

3 NUEVOS DESARROLLOS EN LOS FOROS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN
Y SUPERVISIÓN BANCARIA

3 NUEVOS DESARROLLOS EN LOS FOROS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIA

Durante 2012 los comités internacionales han seguido avanzando en el diseño y en la implantación de los nuevos estándares prudenciales internacionales en lo relativo al capital, liquidez, resolución y entidades de importancia sistémica.

La respuesta dada a la crisis iniciada en 2007 contó con el impulso y la dirección política al más alto nivel del G-20. Su agenda para la reforma financiera tenía como objetivos básicos reducir el riesgo sistémico y conseguir que las entidades financieras fuesen más resistentes ante *shocks* adversos. En el desarrollo de estos objetivos ha desempeñado un papel clave el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), que ha coordinado el trabajo de numerosas instituciones y comités internacionales, entre los que destaca en el campo bancario el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Entre los trabajos realizados este año por el FSB, cabe señalar los avances en el proyecto que persigue la reducción del riesgo moral derivado de la existencia de entidades financieras sistémicas, en el seguimiento y regulación de la denominada «banca en la sombra» (*shadow banking*), y en la reforma del funcionamiento de los mercados de derivados OTC.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea aprobó en diciembre de 2010 el paquete de medidas conocido como «Basilea III». Este acuerdo, además de reforzar el marco de capital ya existente, supuso la introducción de una ratio de apalancamiento y dos ratios de liquidez. Durante 2012, el Comité finalizó el diseño de la ratio de liquidez a corto plazo y completó el marco de tratamiento de las entidades bancarias sistémicas domésticas, el tratamiento de las exposiciones frente a entidades de contrapartida central y la revisión de los principios fundamentales de supervisión. También ha publicado para consulta los documentos sobre la revisión fundamental del tratamiento de la cartera de negociación y sobre el marco de titulizaciones. Además, está revisando las guías sobre grandes riesgos, que datan de 1991, para lograr en esta área una norma efectiva que esté armonizada internacionalmente.

En el ámbito de la Unión Europea, la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), en su segundo año de funcionamiento, ha llevado a cabo una intensa actividad regulatoria, emitiendo, entre otros documentos, guías y estándares técnicos vinculantes, y ha contribuido a distintas iniciativas legislativas europeas y a papeles consultivos relacionados con el sector bancario, aportando su opinión. Asimismo, ha promovido la convergencia de las prácticas supervisoras, mediante su participación activa en los colegios de supervisores europeos, y ha trabajado en el ámbito de la protección a la clientela. Por último, tras el ejercicio de recapitalización a junio de 2012, ha continuado realizando un seguimiento de los niveles de capital de las entidades europeas.

La Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB, por sus siglas en inglés), responsable de la supervisión macroprudencial en la Unión Europea, ha continuado con su trabajo de identificación y análisis de los principales riesgos para la estabilidad financiera. Fruto de este trabajo han sido las recomendaciones sobre financiación en dólares de las entidades, sobre financiación bancaria y sobre fondos del mercado monetario, que proponen medidas concretas para mitigar los riesgos identificados en dichas áreas. Por otra parte, el ESRB ha seguido trabajando en el desarrollo de un marco de supervisión macroprudencial en la Unión Europea.

Número

	Reuniones (b)	Grupos a 31.12.2012
Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB)	33	10
Autoridad Bancaria Europea (EBA)	151	42
Junta de Supervisores	11	1
Consejo de Administración (c)	3	1
Comité Permanente sobre Contabilidad, Información Financiera y Auditoría (SCARA)	18	8
Comité Permanente sobre Protección del Consumidor e Innovación Financiera (SCConFin) (d)	12	4
Comité Permanente sobre Supervisión y Prácticas (SCOP)	24	6
Comité Permanente sobre Regulación y Políticas (SCRePol)	66	17
Otros	17	5
Grupos del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión (e)	13	10
Comité de Estabilidad Financiera (FSC)	6	6
Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)	46	27
Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS)	95	31
BCBS	5	1
Grupo de Contabilidad (ATF)	14	2
Grupo de Desarrollo de Políticas Supervisoras (PDG)	44	16
Grupo de Implementación de Estándares (SIG)	22	8
Otros	10	4
Joint Forum	7	3
Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)	5	1
Senior Supervisors Group (SSG)	8	1
TOTAL	364	131

FUENTE: Banco de España.

a Los números de cada comité incluyen tanto los de los grupos y subgrupos que de él dependen como los del propio comité.

b El número de reuniones incluye las teleconferencias mantenidas por los comités y los grupos permanentes que dependen de ellos («grupos de nivel 2»).

c Fernando Vargas es miembro del Consejo de Administración de la EBA desde junio de 2012.

d Hasta el 4.5.2012: Comité Permanente sobre Innovación Financiera (SCFI).

e Grupos conjuntos de las tres autoridades supervisoras (bancaria, de seguros y pensiones, y de valores y mercados).

3.1 Foros internacionales

3.1.1 TRABAJOS DEL CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (FSB)

El FSB tiene el mandato del G-20 de promover la estabilidad financiera. En él están representados los responsables de supervisión, estabilidad financiera y ministerios de finanzas de 24 países, incluido España, así como los principales organismos internacionales con responsabilidad sobre el sector financiero. Además de analizar las principales vulnerabilidades que afectan al sistema financiero en coordinación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y de colaborar en los ejercicios de alerta temprana, desde su creación el FSB ha asumido el liderazgo en la reforma de la regulación financiera internacional en respuesta a la crisis comenzada en 2007-2008, así como la responsabilidad de velar por una implantación consistente de las reformas propuestas en las distintas jurisdicciones.

