

6 PARTICIPACIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA EN ORGANISMOS
INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIAS



1936. Alegoría de la Industria (reverso).

6 PARTICIPACIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA EN ORGANISMOS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIAS

La participación en foros internacionales de supervisión y regulación bancarias forma parte de las prioridades estratégicas del Banco de España. En un entorno en el que los bancos prestan sus servicios en múltiples jurisdicciones, los estándares de regulación y supervisión del sistema financiero se deciden en estos foros internacionales y europeos. Resulta por ello imprescindible preservar y aumentar la capacidad de influencia del Banco en los debates que conducen a la adopción de estas políticas.

6.1 Foros internacionales globales

Durante 2018, el FSB ha continuado trabajando en completar la reforma en respuesta a la crisis financiera internacional, a la vez que ha mantenido su foco en evaluar sus efectos y en revisar la coherencia de su implantación. En paralelo, continuó realizando un seguimiento de nuevos riesgos para la estabilidad financiera.

6.1.1 CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA

El FSB ha realizado avances en 2018 en las áreas prioritarias pendientes de la agenda de reformas del G-20. Por una parte, publicó un documento de discusión sobre los recursos financieros disponibles en resolución de Cámaras de Contrapartida Central (CCP). La intención es publicar un nuevo documento de consulta en 2020. Por otra parte, ha publicado un paquete de medidas que han de considerar las entidades y los supervisores para ayudar a la evitación de conductas inapropiadas en la actuación de los intermediarios financieros. En materia de ciberseguridad, ha elaborado un glosario para armonizar la terminología en el ámbito del sector financiero.

El FSB ha finalizado los dos primeros proyectos del nuevo marco de evaluación de los efectos de las reformas. En primer lugar, analizó las reformas para incentivar la compensación centralizada de derivados *over-the-counter* (OTC), concluyendo que se ha logrado potenciar dicho objetivo, aunque se observan algunos problemas de acceso para ciertos clientes, junto con una mayor concentración de proveedores. Entre los elementos que podrían influir en el acceso de los clientes, ha identificado el tratamiento de la actividad de compensación por cuenta de clientes bajo la ratio de apalancamiento del marco de Basilea. En este sentido, el Comité de Basilea inició una valoración sobre la posible revisión de su tratamiento (véase epígrafe 6.1.2). En segundo lugar, evaluó los efectos de las reformas sobre la financiación de infraestructuras, concluyendo que la regulación es un factor de segundo orden, dado que resultan más determinantes el entorno macrofinanciero, las políticas gubernamentales y factores institucionales. En 2019 se analizarán los efectos de las reformas sobre la financiación a las pymes; y se comenzarán a analizar los efectos de las reformas dirigidas a las entidades «demasiado grandes para caer» (*too big to fail*, en inglés).

El seguimiento que realiza el FSB sobre nuevos riesgos ha incluido criptoactivos y la intermediación financiera no bancaria. Con respecto a los primeros, el FSB ha concluido que los criptoactivos no suponen, en este momento, un riesgo significativo para la estabilidad financiera global. No obstante, señala que si su uso continuara expandiéndose, podría implicar riesgos para la estabilidad financiera. Además, el FSB señala otras potenciales implicaciones que pueden derivarse de los criptoactivos en relación con la protección de los consumidores y la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, entre otras. Con respecto a la intermediación

financiera no bancaria, el FSB publicó en febrero de 2019 su octavo informe anual de seguimiento de la «intermediación financiera no bancaria».

6.1.2 COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA

Durante 2018 el Comité continuó desarrollando diversas medidas regulatorias, como la revisión del marco de riesgo de mercado, que fue ratificada en enero de 2019 por el órgano de control del Comité, el Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision (GHOS). La revisión tiene por objetivo introducir una serie de cambios específicos sobre el marco aprobado en 2016, incluyendo la introducción de un marco simplificado para las entidades con cartera de negociación reducida y no compleja. Por otra parte, cabe destacar la revisión de la metodología para la identificación y evaluación de bancos de importancia sistémica global. El nuevo marco, que entrará en vigor en 2021, mantiene las categorías y su ponderación, si bien introduce cambios en los indicadores que las componen.

