma telemática en el sitio del BE en Internet. En lo relativo al Registro de Entidades este acceso no se limita a la situación actual, sino que permite consultar su evolución histórica o realizar búsquedas selectivas en función de distintos criterios. 3. Para un mayor detalle de las entidades que deben inscribirse en este Registro puede consultarse el apartado 2.3.6 de la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2006*.

REGISTRO DE ENTIDADES

CUADRO 2.6

Datos a fin de ejercicio (número) (a)

	2005	2006	2007	2008
Entidades con establecimiento (b)	542	550	558	561
Entidades de crédito	350	355	358	361
Oficinas de representación	53	54	57	55
Sociedades de garantía recíproca	23	24	24	24
Sociedades de reafianzamiento	1	1	1	1
Sociedades de cambio de moneda extranjera y de gestión de transferencias (c)	57	59	59	62
Sociedades de tasación	58	56	57	56
Sociedades dominantes de entidades de crédito	—	1	2	2
Entidades de crédito operantes sin establecimiento	383	404	433	480
De las que: EC de la UE operantes sin establecimiento	378	398	428	475
De las que: financieras filiales de EC comunitarias	3	3	2	2

FUENTE: Banco de España. Datos disponibles a 31 de diciembre de 2008.

- a. El número de entidades recoge también las no operativas en proceso de baja.
- b. Incluye las entidades de dinero electrónico, una en 2008, y el ICO.
- c. No incluye los establecimientos de compra de divisas.

de otro, actuar como elemento específico para el control de las limitaciones e incompatibilidades que, en lo que se refiere a los altos cargos de la banca y cooperativas de crédito, el BE debe supervisar en relación con el ejercicio de cargos similares en otras sociedades.

La estabilidad que muestra el número total de altos cargos inscritos en los correspondientes Registros⁴, y en el número de altas y bajas, es fiel reflejo de las mínimas modificaciones experimentadas en el número de entidades. En ese total, el porcentaje de mujeres inscritas en los Registros de altos cargos respecto del total de personas físicas registradas se ha situado a finales de 2008 en el 13%.

Información sobre Accionistas

El BE también recibe información confidencial acerca del accionariado de los bancos y de los EFC, por una parte, y sobre los socios de las cooperativas de crédito, por otra⁵, con la doble finalidad de apoyar las tareas supervisoras básicas del BE, en las que resulta fundamental conocer la estructura accionarial de las entidades sujetas a su supervisión, y verificar el cumplimiento de las disposiciones que someten al control del BE la participación en el capital social de dichas entidades, cuando la misma supera determinados umbrales.

De las variaciones habidas durante el ejercicio pasado en este registro, dos llaman la atención. De un lado, el incremento en el número de accionistas registrados personas físicas en

4. Toda la información estadística de este apartado distinta de la referida al número de entidades registradas figura en el anexo 5 de la edición digital publicada en el sitio web del BE. En dicho anexo, la información correspondiente al Registro de Altos Cargos se ha confeccionado atendiendo a la identidad de los mismos, pero sin considerar el número de cargos que pudiera ocupar cada uno de ellos; es decir, el número reflejado se corresponde con el total de altos cargos registrados y no con el de cargos existentes en las entidades supervisadas por el BE. 5. Estas entidades deben remitir trimestralmente los datos correspondientes a la totalidad de sus accionistas o tenedores de aportaciones sociales que tienen la consideración de entidad financiera, así como los relativos a aquellos que, no teniendo dicha consideración, poseen acciones o aportaciones que representan un porcentaje del capital social de la entidad igual o superior al 0,25% en el caso de los bancos, 1% en el de las cooperativas de crédito, o 2,5% en el de los EFC.

bancos, incremento que ha venido motivado por la transformación de una cooperativa de crédito, Caja Caminos, en Banco Caminos. Este hecho ha tenido su correspondiente reflejo, en sentido inverso, en el registro de accionistas de cooperativas de crédito. De otro lado, el aumento en el número de accionistas registrados en los EFC, aumento que ha tenido lugar entre las entidades de crédito residentes, como consecuencia de la constitución de un nuevo EFC promovido por diversas cajas de ahorros que, en número de 25, aparecen como accionistas del mismo.