A lo largo de 2012 se han realizado notables avances para completar la agenda de la reforma regulatoria. Destacan los relativos al desarrollo y a la implantación del marco regulatorio de las entidades financieras sistémicas globales (G-SIFI), las reformas de los mercados de productos financieros derivados OTC y la regulación del llamado «sistema financiero en la sombra».

En junio de 2012 se adoptó la decisión política de promover el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) en la zona del euro, lo que dio lugar a la elaboración y posterior aprobación el 14 de diciembre de 2012 por el Consejo Europeo de la propuesta de reglamento que da forma legal a esta iniciativa. En el año 2013 se ha venido avanzando en la negociación y en el refinamiento técnico de este texto, sobre el que el Parlamento Europeo ya ha manifestado su apoyo, a falta de la definición del modelo de transparencia y rendición de cuentas del nuevo supervisor. Se espera, por lo tanto, que el texto esté aprobado en un plazo breve y, doce meses después de su entrada en vigor, que el nuevo mecanismo de supervisión sea una realidad.

Justificación

La reflexión sobre la utilidad de un sistema integrado de supervisión para abordar los retos asociados al aumento de la interdependencia financiera entre los países europeos llevó a prever la posibilidad, recogida en el artículo 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la UE, de dotar al BCE con poderes de supervisión prudencial sobre entidades de crédito y otras entidades financieras (con la excepción de las empresas de seguros) a partir de una decisión unánime de los Estados miembros.

Los distintos episodios de crisis económica, bancaria y de la deuda soberana vividos en los últimos tiempos en la Unión Europea han espoleado el debate y la reflexión sobre las deficiencias en el diseño institucional de la Unión Económica y Monetaria.

Como respuesta, la decisión de crear el MUS aspira a mejorar la calidad de la supervisión, a promover la integración de los mercados y a romper el vínculo entre riesgo bancario y riesgo soberano, cuyos efectos nocivos se han padecido en distintos países europeos en este período. A su vez, el MUS es considerado un prerequisito para una posible implicación directa del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en la recapitalización de los bancos.

El MUS se enmarca en un proyecto más amplio, que se conoce con la denominación genérica de «unión bancaria». Este concepto integra también el Mecanismo Único de Resolución, una iniciativa que, en el ámbito de la resolución de entidades de crédito, pretende aplicar criterios análogos a los proyectados para la supervisión de entidades, de manera que las decisiones pasen a adoptarse también a escala europea. Se espera que, en breve, la Comisión Europea presente una primera propuesta, que idealmente habría de ser debatida y aprobada con tiempo suficiente para su puesta en marcha al tiempo de la entrada en vigor del nuevo mecanismo de supervisión. La unión bancaria se completaría con un sistema común de garantía de depósitos, aunque el debate sobre esta materia se ha pospuesto.

Ámbito del Mecanismo Único de Supervisión

El MUS integrará a todos los países de la zona del euro. Adicionalmente, está previsto que otros países de la Unión Europea puedan solicitar su adhesión, lo que requeriría un acuerdo previo.

Según la propuesta, el BCE asumirá funciones directas para la supervisión prudencial de las entidades de crédito o grupos consolidables que sean identificados como más significativos, considerándose como tales, salvo circunstancias justificadas, aquellos que satisfagan al menos una de las siguientes condiciones:

- Tener unos activos totales superiores a 30.000 millones de euros.
- Presentar una ratio de activos sobre PIB superior al 20 %, salvo que sus activos totales sean inferiores a 5.000 millones de euros.
- Ser considerados significativos a escala nacional por la ANC, previa confirmación de esa relevancia por el BCE, tras efectuarse una evaluación completa.

El BCE desarrollará, además, funciones de supervisión directa en aquellas entidades o grupos que hayan solicitado o recibido ayuda financiera directa del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) o del MEDE; las tres entidades más significativas de cada Estado miembro participante; y aquellas que el BCE considere relevantes cuando tengan filiales en más de un país miembro del SSM y sus activos o pasivos transfronterizos representen una parte significativa de su activo o pasivo total.

Sobre el resto de entidades, el BCE ejercerá una supervisión indirecta, consistente en la definición de criterios que deben seguir las autoridades nacionales en el ejercicio de sus funciones y toma de decisiones, y en la vigilancia del funcionamiento del sistema. Además, cuando sea necesario, el BCE podrá decidir ejercer por sí mismo las funciones supervisoras.

El BCE como nueva autoridad supervisora y el rol de las autoridades nacionales

El MUS se define como un sistema europeo de supervisión compuesto por el BCE y las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros participantes. No se trata de un sistema de cooperación reforzada entre autoridades nacionales, sino de un traspaso efectivo de todas las funciones relevantes de supervisión de las entidades más significativas al BCE, que contará con el apoyo y asistencia de las autoridades nacionales.

De acuerdo con la propuesta de reglamento, corresponde a las autoridades nacionales, en relación con la supervisión que ejerce el BCE sobre las entidades más significativas:

- Prestar asistencia al BCE en la preparación y aplicación de las decisiones supervisoras.
- Prestar asistencia al BCE en las tareas de verificación.
- Facilitar cuanta información requiera para el desempeño de sus funciones.

- Formular propuestas sobre determinados tipos de decisión, como el otorgamiento y la revocación de autorizaciones o la toma de participaciones significativas.