Otras iniciativas regulatorias que han finalizado este año comprenden la revisión de la Fase III del marco de Pilar 3, que establece requisitos adicionales de divulgación relativos a la finalización de las reformas de Basilea III. Además, el Comité finalizó el tratamiento en capital de las titulaciones a corto plazo simples, transparentes y comparables, que complementa los criterios para su identificación y establece guías y requisitos adicionales para aplicar un tratamiento prudencial preferencial.

El Comité también ha centrado su atención en la evaluación del impacto de las reformas, en línea con el FSB. En primer lugar, ha revisado el impacto del tratamiento otorgado en el marco de la ratio de apalancamiento al margen inicial recibido por las entidades al prestar servicios de compensación por cuenta de clientes. Como resultado de este trabajo, se publicó un documento de consulta sobre la idoneidad de cambiar el tratamiento actual.

Otro aspecto de la ratio de apalancamiento que el Comité ha estado evaluando es el posible ajuste que llevarían a cabo algunas entidades al final del trimestre para mejorar su ratio de apalancamiento (*window dressing*). Como medida inicial, el Comité publicó un comunicado mostrando su preocupación por estas prácticas, recordando que van en contra del estándar y señalando medidas que los supervisores pueden adoptar para abordarlas. Además, el Comité emitió un documento de consulta para recabar opiniones



Reunión de trabajo departamento supervisión. Sala Basílica.

sobre los posibles requerimientos de divulgación de medias diarias para determinadas exposiciones, y sobre las posibles consecuencias no deseadas de hacer público el promedio diario de las reservas en bancos centrales.

Como parte de los trabajos dirigidos a promover una sólida supervisión, el Comité ha publicado el documento *Stress testing principles*, en el que se enumeran una serie de principios que definen las buenas prácticas en la realización de pruebas de estrés por parte de las entidades bancarias. Además, se publicó un conjunto de buenas prácticas asociadas al posible impacto sobre bancos y supervisores de las nuevas tecnologías aplicadas al sector financiero (*fintech*).

El Comité sigue trabajando en establecer una implantación plena y coherente de las reformas. A este respecto, el Comité comenzó la evaluación de la implantación del requerimiento de liquidez conocido como *Net Stable Funding Ratio* (NSFR) y del marco supervisor para medir y controlar los grandes riesgos.

Accounting Experts Group

El Banco de España preside y es miembro del Grupo de Expertos Contables del Comité de Basilea (AEG). Como consecuencia de ello, ha sido muy activo en los dos ámbitos de actuación que tiene el grupo: contabilidad y auditoría.

En lo que respecta a los temas de contabilidad, el Banco de España ha participado en el seguimiento de la implementación del nuevo marco contable de pérdida esperada y en el desarrollo de unos criterios generales para clasificar instrumentos financieros entre pasivo y patrimonio neto.

En cuanto a los temas de auditoría, el Banco de España ha contribuido a fijar la posición respecto al borrador de la norma de auditoría que regula cómo debe identificar y valorar el auditor el posible riesgo de incorrección significativa, así como en el análisis de la norma que trata de cómo se deben auditar las estimaciones contables (entre las que se encuentran los deterioros de valor y la estimación del valor razonable).

6.2 Foros europeos

6.2.1 AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA

Durante 2018, la EBA ha seguido contribuyendo al Código Normativo Único. Ha participado, asimismo, en varios temas de gran relevancia asociados a la convergencia supervisora, el *fintech* o el blanqueo de capitales y la financiación al terrorismo. Destaca también la reanudación de los trabajos de valoración de la equivalencia de los regímenes regulatorios de terceros países.

Cabe mencionar que durante este año las instituciones europeas han trabajado en la revisión del marco europeo de supervisión financiera, que incluye modificaciones en los órganos de gobierno, las tareas y poderes y la financiación de las tres autoridades europeas (ESA). Los cambios resultantes harán que la EBA deba enfrentarse a importantes retos en los próximos años.

Regulación prudencial

En materia de regulación prudencial, la EBA prácticamente finalizó el proceso regulatorio de revisión de los modelos internos con la publicación de unos estándares técnicos sobre la definición de un período de desaceleración económica. Además, en los próximos meses se publicarán las directrices sobre estimación de pérdida en la peor situación económica (*downturn LGD*). Por lo que se refiere al método estándar, se han desarrollado directrices aclaratorias sobre qué exposiciones de alto riesgo deben quedar sujetas a una ponderación del 150%. Dichas directrices no cubren la financiación especulativa de inmuebles, si bien este año la EBA ha respondido a varias

preguntas sobre este tema, señalando que la financiación especulativa de inmuebles debe mantener una ponderación del 150 % cuando existan *future contract agreements* que no sean irrevocables.