Declaración sobre Agentes

Las EC establecidas en España y, desde principios de 2002, también los establecimientos de cambio de moneda extranjera autorizados para gestionar transferencias con el exterior están obligados a informar al BE de aquellos agentes a los que hayan otorgado poderes para actuar con carácter habitual ante la clientela, en su nombre y por su cuenta, en la negociación o formalización de operaciones típicas de su actividad. Asimismo, deben remitir al BE la relación de EC extranjeras con las que hayan podido celebrar acuerdos de agencia o para la prestación de servicios financieros a la clientela.

Durante el año 2008, el número de agentes registrados por los establecimientos de cambio de moneda autorizados para realizar transferencias ha mantenido el notable ritmo de crecimiento mostrado en años anteriores, superior al 25%, vinculado, sobre todo, al fenómeno migratorio. No obstante, la tasa de concentración para estas entidades continúa siendo elevada, pues 5 establecimientos acaparan el 58% de los agentes.

Por el contrario, en el caso de las EC, el número de agentes ha disminuido un 9%, hasta situarse en los niveles de 2006. Los bancos, que seguían concentrando el 95% de los agentes de las EC, procedieron a su reducción de forma muy generalizada.

Registro Especial de Estatutos

El BE cuenta también con un Registro de los estatutos sociales de las entidades supervisadas, en el que se recopilan las sucesivas modificaciones que tienen lugar en los mismos al objeto de dar continuidad a las competencias de control prudencial sobre las entidades supervisadas.

En ciertos casos, estas modificaciones están sujetas a autorización administrativa por parte del MEH o del órgano correspondiente de las CCAA, siendo entonces preceptivo el informe previo del BE. En 2008 se han analizado e informado 24 expedientes de modificación, un 35% menos que en el ejercicio anterior, como resultado, principalmente, de la práctica finalización del proceso de adaptación de los estatutos sociales de las entidades a los cambios habidos en fechas recientes, tanto en los principios de buen gobierno corporativo como en el marco normativo autonómico correspondiente a las cooperativas de crédito valencianas. Correlativamente, el número de modificaciones estatutarias registradas ha descendido un 17%, hasta situarse en 184.

2.3.3 OTROS RECURSOS PROPIOS COMPUTABLES AUTORIZADOS A EFECTOS DE SOLVENCIA

Entre los elementos computables como recursos propios, y junto a las financiaciones subordinadas que fueron reconocidas como tales ya en 1985, se incluyen otros, conocidos como híbridos, que, junto a las características típicas de los instrumentos financieros de deuda, presentan rasgos que son propios de los instrumentos de capital: capacidad para compensar pérdidas sin necesidad de liquidar la entidad, permanencia por tiempo indefinido en el balance de la entidad y remuneración dependiente de la existencia de beneficios suficientes y de la solvencia del emisor. Entre estos elementos se encuentran las financiaciones subordinadas de duración indeterminada y las participaciones preferentes, emitidas en muchos casos por sociedades instrumentales filiales de las EC.

EMISIONES DE INSTRUMENTOS COMPUTABLES REALIZADAS POR LAS EC ESPAÑOLAS Y VERIFICADAS
POR EL BE

CUADRO 2.7

Datos de cada ejercicio (m€)