En todo caso, las modalidades prácticas de colaboración del BCE con las autoridades nacionales en el ejercicio de sus nuevas funciones tienen que concretarse en unas disposiciones marco en cuya elaboración el BCE, en colaboración con las autoridades nacionales, está trabajando intensamente. De hecho, los distintos grupos de trabajo de una Task Force creada al efecto, bajo el liderazgo del High Level Group on Supervision dirigido por el presidente del BCE, están abordando la definición del modelo supervisor y el engranaje y funciones de las autoridades nacionales dentro del MUS, además de otras cuestiones relevantes, como la recogida de datos para la identificación del mapa de entidades que quedarán bajo supervisión directa del BCE, la definición de un sistema homogéneo de información que han de suministrar las entidades y la concreción del ejercicio de valoración global de los bancos, previo al traspaso de las responsabilidades supervisoras.

En estos trabajos, dentro de los márgenes que el Reglamento va a permitir, será conveniente encontrar el equilibrio más adecuado para, preservando la responsabilidad directa del BCE, permitir que el MUS se beneficie de la experiencia, conocimiento de los mercados locales y recursos de las autoridades nacionales competentes. Asimismo, sería conveniente aplicar un cierto enfoque

gradual en la puesta en práctica de los procedimientos unificados que se definan, para garantizar una transición fluida y evitar el riesgo de discontinuidad en el ejercicio de la labor supervisora.

Gobernanza y rendición de cuentas

En la propuesta de reglamento se ha dado especial relevancia a la necesidad de preservar la independencia de la función supervisora del BCE en relación con la función de política monetaria, para lo cual se ha creado un Consejo de Supervisión (*Supervisory Board*), en el que estarán representados tanto las ANC como el BCE. Se contienen distintas previsiones destinadas a mitigar los potenciales conflictos de interés entre ambas funciones del BCE.

Dentro del MUS, el BCE adoptará decisiones relevantes que tendrán repercusiones directas sobre entidades de los distintos países de la zona del euro. Por eso, está previsto un sistema institucional de rendición de cuentas de ámbito doble: ante las instituciones europeas y ante los parlamentos nacionales. Hay que tener presente que, a diferencia de las decisiones de política monetaria, que son generales para todos los países de la zona del euro, las decisiones supervisoras tendrán un efecto directo sobre entidades de países determinados. Por ello, será más valorada la presencia activa del BCE ante los ciudadanos y las autoridades de cada país.

En noviembre de 2012 el FSB publicó la lista actualizada de bancos sistémicos globales (G-SIB) y diversos informes de avance; entre ellos, en materia de resolución y de supervisión intensiva y efectiva. El FSB está también promoviendo el desarrollo de un tratamiento específico de entidades sistémicas fuera del sector bancario (seguros, infraestructuras, entidades de valores). Asimismo, en el ámbito bancario, promovió la publicación por parte del Comité de Basilea de principios para el tratamiento de entidades sistémicas desde un punto de vista doméstico (D-SIB). Para facilitar además la recopilación y el análisis de información de las entidades sistémicas globales, el FSB ha propiciado la armonización de su codificación a través del sistema LEI (*Legal Entity Identifier*).

Por otra parte, el reforzamiento de la regulación bancaria conlleva la necesidad de tomar medidas para evitar que el desplazamiento de la intermediación crediticia hacia sectores menos regulados (el denominado «sistema bancario en la sombra») pueda generar situaciones de riesgo sistémico. En coordinación con la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés) y el Comité de Basilea, el FSB publicó en 2012 diversos documentos consultivos con propuestas de reformas regulatorias en este ámbito, entre las que destacan las relativas a la financiación alternativa a través del mercado de repos y del préstamo de valores. Adicionalmente, ha publicado un segundo informe sobre el seguimiento de la intermediación que se produce fuera del sector bancario.

Asimismo, en aras de reducir la interconexión entre las entidades financieras, durante 2012 ha continuado promoviendo los desarrollos necesarios en los mercados de derivados OTC para cumplir con las exigencias del G-20 respecto a que todas las operaciones

con derivados OTC estandarizados se compensen en cámaras de contrapartida central (CCP), se negocien en plataformas de negociación y se registren en plataformas de registro centralizadas.

En abril de 2012 publicó los principios para una concesión adecuada de hipotecas minoristas, en respuesta a una de las causas raíces de la crisis, y como seguimiento a los trabajos previos realizados por el Joint Forum (Foro Conjunto de Banca, Valores y Seguros).

El FSB además ha propiciado la elaboración de recomendaciones de difusión pública de información por parte de la industria y está aumentando la relevancia del análisis de los efectos no deseados de las reformas regulatorias que pueden afectar a la estabilidad financiera de países con economías emergentes y en desarrollo.

A través de su Comité de Implantación de Estándares, el FSB lleva a cabo un exhaustivo seguimiento de la implantación de las reformas acordadas en sus distintas jurisdicciones miembro a través de mecanismos como las llamadas «revisiones multilaterales o *inter pares*» (*peer reviews*) o los informes de avance sobre áreas de la reforma que han sido identificadas como prioritarias (Basilea III en coordinación con el Comité de Basilea, remuneraciones, derivados OTC, etc). En 2012 publicó también una revisión temática sobre sistemas de garantía de depósitos y dos de países (Suiza y Canadá).