Otra iniciativa relevante de 2018, que se concluirá en el primer trimestre de 2019, son las directrices sobre externalización de funciones¹. Estas definen la externalización en línea con la directiva MiFID-I, y fijan los criterios para determinar si una actividad, servicio o función pueden clasificarse como críticos o importantes, así como los distintos criterios aplicables al marco de gobernanza, el proceso de externalización y las obligaciones frente a las autoridades supervisoras. Asimismo, reconocen la aplicación del principio de proporcionalidad en caso de actividades, servicios o funciones no críticos, de externalizaciones realizadas dentro un grupo o SIP, o en los casos de entidades de pago y de dinero electrónico.

En otro orden de cosas, ha iniciado la preparación de la respuesta a la solicitud de asesoramiento de la Comisión Europea (*call for advice*) sobre la implementación en Europa del acuerdo final de Basilea de diciembre de 2017. Por último, la EBA está trabajando en los numerosos mandatos recibidos en relación con las titulizaciones y los bonos garantizados.

Plan de Acción del Consejo Europeo sobre préstamos dudosos

Otra área que ha estado en el foco de los trabajos de la EBA en 2018 es el Plan de Acción del Consejo para la reducción de los préstamos dudosos (NPL). Aquí son varias las iniciativas en las que ha participado la EBA en aras de mejorar la supervisión y la transparencia de estos activos, así como de favorecer el desarrollo de sus mercados secundarios.

En materia de supervisión, se han elaborado directrices sobre la gestión de activos dudosos y refinanciados, y están avanzadas otras sobre originación, seguimiento de préstamos y gobierno interno, que previsiblemente se publicarán en el segundo trimestre de 2019. También se espera para este trimestre la versión final de los estados actualizados de NPL con la información periódica que se debe remitir al supervisor. En relación con la transparencia, la EBA publicó a finales de 2018 unas directrices con la información que las entidades tendrán que hacer pública sobre sus activos clasificados como dudosos, refinanciados y adjudicados. Además, en lo relativo a mercados secundarios, la EBA actualizó las plantillas que desarrolló en 2017. Todas estas medidas deben contribuir a una reducción sostenible de los activos improductivos y a mejorar su seguimiento.

Finalmente, la EBA respondió a la solicitud de asesoramiento de la Comisión sobre el impacto de introducir un *backstop* prudencial dirigido a contrarrestar el déficit de provisión, en relación con unos parámetros estándar, de los préstamos de nueva concesión que se clasifiquen como dudosos.

Protección a la clientela e innovación financiera

En materia de política supervisora en el ámbito de la conducta de mercado de las entidades y la protección al cliente bancario, la EBA ha seguido trabajando para lograr una mayor convergencia en la aplicación de las normas, con el fin de garantizar que su implementación y su supervisión se llevan a cabo de forma homogénea. Dentro de esta área, destaca, además de la continuación del trabajo para definir una interpretación armonizada de las directrices sobre procedimientos de gobernanza

¹ Estas directrices, que entrarán en vigor, previsiblemente, el 30 de septiembre de 2019, incorporan, revisan y derogan la recomendación sobre *cloud computing* (EBA/REC/2017/03) y las guías sobre externalización del Comité de Supervisores Bancarios Europeos de 2006.

y de vigilancia de productos de banca minorista, el relativo a las normas técnicas de regulación y de implementación de cuentas de pago, y a las directrices sobre políticas y prácticas de remuneración relacionadas con la venta de productos y la prestación de servicios de banca minorista.

Asimismo, durante el año 2018, la EBA ha publicado el *Informe de Educación Financiera 2017/2018*. Esta es la primera publicación que realiza la EBA en cumplimiento de su mandato de revisar y coordinar los conocimientos en materia financiera y las iniciativas de formación a cargo de las autoridades competentes. El informe analiza las iniciativas en materia de educación financiera que han llevado a cabo las autoridades competentes de la supervisión de productos y servicios bancarios en los 28 Estados miembros, y da a conocer el trabajo realizado en este campo y las lecciones aprendidas por dichas autoridades.