	NÚMERO				IMPORTE			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
TOTAL	63	79	60	36	8.471	16.078	21.592	3.747
Deuda subordinada	51	65	45	32	5.587	13.942	11.962	2.597
A plazo	48	60	41	27	5.222	12.728	10.458	2.497
Bancos	11	24	29	14	1.865	8.853	9.189	1.259
Cajas de ahorros	28	25	9	9	2.870	3.724	1.224	1.233
Cooperativas de crédito	3	3	3	1	403	23	45	2
EFC	6	8	—	3	85	128	—	3
<i>De la que:</i>								
Préstamos	9	12	4	7	202	297	420	678
Sin plazo de vencimiento	—	—	—	3	—	—	—	19
Cooperativas de crédito	—	—	—	1	—	—	—	3
EFC	—	—	—	2	—	—	—	16
<i>De la que:</i>								
Préstamos	—	—	—	2	—	—	—	16
Duración indeterminada	3	5	4	2	365	1.214	1.504	81
Bancos	1	2	1	—	15	64	1.019	—
Cajas de ahorros	2	3	3	—	350	1.150	485	—
EFC				2				81
Acciones y partic. preferentes	12	14	15	4	2.884	2.136	9.630	1.150
Bancos	3	6	7	1	1.800	1.602	9.239	1.000
Cajas de ahorros	8	8	7	3	995	534	389	150

FUENTE: Banco de España.

La emisión de estos instrumentos es libre, quedando sujeta a la normativa propia del mercado de valores y, en el caso de participaciones preferentes, a lo dispuesto en la Ley 13/1985, en la redacción dada por la Ley 19/2003, de 4 de julio. Además, como requisito previo para su computabilidad como recursos propios de la entidad emisora o de su grupo consolidable⁶, el BE debe verificar que cumplen las condiciones previstas en la normativa sobre solvencia bancaria.

A fin de efectuar un correcto análisis de la evolución de las emisiones de deuda computable durante el ejercicio 2008, debe considerarse, en su comparación con las realizadas en años anteriores, la singularidad de la emisión de valores obligatoriamente convertibles en acciones realizada en el año 2007 por Banco Santander (7.000 millones de euros), en el marco de la adquisición (junto con el grupo belga-holandés Fortis y el banco británico Royal Bank of Scotland) del banco holandés ABN AMRO, NV. A fin de evitar las distorsiones que esta excepcional emisión introduciría en un estudio temporal de los instrumentos de deuda computable, el análisis siguiente hace abstracción de la misma.

6. Esa computabilidad lo es a efectos del cumplimiento de determinadas normas prudenciales como el coeficiente de solvencia o los límites a los grandes riesgos.

En términos globales, el importe total suscrito en 2008 entre las emisiones verificadas por el Banco de España se elevó a 3.747 millones de euros, lo que supone un descenso superior al 74% respecto del ejercicio anterior. Este descenso ha sido más acusado en la financiación subordinada (78%) que en las acciones y participaciones preferentes (56%). Especialmente significativo ha sido en la deuda subordinada de duración indeterminada, que, si bien partía de unos niveles relativamente bajos, ha disminuido hasta casi desaparecer.

Debe señalarse, además, que la mayor parte de las emisiones se ha suscrito en la segunda mitad de 2008, ya que durante la primera tan solo se colocaron, en términos globales, 465 millones de euros (apenas algo más de un 12% del total).

En el caso de la deuda subordinada, el descenso en el número de emisiones, 29%, ha sido menos acusado que en su cuantía, lo que indica que no solo se ha reducido el volumen total emitido sino también el importe medio de cada emisión. Por lo que respecta a las emisiones de acciones y participaciones preferentes, aun cuando su reducido número impide extraer conclusiones determinantes (máxime dada la distorsión que introduce la elevada cuantía de una de ellas), cabe observar que el importe medio de las emisiones realizadas por las cajas de ahorros se ha mantenido en línea con el de ejercicios anteriores.

Todo lo anterior no es sino reflejo de la compleja situación vivida durante el ejercicio 2008 en los mercados financieros internacionales, que, durante buena parte del mismo, han estado incluso inoperativos. Esta circunstancia justifica asimismo que, al contrario de lo ocurrido en años anteriores, la mayor parte de las emisiones haya tenido lugar en España, ya sea en su totalidad, el 74%, o al menos parcialmente, el 89%. En 2007 solo el 7% se emitió exclusivamente en España.