Por último, el amplio mandato otorgado por el G-20 al FSB y el volumen de actividades que lleva a cabo han motivado una revisión de su gobernanza que garantice su autonomía y le permita contar con recursos suficientes, si bien manteniendo los estrechos vínculos que le ligan con el BPI de Basilea. Este proceso se ha traducido en la adquisición de personalidad jurídica por parte del FSB; en concreto, en su transformación en asociación al amparo de la legislación suiza, si bien continúa albergado en la sede del BPI y financiado por este. Asimismo, como vía para ampliar el alcance de sus actuaciones a un mayor número de jurisdicciones no miembro, el FSB ha continuado en 2012 su interacción con estas jurisdicciones a través de los denominados «grupos regionales consultivos».

3.1.2 TRABAJOS DEL COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA (BCBS)

El Banco de España mantiene una alta participación en el trabajo que se está desarrollando en el ámbito del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS). Estos trabajos continúan respondiendo a las debilidades en la regulación prudencial bancaria puestas de manifiesto durante la crisis, reforzando el marco regulatorio e impulsando su implantación de manera consistente.

En diciembre de 2010 se aprobó el paquete de medidas conocido como «Basilea III»¹. Este acuerdo, además de reforzar el marco de capital ya existente, supuso la introducción de dos nuevos instrumentos regulatorios: una ratio de apalancamiento, y dos ratios de liquidez. Ambas medidas están sometidas a un período de observación, durante el cual se va a analizar su comportamiento con el fin de confirmar si cumplen con los objetivos para los que han sido diseñadas y que no den lugar a efectos no deseados. Según lo observado, se modificará si es necesario su diseño. Durante 2012 el Comité revisó el diseño de la ratio de liquidez a corto plazo (LCR), que ha sido finalmente aprobado en enero de 2013 (véase recuadro 3.2). En el diseño revisado se modifica el calibrado del denominador (las necesidades de liquidez) y se revisa la definición del numerador, esto es, el fondo de acti-

¹ Véase una descripción detallada del contenido de Basilea III en la Memoria de 2010.

vos altamente líquidos del que los bancos deben disponer para cubrir sus necesidades de liquidez. Se distinguen varias categorías de activos, según su calidad/grado de liquidez, abriéndose una nueva categoría que permite incluir activos con una menor calificación crediticia, si bien en un porcentaje muy limitado. Además, el Comité ha decidido modificar la implantación de esta nueva ratio, que ahora entrará en vigor de forma escalonada a partir de 2015, empezando con una ratio del 60 % y aumentando un 10 % anual hasta 2019, cuando entrará en vigor en su totalidad. En relación con el resto de medidas de Basilea III, el Comité sigue analizando los efectos que puede tener su implantación sobre las ratios de capital de las entidades y contestando las dudas que las entidades tienen sobre la nueva normativa. Además, se ha publicado el texto que regula la comunicación al mercado de la composición del capital.

Por otra parte, el Comité está poniendo especial énfasis en la importancia de que sus medidas (Basilea III y los anteriores paquetes regulatorios) se implanten de forma consistente en todos los países que se han comprometido a hacerlo. Para ello se está analizando la transposición efectiva y consistente de las normas a los ordenamientos nacionales, analizando las posibles desviaciones, y se está revisando la aplicación práctica de elementos concretos. En 2012 se analizó la transposición del marco de Basilea en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. En octubre se publicaron los resultados de estas evaluaciones, siendo el de la UE y el de Estados Unidos preliminares, al no estar aún finalizados los procesos legislativos que transponen el nuevo marco. En cuanto a la revisión de elementos concretos, el trabajo se centra en el cálculo de las ponderaciones de activos, a fin de incrementar la convergencia en la aplicación del marco general de Basilea (véase el apartado 4 del capítulo 1).

Durante 2012 también se ha avanzado en los trabajos relativos al tratamiento de las entidades bancarias sistémicas (D-SIB). En 2011, el Comité publicó el marco de tratamiento de las entidades sistémicas globales (metodología para su clasificación, recargo de capital aplicable) y el G-20 pidió que se trabajara para extenderlo a las entidades que son sistémicas en el ámbito local, dado que, aunque su quiebra no afecte al sistema en su conjunto, sí puede tener efectos muy negativos sobre las economías locales. En respuesta a esta petición, se publicó en octubre un documento marco que recoge su tratamiento y que puede considerarse como complementario del anterior. En julio se publicó un informe que recoge las normas prudenciales para el cálculo de los requerimientos de capital asociados a las exposiciones de los bancos con las Cámaras de Contrapartida Central (CCP), y en septiembre, la revisión de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, donde se han tenido en cuenta las debilidades observadas durante la crisis, tales como: la necesidad de reforzar la intensidad de la supervisión y de contar con recursos adecuados para ello, la importancia de la perspectiva sistémica en la supervisión y la creciente atención sobre los temas relativos a la gestión de crisis y procesos de resolución de entidades.

Asimismo, pueden destacarse otros trabajos en el ámbito de la regulación prudencial bancaria. Respecto al tratamiento de grandes riesgos, se ha avanzado en la revisión de las recomendaciones publicadas en 1991. En el análisis se tienen en cuenta elementos micro y macroprudenciales. Se publicó en marzo de 2013 un documento de consulta. El Comité ha iniciado también un trabajo dirigido a aumentar la simplicidad y la comparabilidad del marco regulatorio. A corto plazo, el objetivo es detectar las áreas claramente mejorables y establecer pautas para comprobar si los nuevos estándares y guías cumplen estas dos condiciones; a medio plazo se quiere revisar el marco regulatorio en su conjunto. Además, se ha continuado con la revisión fundamental del tratamiento de la

En enero de 2013 el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea publicó el documento «El coeficiente de cobertura de liquidez y otras herramientas de seguimiento». Este documento recoge modificaciones al diseño de la ratio de cobertura de liquidez (conocido por su acrónimo inglés LCR), publicado en 2010. El LCR forma parte del paquete de medidas refrendadas por los líderes del G-20 para reforzar la regulación internacional sobre capital y liquidez.