Servicios de pagos

Tras la finalización, en el primer trimestre de 2018, de los mandatos normativos recogidos en la PSD-2, la EBA ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a asegurar la correcta interpretación e implementación de esta y de sus desarrollos normativos, en particular en lo referente a la normativa sobre autenticación reforzada y comunicación segura.

Adicionalmente, la EBA ha iniciado, entre otros, los trabajos necesarios para: i) la implementación del Registro Centralizado de Entidades de Pago y de Dinero Electrónico; ii) el establecimiento de un mecanismo seguro y eficiente para la notificación de incidentes operativos o de seguridad graves, y iii) el desarrollo de herramientas para el cálculo del importe del seguro de responsabilidad civil profesional que han de suscribir los iniciadores de pago o los agregadores de información.

Salida del Reino Unido de la Unión Europea y revisión del marco europeo

La salida del Reino Unido de la UE ha sido, y seguirá siendo en los próximos meses, un tema clave para la EBA. En 2018, la EBA publicó dos opiniones instando a la industria a estar preparada en caso de que no se llegara a un acuerdo entre el Reino Unido y la UE. Asimismo, viene realizando un seguimiento de los planes de contingencia y de la posible reubicación de las entidades.

6.2.2 JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO

Desde su creación a finales de 2010, el Banco de España participa en la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB) junto con la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. El ESRB se estructura como un foro de grupos de trabajo participado, al nivel de su Junta General, por gobernadores de bancos centrales y responsables de autoridades de supervisión financiera en la UE. Apoyado por un secretariado ubicado en el BCE, el ESRB tiene encomendada la misión de vigilar el sistema financiero en la UE, «a fin de contribuir a la prevención o mitigación del riesgo sistémico para la estabilidad financiera».

En 2018 el ESRB continuó realizando el seguimiento de la coyuntura macroprudencial y financiera en el ámbito de la UE y de sus Estados miembros, con análisis temáticos específicos. En particular, el ESRB publicó un informe sobre vulnerabilidades en el mercado inmobiliario comercial de la UE². A partir de distintas fuentes de información disponibles —muy limitadas en la mayoría de los países—, el ESRB analizó la relevancia de este mercado (que abarca las propiedades destinadas a negocios, como oficinas y tiendas), identificando varios países (entre los que no figura España) cuyas entidades se encontrarían más expuestas a ese mercado. Con carácter prospectivo, se evaluó

² ESRB, *Report on vulnerabilities in the EU commercial real estate sector*, 26 de noviembre de 2018.

la adecuación de instrumentos macroprudenciales para mitigar los riesgos vinculados a este segmento.

En el ámbito bancario, el Banco de España contribuyó a los trabajos del ESRB en materia de NPL. A instancias del Consejo de la UE, el ESRB preparó un informe sobre enfoques macroprudenciales para prevenir el surgimiento de problemas sistémicos asociados a NPL³. El estudio considera diversos factores desencadenantes y amplificadores de incrementos generalizados de volúmenes de NPL en los balances de los bancos, apreciando que algunos de ellos, por su naturaleza, exceden el ámbito de la política macroprudencial. El ESRB plantea explorar la utilización preventiva de colchones sectoriales de capital y de límites a las condiciones de concesión de préstamos —instrumentos estos últimos que han sido introducidos en estos años en determinado número de países de la UE—, así como avanzar en el desarrollo de mecanismos de alerta temprana de riesgos.

El ESRB emitió en 2018 dos recomendaciones sobre reciprocidad voluntaria de medidas macroprudenciales adoptadas en otros Estados miembros de la UE. En concreto, el ESRB posibilitó extender el ámbito de aplicación de las medidas instauradas por las autoridades de Finlandia y Bélgica —de acuerdo con el artículo 458 del Reglamento (UE) n.º 575/2013— para hacer frente a riesgos en las carteras de préstamos hipotecarios garantizados con inmuebles ubicados en esos países por parte de bancos que utilizan modelos avanzados de riesgo de crédito. El Banco de España evaluó ambas medidas y, de acuerdo con las orientaciones del ESRB, decidió no aplicar medidas equivalentes para las entidades españolas con negocio en esos países⁴.