También ha sido diferente el público objetivo, pues, mientras que en 2007 el 96% del importe emitido se dirigió en exclusiva a inversores institucionales, durante 2008 el 52% se colocó, al menos parcialmente, entre inversores minoristas, y el 39% únicamente entre estos últimos. El 32% del total emitido se colocó exclusivamente entre particulares españoles.

Las emisiones realizadas por filiales operativas de EC españolas sometidas a requerimientos específicos de recursos propios en su país de origen se elevaron en 2008 a 265 millones de euros, lo que supuso un 7% del total, porcentaje similar al del ejercicio anterior.

En 2008 la emisión tipo habría sido una emisión de deuda subordinada denominada en euros a plazo de 10 años, con posibilidad de amortización anticipada a partir del quinto, previa autorización del supervisor, y tipo de interés referenciado al EURIBOR a tres meses con un diferencial que en el mes de octubre se situó en torno al 3% y en la parte final del año por encima del 4%, contemplándose un incremento (*step up*) de 75 puntos básicos en caso de no ejercerse la opción de amortización anticipada. Esta emisión cotizaría en el mercado AIAF. En relación con el ejercicio anterior, la diferencia más relevante la constituye el incremento del diferencial aplicado sobre el EURIBOR, que en 2007 estaba normalmente por debajo del 1% (con un *step up* de solo 50 pb).

Finalmente debe mencionarse, a pesar de que no se trata de un instrumento cuya verificación corresponda al BE, que en 2008 ha tenido lugar la primera emisión de cuotas participativas realizada por la Caja de Ahorros del Mediterráneo, por un importe de 100 millones de euros⁷.

7. Esta emisión no está reflejada en el cuadro 2.7.

2.4 *Políticas supervisoras: el sistema español de supervisión continuada*

2.4.1 INTRODUCCIÓN

En las Memorias de Supervisión Bancaria de 2001, 2002 y 2003, el BE explicó el proceso de desarrollo de su metodología de supervisión enfocada al riesgo, su generalización, implantación y consolidación. Desde entonces se han producido cambios regulatorios notables, entre los que cabe citar la publicación de la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, a las entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada y modelo de estados financieros, y, más recientemente, la Circular 3/2008, de 22 de mayo, a las entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos.

Esta última Circular, además de sustituir el antiguo sistema de determinación de los recursos propios por otro más complejo y más sensible a los riesgos del negocio bancario, introduce novedades relacionadas con la función del supervisor, cuya responsabilidad en el proceso de control de riesgos se ve ampliada en virtud de lo establecido en el denominado Pilar 2, el cual establece que las entidades contarán con un proceso para evaluar la suficiencia de su capital en función de su perfil de riesgo, que será examinado y evaluado por los supervisores.

En desarrollo de estos dos mandatos, el BE ha publicado en junio de 2008 la Guía del Proceso de Autoevaluación del Capital (PAC) de las entidades de crédito, ha efectuado una prueba piloto general para valorar la idoneidad de estos procesos y ha iniciado los trabajos de actualización de su modelo supervisor, que, si bien está en permanente revisión como consecuencia de la continua interacción entre el supervisor y el supervisado, debe ahora integrar las novedades normativas más recientes, como la guía del PAC y la Guía de su Proceso de Revisión del Capital (PRC).

Por ello, aunque hoy el sistema de supervisión del BE mantenga las ideas esenciales expresadas en las Memorias de Supervisión citadas, es un buen momento para explicar de nuevo dicho sistema y la incorporación al mismo de determinadas novedades.

2.4.2 LA SUPERVISIÓN DE EC Y SUS GC: EL PERFIL DE RIESGO Y LA SUPERVISIÓN CONTINUADA

La delimitación básica de las competencias del BE en materia de supervisión de las EC y sus GC sigue asentándose tanto en el artículo 43.bis de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (LDI), como en el artículo 7.6 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del BE (LABE).