El LCR tiene por objetivo reforzar la resistencia a corto plazo de los bancos ante un escenario de crisis de liquidez. Para ello se considera conveniente que los bancos cuenten con una cartera de activos líquidos de alta calidad y libres de cargas, que puedan convertirse fácil e inmediatamente en efectivo. Su cuantía debe ser suficiente para cubrir sus necesidades de liquidez (o salidas netas de efectivo) durante 30 días naturales en una situación estresada, de crisis de liquidez. El escenario utilizado para definir esta situación estresada es una combinación de eventos idiosincrásicos y sistémicos e incorpora varios de los *shocks* experimentados durante la crisis que se inició en 2007: salida de parte de los depósitos minoristas; pérdida parcial de la capacidad de financiarse en los mercados mayoristas sin colateral e incluso en los mercados con colateral para determinados colaterales y contrapartes; caída del *rating* externo de la entidad de hasta tres niveles; aumento en las disposiciones de las líneas de liquidez y crédito concedidas; e incremento de la volatilidad del mercado en forma de mayores descuentos en la valoración de los colaterales y de exigencia de colaterales adicionales para garantizar las operaciones.

Así pues, el LCR se define como:

Cartera de activos líquidos disponibles	≥100 %
Salidas netas de la entidad en los siguientes 30 días	
bajo un escenario de estrés	
siendo	

Salidas netas = Salidas–Min (entradas; 75 % de las salidas)

Para que un activo sea elegible para formar parte del numerador, debe tener un mercado suficientemente líquido y estar operacionalmente disponible según una serie de criterios recogidos en el documento. Se han definido dos tipos de activos: de nivel 1, que pueden incluirse en el numerador sin límite, y de nivel 2, que pueden reconocerse hasta un máximo de 2/3 de los activos de nivel 1. Además, los supervisores nacionales pueden incluir, dentro de los activos de nivel 2, una categoría adicional (a la que llama «de nivel 2 B»), que solo puede suponer un 15 % del total de la cartera. De

forma muy resumida, los tipos de activos que se incluyen en cada uno de los niveles son¹:

- Nivel 1: efectivo, depósitos en bancos centrales y títulos de gobiernos, agencias gubernamentales, organismos internacionales, bancos centrales (sin ningún descuento).
- Nivel 2 A: deuda senior emitida por entidades no financieras con un *rating* mínimo AA– y cédulas hipotecarias no propias con *rating* mínimo AA– (con un descuento del 15 %).
- Nivel 2 B: titulizaciones hipotecarias con *rating* mínimo AA (con un descuento del 25 %), deuda senior emitida por entidades no financieras con *rating* entre A+ y BBB– (con un descuento del 50 %) y acciones de entidades no financieras que formen parte de índices bursátiles principales (con un descuento del 50 %).

Para el cálculo de las salidas netas (o necesidades de efectivo) se tienen en cuenta los flujos contractuales de efectivo a pagar o a recibir en los siguientes 30 días. Estos flujos se multiplican por unos parámetros que tratan de estimar la proporción que realmente se pagaría o cobraría en la situación de estrés descrita anteriormente.

Aunque el Comité publicó por primera vez la ratio de cobertura de liquidez en diciembre de 2010, se comprometió a revisar su diseño en caso de que se considerase que su implantación (originalmente, prevista para 2015) pudiera tener consecuencias indeseadas para la concesión de crédito, el crecimiento económico o los mercados financieros. Así, la versión actual de la ratio, descrita más arriba, incorpora varios cambios: se ha ampliado la gama de activos líquidos elegibles y se ha ajustado el calibrado de los parámetros que se aplican a algunos flujos contractuales de efectivo a pagar o a recibir. Asimismo, se ha aclarado que la cartera de activos líquidos puede utilizarse en situaciones de estrés y se ha aprobado un calendario para la implantación gradual de la ratio (entrará en vigor en 2015, con un cumplimiento del 60 %, llegándose al 100 % en 2019), frente a la implantación completa en 2015 prevista anteriormente. La entrada en vigor gradual del LCR se ha diseñado para asegurar que esta ratio pueda introducirse en la normativa prudencial sin que suponga una interrupción del proceso de fortalecimiento de los sistemas bancarios o de la financiación de la actividad económica.

1 Para la lista completa de activos y características de cada una de las categorías, véanse los párrafos 45 a 54 del documento «Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools».

cartera de negociación (donde destaca la definición clara de la frontera que determina cuándo una exposición debe incluirse en esta cartera para evitar el arbitraje regulatorio) y del marco de titulizaciones (donde se revisan los métodos para el cálculo de los requerimientos de capital de estas exposiciones y la jerarquía que determina la aplicación de aquellos). Estos documentos se publicaron para consulta en mayo y diciembre, respectivamente. En el área contable se trabaja en el ámbito de las provisiones (diseño de un

modelo según la pérdida esperada). Por último, cabe señalar la publicación² de una guía sobre la auditoría interna en los bancos y de dos documentos de consulta: uno sobre instrumentos para hacer un seguimiento de la liquidez intradía y otro relativo a los requerimientos de márgenes (colateral) asociados a las operaciones con derivados negociados de manera no centralizada.