En ejercicio del mandato legal recibido, el BE, al igual que las demás autoridades supervisoras de sistemas desarrollados, dirige su atención a la solvencia y actuación de las EC o los GC individualmente considerados, sabiendo que el objetivo de estabilidad del sistema financiero recogido en el artículo 7.3.b) de la Ley 13/1994 exige la implantación de una debida protección frente a los riesgos de contagio y que ningún sistema público de supervisión puede eliminar plenamente la posibilidad de que una EC llegue a ser inviable como consecuencia de una gestión inadecuada.

Ante un sistema bancario dinámico como es el sistema español, el modelo supervisor tradicional, basado en el conocimiento de la situación contable y financiera presente y el control administrativo del cumplimiento de las normas, no es suficiente y debe complementarse con un enfoque del riesgo, con el fin de incorporar la dinámica del factor tiempo, mejorar la evaluación de la viabilidad futura de las entidades y reforzar las medidas preventivas que puedan adoptarse. El sistema de supervisión del BE comparte este enfoque con los supervisores de los países con sistemas bancarios más desarrollados, pero mantiene elementos distintivos derivados, entre otras cuestiones, de la relevancia que las visitas de inspección tienen en el proceso supervisor, del mantenimiento de las competencias reguladoras contables, y de una organización diseñada para mantener frecuentes contactos con las entidades por equipos que desarrollan a la vez funciones de análisis y seguimiento a distancia y visitas de inspección;

es decir, es un sistema de supervisión muy cercano a la realidad de las entidades, y que además se apoya en un sistema de remisión periódica de información muy detallada por parte de las entidades supervisadas que hace posible contar en todo momento con una opinión experta y actualizada sobre la situación y evolución de las entidades.

2.4.3 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA SUPERVISIÓN EN EL BE

En los últimos años la supervisión del BE se ha reforzado con la incorporación de especialistas en muy diversos asuntos; así, a los letrados, economistas e informáticos se han sumado otros de formación estadístico-matemática, con el fin de facilitar la adaptación al nuevo marco de solvencia. Todos ellos se distribuyen en la Dirección General de Supervisión entre (véase también el cuadro A.1.2):

- a) Los tres Departamentos de Inspección, encargados de la labor de análisis, seguimiento e inspección de las entidades e integrados, a su vez, por un número variable de grupos, a la cabeza de los cuales se encuentra un responsable. Estos grupos se componen de inspectores con una formación generalista (que les permite tener una visión y conocimiento global de las entidades a su cargo), técnicos de apoyo y auditores informáticos. Cada uno de estos grupos tiene asignada específicamente una serie de entidades de crédito y realiza en cada una de ellas el análisis a distancia y las correspondientes visitas de inspección, y mantiene el diálogo y contacto directo con los gestores. De esta forma se unifican los trabajos supervisores en un mismo grupo de personas, potenciando el proceso de supervisión continuada, es decir, el conocimiento actualizado de cada entidad y grupo bancario.
- b) La Dirección General Adjunta, con sus grupos transversales y de apoyo especializado a los grupos de inspección, que colaboran en actividades que van desde el análisis y seguimiento en materias especializadas hasta la participación directa en tareas de inspección sobre dichas materias. Estos grupos, que también desarrollan otras funciones, como la coordinación de la política supervisora y de las actividades internacionales del BE en materia supervisora, son: Secretaría Técnica y Relaciones Institucionales, Coordinación Internacional y Asesoramiento, Latinoamérica y Estados Unidos, Análisis a Distancia, Modelos de Gestión de Riesgos de Crédito y Operacional y Modelos de Gestión de Riesgos de Mercado, Liquidez y Custodia.
- c) El Área de Planificación, que cuenta con los Grupos de Metodología y Calidad y de Innovación Tecnológica.

2.4.4 ACTUACIONES Y ACTIVIDADES SUPERVISORAS

En su proceso de supervisión continuada el Banco de España realiza tres tipos de actuaciones:

- Seguimientos y análisis a distancia, realizados a partir de los estados reservados y de otra información recibida de forma periódica en el BE complementada, en su caso, con información adicional solicitada a las entidades, con la recabada en los contactos mantenidos y con cualquier otra información disponible que sea útil.
- Visitas de inspección, globales o parciales, que permiten la verificación directa de las informaciones suministradas al BE y del grado de cumplimiento de las distintas normas, un mayor conocimiento de las prácticas de gestión de los riesgos y de valoración de los activos, así como la evaluación directa de aspectos cualitativos

(políticas, organización, gestión, controles) que inciden en la situación de las entidades de crédito.

- Seguimiento continuado in situ, que facilita, en el caso de los grupos de entidades de crédito de mayor dimensión y complejidad, la obtención temprana de la información y, en consecuencia, una mayor anticipación en la adopción de medidas supervisoras.

En el marco de estas actuaciones supervisoras el BE realiza las siguientes actividades:

- Revisión contable: se trata de una actividad básica dentro del proceso supervisor, pues el resto de actividades supervisoras que se mencionan a continuación deben realizarse con la seguridad de que la contabilidad refleja la realidad de las entidades. Por ello, el BE dedica importantes recursos a la verificación del cumplimiento de las normas contables, especialmente a la valoración de activos, pasivos y partidas de fuera del balance, y además se apoya también en los trabajos de revisión de la propia entidad (auditoría interna) y de los auditores externos (informe de auditoría e informe complementario al de auditoría).
- Análisis económico financiero: la fortaleza de una entidad de crédito se cimenta en una estructura de inversión-financiación adecuada, unos márgenes de intermediación suficientes, unos costes ajustados y unos saneamientos realistas, que permitan una generación de recursos recurrentes elevados y una capitalización adecuada. De ahí la relevancia de abordar dicho análisis en el marco de las actuaciones supervisoras.
- Revisión y evaluación de los riesgos y de la solvencia: las revisiones anteriores se completan con esta actividad supervisora que, como en el caso del análisis económico financiero, tiene un claro componente prospectivo. En efecto, la evaluación del gobierno de las entidades, de la gestión y control de los riesgos y de los recursos propios, permite conocer la verdadera situación de solvencia de la entidad, que, al estar ligada a los riesgos asumidos, proporciona también una visión de los riesgos futuros a los que pueden verse enfrentadas las entidades.

Además, el BE lleva a cabo la revisión del cumplimiento normativo dentro del ámbito de sus competencias.

Estas actuaciones y actividades supervisoras suponen un sistema de supervisión cercano a la realidad de las entidades, que permite mantener actualizados el conocimiento, la información y la opinión respecto a cada entidad supervisada, es decir, conocer sus fortalezas y debilidades, anticipar en lo posible potenciales problemas, valorar la gobernanza y las políticas de gestión y control de los riesgos, valorar la solvencia y detectar áreas que requieran actuaciones supervisoras más profundas.

Para facilitar la realización de estas actuaciones y actividades, el BE ha desarrollado un conjunto importante de herramientas de análisis y gestión que permiten, entre otras cuestiones, la consulta y tratamiento de la información financiera que el BE recibe de las EC y sus GC; el manejo de información de riesgos recibida a través de la CIR; la gestión documental de las inspecciones, el seguimiento de entidades y los procedimientos administrativos relacionados con ellas, etc.

Como se ha apuntado anteriormente, el objetivo del modelo supervisor del BE es permitir un conocimiento actualizado y profundo de la situación y evolución de las entidades supervisadas. Este conocimiento se plasma en el perfil de riesgo supervisor de cada entidad, que resume, en una única variable, la probabilidad que el Banco de España considera que existe de que una entidad de crédito tenga problemas de solvencia en el futuro. A partir del mismo y de la importancia sistémica de cada entidad, se establecen las prioridades y la estrategia supervisora para las entidades, que se reflejan en el marco de supervisión, a partir del que se elabora el plan orientativo de actuaciones anuales.