Finalmente, se ha de señalar que el Comité ha querido dar mayor transparencia a sus actividades y a su proceso de toma de decisiones. Para ello ha publicado su Estatuto, en el que se recogen sus objetivos, así como los elementos claves de su operativa. Este Estatuto fue aprobado por el Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión, órgano rector del Comité de Basilea, en enero de 2013.

3.1.3 TRABAJOS DEL FORO CONJUNTO DE BANCA, VALORES Y SEGUROS (JOINT FORUM)

En el marco intersectorial, tras las contribuciones realizadas en los últimos años, el Banco de España ha sido nombrado miembro oficial del Foro Conjunto (*Joint Forum*), grupo internacional que agrupa a supervisores de banca, valores y seguros. En el año 2012, tras el proceso consultivo llevado a cabo, publicó la versión final revisada de los principios de conglomerados del año 1999. También publicó un documento que resume prácticas de apoyo intragrupo utilizadas por entidades financieras de los tres sectores que pretende informar los actuales debates sobre la capacidad de resolución de estas entidades. Asimismo, se han realizado análisis sobre la actividad de aseguramiento de hipotecas a las entidades originadoras de dichas hipotecas (como complemento a los principios de concesión de hipotecas minoristas del FSB), sobre prácticas de difusión de información de productos financieros a los clientes en el punto de venta y sobre los riesgos asociados al surgimiento de productos financieros relacionados con el riesgo de longevidad.

3.2 Foros europeos

3.2.1 TRABAJOS DE LA AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA (EBA)

En su segundo año de funcionamiento, la Autoridad Bancaria Europea ha llevado a cabo una intensa actividad, sobre todo en su faceta regulatoria de contribución al denominado «Código Normativo Único» (*Single Rulebook* — véase recuadro 4.3 para mayor detalle). En 2012, la EBA ha elaborado 23 borradores de estándares técnicos vinculantes, 6 guías, 14 documentos para consulta y 4 para discusión. Los estándares técnicos son reglamentos delegados y actualmente la mayor parte de ellos se derivan de la Directiva y Reglamento de Requerimientos de Capital (CRD IV y CRR). Los aprueba la Comisión Europea y, una vez aprobados, forman parte de la normativa europea directamente aplicable por los Estados miembros. La EBA también ha contribuido aportando su opinión a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo en distintas iniciativas legislativas o papeles consultivos, como la propuesta para un marco de resolución no bancario, la propuesta de banca en la sombra (*shadow banking*) o el informe Liikanen. Asimismo, la Autoridad ha sido muy activa promoviendo la convergencia de las prácticas supervisoras mediante su participación activa en los 40 principales colegios de supervisores europeos y está trabajando activamente en aras de facilitar el intercambio de información entre supervisores en base consolidada y de acogida y de fortalecer el rol de los colegios.

En el ámbito del seguimiento de los riesgos y vulnerabilidades, interesa destacar los numerosos informes periódicos que la EBA lleva a cabo. A partir de los datos que 57 grupos bancarios del Área Económica Europea aportan de forma trimestral, la EBA elabora una tabla de riesgos (*Risk Dashboard*) que resume las condiciones del sector bancario europeo. Además, se elabora de forma semestral un informe sobre riesgos y vulnerabilidades en el sector bancario europeo, que se presenta a la Junta Europea de Riesgo Sistémico, al Comité Económico y Financiero y al resto de autoridades supervisoras europeas. Una vez

2 La lista de documentos publicados completa se encuentra en la página web del BPI.

al año, este informe se presenta al Parlamento Europeo y al Consejo. Finalmente, y a raíz de la delicada situación de la UE durante 2012, la EBA puso en marcha un informe semanal —de uso interno— sobre liquidez y financiación en la UE, basado en las opiniones de las autoridades supervisoras con las que contacta y las opiniones de distintos analistas externos.

En el ámbito de protección a la clientela, la Autoridad trabajó en 2012 en diversas guías relacionadas con los clientes del mercado hipotecario y con la comercialización de productos complejos (los fondos cotizados), llevando a cabo el primer *EBA Consumer Protection Day* con la industria y, finalmente, colaborando estrechamente con la Autoridad de los Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés) para emitir un aviso a inversores en los contratos por diferencias. Esta colaboración estrecha con ESMA también se ha llevado a cabo en el ámbito de la mejora de la gobernanza del euríbor, con la publicación de un paquete de recomendaciones a inicios de 2013.

Finalmente, y como continuación del ejercicio de recapitalización que exigía a las mayores entidades de crédito europeas que a junio de 2012 mantuviieran un nivel de capital del 9 % más un recargo por riesgo soberano, la EBA emitió en octubre su informe valorando el éxito de dicha recomendación y alentando a seguir manteniendo estos niveles de capital, mientras que anunciaba que una nueva recomendación al respecto se haría pública cuando la CRDIV/CRR entrase en vigor.

3.2.2 TRABAJOS DE LA JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO (ESRB)

La Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB), de la que forman parte los bancos centrales y las autoridades supervisoras de banca, valores y seguros de los Estados miembros, además de distintas autoridades europeas, es responsable de la supervisión macroprudencial en la Unión Europea. Como tal, ha continuado con su trabajo de identificación y análisis de los principales riesgos para la estabilidad financiera.

Fruto de este trabajo han sido las recomendaciones publicadas en enero de 2012 sobre financiación en dólares y las publicadas en febrero de 2013 sobre financiación bancaria y sobre fondos del mercado monetario. Estas recomendaciones proponen medidas concretas para mitigar los riesgos identificados en dichas áreas.