Para asegurar que el perfil de riesgo supervisor se establece de forma coherente y fundamentada, el BE ha desarrollado una metodología de valoración de entidades, conocida como metodología SABER (Supervisión de la Actividad Bancaria con Enfoque Riesgo). Esta metodología proporciona un marco uniforme y estructurado de calificación de las entidades, que se resume en la matriz de riesgos. Dichas calificaciones se establecen utilizando toda la información y el conocimiento obtenidos en el conjunto de las actuaciones y actividades supervisoras y reflejan la opinión que se tiene de las entidades en cada momento; una vez establecidas dichas calificaciones, la matriz de riesgos es, además, el lenguaje común que en la fase de planificación anual de las tareas supervisoras permite comparar entidades y establecer prioridades de forma objetiva.

La nueva regulación de solvencia y la implantación del Pilar 2 de Basilea han planteado la conveniencia de incorporar a la metodología SABER las conclusiones del PAC y del PRC y de revisar la matriz de riesgos.

En la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2002* (recuadro II.3, página 101), el BE explicó la metodología de elaboración de la matriz de riesgos que se recoge en el cuadro 2.8.

Las novedades que el BE tiene previsto incorporar próximamente en relación con dicha matriz de riesgos son:

- Un catálogo de riesgos revisado, acorde con las categorías de riesgo utilizadas por Basilea II y reflejadas en la Guía del PAC. De esta forma, los riesgos legales se incorporan al riesgo operacional y se prevé la valoración de otros riesgos no incluidos en la lista principal (estratégico, de reputación, etc.).
- Una valoración vertical del gobierno interno de la entidad, es decir, de la forma en que el Consejo de Administración u órgano equivalente se hace responsable de la naturaleza, el nivel y la gestión y control de los riesgos asumidos. Esta valoración es adicional a la valoración transversal del gobierno corporativo, relativo a las relaciones de los órganos de gobierno de la entidad con terceros (accionistas, inversores, depositantes, clientes, etc.).
- Una valoración del carácter sistémico de la entidad.

Por último, se han reducido las valoraciones posibles de los distintos aspectos (riesgo inherente, gobierno interno, gestión y control, riesgo residual, gobierno corporativo, valoración de la solvencia y riesgo supervisor) de cinco categorías a cuatro.

Pese a estas novedades, se mantiene la estructura y filosofía de la matriz de riesgos existente, de forma que, en primer lugar, se valoran, para cada riesgo y de forma sucesiva, el riesgo in-

	TIPO DE RIESGO	RIESGO INHERENTE	CONTROL	RIESGO RESIDUAL
Crédito				
Mercado				
Negocio				
Liquidez				
Tipo de interés				
Tipo de cambio				
Operacional				
Perfil de riesgo				
Valoración transversal de la gobernanza				
Valoración de la solvencia				
Perfil de riesgo supervisor				

FUENTE: Banco de España.

herente o intrínseco a la actividad desarrollada por la entidad, el gobierno interno, y la gestión y control de los riesgos, es decir, las políticas y sistemas de medición, admisión, comunicación, control y seguimiento de los riesgos. El resultado de estos análisis es un juicio fundamentado sobre el nivel de riesgo residual de cada tipo de riesgo, que parte del principio de que los controles mitigan pero no eliminan el riego inherente, que es, en consecuencia, el componente con más peso en el riesgo residual.

La agregación ponderada de los distintos riesgos residuales determina, junto al gobierno corporativo externo, el perfil de riesgo de la entidad, que constituye un elemento clave para el BE, pues, en el futuro cercano, determinará el nivel de capital que el BE estima que la entidad necesita mantener en aplicación de lo establecido en el artículo 10 bis apartado 1.c de la Ley 13/1985, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

Finalmente, se evalúa la adecuación del nivel de los recursos propios de la entidad a los riesgos asumidos y la calidad de esos recursos y se valora la razonabilidad del objetivo y de la planificación de sus recursos propios. A la vista de todo ello y de la valoración del perfil de riesgos de la entidad, se obtiene el perfil de riesgo supervisor, que, como ya se ha mencionado, resume, en una única variable, la probabilidad de que una entidad de crédito tenga problemas de solvencia en el futuro a juicio del BE. Con esta calificación se concluye la valoración que el BE efectúa de las entidades utilizando la metodología SABER.