Durante la crisis, los bancos que se financiaban en dólares se han visto expuestos a vulnerabilidades, debido, por una parte, a los desfases de vencimientos entre los activos a largo plazo y los pasivos a corto en dólares y, por otra, a la aversión al riesgo de los fondos del mercado monetario americanos en momentos de aumento de tensión en los mercados. Por ello, la ESRB ha emitido una recomendación con el objetivo de que las autoridades nacionales intensifiquen su supervisión para evitar que las entidades acumulen un riesgo excesivo de financiación en dólares. Las autoridades nacionales deben también asegurarse de que las entidades incluyan, en sus planes de contingencia de financiación, acciones para gestionar un *shock* en la financiación en dólares.

En relación con la recomendación sobre financiación bancaria, la crisis ha puesto de manifiesto debilidades en la estructura de financiación de las entidades y una dependencia excesiva de la financiación a corto plazo. Por ello, la ESRB recomienda que los supervisores evalúen los planes de financiación individualmente y de forma agregada para todo el sector bancario. Dentro de los cambios en las estructuras de financiación que se han producido en los últimos años debido a la crisis financiera, destaca el aumento de la financiación garantizada y, por tanto, de los activos comprometidos por dicha financiación. Este aumento de los activos gravados, por una parte, puede dificultar la gestión de la li-

Una de las piedras angulares de la Unión Bancaria Europea es el establecimiento de un «código normativo europeo» (*single rule-book*) para todos los países de la Unión Europea. En el acuerdo del ECOFIN del 12 de diciembre de 2012 —en el que se aprobó la propuesta de reglamento para la creación del Mecanismo Único de Supervisión— se destaca el papel protagonista que tiene la Autoridad Bancaria Europea (EBA) en esta materia, en la que tiene una especial relevancia el desarrollo de las normas o estándares técnicos vinculantes.

Los *Binding Technical Standards* (BTS, por sus siglas en inglés) se establecieron con el nacimiento de las tres autoridades europeas supervisoras (la EBA en el ámbito bancario) en 2011 y son unos instrumentos regulatorios relativamente recientes, cuyo procedimiento de elaboración y mecanismos de control están fijados de forma detallada en los respectivos reglamentos de creación de dichas autoridades (artículos 10 a 15 del Reglamento 1093/2010, por el que se crea la EBA).

Los BTS son un tipo particular de acto delegado, frente a los actos legislativos básicos (directivas, reglamentos, decisiones) mediante los cuales la Comisión Europea (CE) puede aprobar legislación por un procedimiento más rápido que el habitual, al no tener que discutir los textos con el Parlamento Europeo y el Consejo, aunque estos ejercen un control *a posteriori*. El objetivo de los BTS en el caso de los RTS (*Regulatory Technical Standards* o normas técnicas de regulación) es modificar o complementar elementos no esenciales de un acto básico, mientras que en el caso de los ITS (*Implementing Technical Standards* o normas técnicas de ejecución) se trata de asegurar la aplicación uniforme de un acto legislativo básico.

Los BTS son una herramienta que permite a la Comisión Europea legislar de forma más rápida en el caso de directivas/reglamentos complejos (como es el caso de la futura Directiva y Reglamento de Requerimientos de Capital, cuyo borrador presentado por el Consejo exige la elaboración de un centenar de BTS) y, sobre todo, son instrumentos que permiten avanzar más rápidamente hacia el establecimiento del Código Normativo Único en la Unión Europea, puesto que la transposición nacional ya no es necesaria. Al ser aprobados como reglamentos o decisiones delegadas, se trata de regulación directamente aplicable en todos los Estados miembros.

Los BTS deben ser adoptados por la Comisión Europea, que ha delegado en las tres autoridades supervisoras su elaboración. En el caso de directivas bancarias, es la EBA la que debe preparar los borradores de BTS y, a tal efecto, sus grupos internos de trabajo

desarrollan unos borradores iniciales que, tras ser aprobados por la Junta de Supervisores (órgano decisivo de la EBA), salen a consulta pública (idealmente, con un plazo de tres meses, aunque puede ser inferior) en forma de papel consultivo. Si fuera necesario, en aquellos temas más novedosos puede recabarse la opinión de la industria en una fase previa. Simultáneamente también se recaba la opinión de un grupo de expertos que representa los distintos sectores de la industria y consumidores del sector bancario (el *Banking Stakeholders Group*).

Una vez analizados y reflejados, en su caso, los comentarios, la EBA modifica nuevamente su borrador y, cuando se apruebe por su Junta de Supervisores (por mayoría cualificada), se entrega a la Comisión Europea dentro del plazo establecido en la directiva/reglamento que lo exigía. Existe la posibilidad de que la Comisión pueda devolver el BTS a la autoridad implicada y proponer cambios a este, que deben ser incorporados en seis semanas. De lo contrario, puede proceder a su adopción, publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, que podrán objetar (solo en los RTS) en un plazo máximo de tres meses.

En los primeros 15 meses de funcionamiento de la EBA, hasta marzo de 2012, se ha estado trabajando en numerosos BTS, aunque solamente uno de ellos (RTS de requerimientos de capital para las cámaras de contrapartida central) ha sido entregado a la Comisión Europea, que lo adoptó en diciembre de 2012, entrando en vigor en marzo de 2013. Este estándar técnico pudo ser entregado porque derivaba de un reglamento que ya había sido aprobado por las instancias europeas (el Reglamento de Infraestructuras Europeas, EMIR). No obstante, gran parte de los BTS que la EBA debe desarrollar provienen de legislación que aún está en proceso de aprobación (como es el caso de la CRDIV/CRR o la futura Directiva de Crisis) y por ello numerosos BTS que ya están finalizados se encuentran de momento a la espera de su tramitación¹. Estos estándares serán entregados a la Comisión Europea tan pronto como las respectivas directivas o reglamentos sean aprobados y entraran en vigor simultáneamente. Entre estos estándares destacan 14 RTS en materia de fondos propios, dos sobre riesgo de mercado, uno sobre titulización y otro sobre provisiones prudenciales, aparte de varios ITS sobre remisión de información financiera (COREP, FINREP, grandes riesgos, liquidez y apalancamiento).

¹ En el momento de la publicación de esta Memoria, la Directiva y el Reglamento conocidos como CRD-CRR han aparecido ya en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, poniéndose en marcha la tramitación de los correspondientes BTS.

quidez y de la financiación de las entidades, al hacer más difícil la obtención de financiación adicional, y, por otra, desde el punto de vista estructural, subordina a los acreedores ordinarios. Para mitigar estos riesgos, la ESRB recomienda que las entidades realicen una gestión de los activos gravados y que las autoridades nacionales correspondientes supervisen dicha gestión, así como el nivel y la evolución de los activos gravados en las entida-

des. Asimismo, recomienda que la EBA diseñe unas guías para armonizar la publicación de información sobre los activos gravados de las entidades. Finalmente, debido al aumento de la utilización de bonos garantizados (cédulas, en el caso español) por parte de las entidades europeas, la ESRB recomienda identificar y fomentar las mejores prácticas en cuanto a los regímenes de estos instrumentos y fomentar la convergencia a escala europea.

Por último, la recomendación sobre fondos del mercado monetario está dirigida a la Comisión Europea, con el objetivo de que la legislación de la UE en esta área, en la que se está trabajando actualmente, sea sólida.

La ESRB ha comenzado también un proceso de análisis y evaluación de la banca en la sombra (*shadow banking*), centrándose en primer lugar en la identificación y en la mitigación de los riesgos sistémicos que provienen de las operaciones de financiación con colateral de valores (*securities financing transactions*). Está asimismo examinando, junto con otras autoridades europeas, aspectos relacionados con la interconexión y cómo se propaga el riesgo en los mercados financieros.

Por otra parte, la ESRB ha seguido trabajando en el desarrollo de un marco macroprudencial en la Unión Europea. En este ámbito se pueden destacar las siguientes actuaciones: en enero de 2012 emitió una recomendación, dirigida a los Estados miembros, sobre los elementos fundamentales que se debían recoger en los mandatos que se otorguen a las autoridades macroprudenciales nacionales; a lo largo de 2012 ha continuado su trabajo relacionado con la clasificación y la descripción de los instrumentos que se han de utilizar para prevenir o mitigar los riesgos sistémicos; está trabajando también en la elaboración de un marco general para la coordinación de políticas macroprudenciales en la Unión Europea; por último, sigue analizando y comentando las propuestas legislativas en la Unión Europea para garantizar que los aspectos macroprudenciales se tienen en cuenta en el desarrollo legislativo del sector financiero.

Finalmente, cabe destacar que la ESRB ha comenzado la publicación trimestral de un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos dirigidos a identificar y medir el riesgo sistémico (*Risk Dashboard*). La propia ESRB utiliza estos indicadores como parte de la información en la que se basan las discusiones sobre riesgos y vulnerabilidades del sistema financiero de la UE.

3.3 Otros foros regionales

3.3.1 TRABAJOS DE LA ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS (ASBA)

La ASBA es un foro de alto nivel en el que están representados, por sus máximos dirigentes, los organismos de supervisión y regulación bancaria de 35 países del continente americano. Tiene como principales cometidos apoyar la adopción de los estándares internacionales tanto de regulación como de prácticas de supervisión bancaria, promover la cooperación técnica entre los asociados, e impulsar la realización de programas de capacitación para apoyar el nivel de cualificación en la región.

El Banco de España es miembro colaborador de la ASBA desde su constitución, y desde 2006 es el único miembro asociado no regional, participando activamente en los órganos de gobierno de la asociación, grupos de trabajo y planes de capacitación.

Los trabajos de la asociación en 2012 se centraron en los temas que despiertan más interés entre los supervisores de la región latinoamericana: el análisis y los efectos del nuevo marco regulatorio, la supervisión macroprudencial y la inclusión financiera de las capas no bancarizadas de la población.

El Banco de España apoya con decisión los trabajos de la asociación participando en las reuniones de sus órganos de gobierno y en aquellos grupos de trabajo de las materias en las cuales la aportación de su experiencia puede ser más valiosa. Así, a lo largo de 2012 ha colaborado en varias iniciativas sobre la gestión y la supervisión del riesgo liquidez, gobierno corporativo y marco regulatorio de protección al consumidor, y preside el grupo creado a finales de 2012 para el desarrollo de pruebas de esfuerzo en entidades financieras.

Por último, es destacable la oferta formativa que el Banco de España brinda a los funcionarios de las autoridades supervisoras asociadas a la ASBA en forma de seminarios *ad hoc*, tanto presenciales como *on line*, y la reserva de un cupo de plazas en la mayor parte de los cursos de formación interna para el personal de la Dirección General de Supervisión.