6.3 Otros foros

La Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) es un foro de alto nivel en el que están representadas las autoridades de supervisión bancaria de 35 países del continente americano, además del Banco de España, como única autoridad asociada no regional. El Banco de España es miembro colaborador desde 1999 y asociado desde 2006. La misión de la ASBA es contribuir al fortalecimiento de la regulación y la supervisión bancarias, así como a la estabilidad del sistema financiero en la región, para lo que comparte activamente información, disemina conocimientos y promueve la adopción de sanas prácticas de supervisión y el diálogo internacional. El Banco de España participa activamente en sus actividades y apoya de forma continuada su Plan de Capacitación Continental, por medio de seminarios en la región y en España.

En 2018, la ASBA continúa con su plan de trabajo centrado en fortalecer tanto sus relaciones de intercambio y cooperación como las capacidades técnicas y de liderazgo de las instituciones miembros de la asociación, y en avanzar en la implementación de las mejores prácticas y políticas de regulación y supervisión, orientando sus esfuerzos hacia áreas como la innovación tecnológica, la proporcionalidad o el *de-risking*, con interesantes publicaciones al respecto. Adicionalmente, la ASBA ha publicado su primer Informe de Estabilidad Financiera, y continúa publicando su Encuesta de Expectativas de Regulación y Supervisión Bancaria sobre el desarrollo del mercado financiero en las Américas.

FinCoNet

El Banco de España, a través del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (DCMR), es miembro del Consejo de Gobierno de (FinCoNet International Financial Consumer Protection Organisation). FinCoNet es una organización internacional

³ ESRB, *Report on macroprudential approaches to non-performing loans (NPLs)*, 28 de enero de 2019.

⁴ Para más detalles, véase la sección de medidas de política macroprudencial en el sitio web del Banco de España: <https://www.bde.es/bde/es/areas/estabilidad/politica-macropr/>.

El Consejo de Gobierno de FinCoNet decidió crear, dentro del programa de trabajo para 2017/2018, un nuevo comité, presidido por el DCMR del Banco de España, con el mandato de desarrollar un informe sobre *Practices and Tools Required to Support Risk-based Supervision in the Digital Age*.

El objetivo del comité es identificar las herramientas supervisoras utilizadas para afrontar los desafíos de la digitalización de los productos y servicios financieros, asegurando una adecuada protección del consumidor. Para ello, se basa en las respuestas recibidas de diversas autoridades a un exhaustivo cuestionario durante la segunda mitad de 2017.

A partir del análisis de la información recopilada, se ha publicado el informe *Practices and Tools Required to Support Risk-based Supervision in the Digital Age*, en noviembre de 2018.

El informe analiza la reacción de los supervisores ante el fenómeno de la digitalización, identificando las herramientas supervisoras utilizadas por las distintas autoridades en el ámbito digital. Todo ello se acompaña de casos prácticos.

Por último, se analizan dos iniciativas innovadoras desarrolladas por algunas autoridades, como son los *innovation hubs* y las *sandboxes*.

de supervisores de conducta responsables de la protección de los consumidores financieros, que se creó en el año 2013.

Su actividad más reciente se ha centrado en el impacto que han tenido en los consumidores la digitalización de productos y servicios bancarios, y en las mejores prácticas supervisoras para mitigar los riesgos. Destaca la publicación, en 2018, del informe *Practices and Tools Required to Support Risk-based Supervision in a Digital Age* (véase recuadro 6.1), y otras publicaciones sobre digitalización de pagos y de créditos rápidos. Asimismo, durante 2018 se han desarrollado dos nuevas líneas de trabajo relacionadas con la publicidad de productos y servicios financieros, y la gobernanza de productos.

Network for Greening the Financial System

En abril de 2018 el Banco de España se incorporó a la Network for Greening the Financial System (NGFS), creada en diciembre de 2017, de la que forman parte 18 bancos centrales y supervisores procedentes de todo el mundo. La subgobernadora es miembro del Plenario de la NGFS. Su propósito es contribuir a dar forma a la respuesta global del sistema financiero para lograr los objetivos del Acuerdo de París de 2015. Así, en este foro se pretende: i) definir y promover buenas prácticas en la gestión del riesgo climático y medioambiental en el sector financiero; ii) realizar un trabajo analítico sobre «finanzas verdes», y iii) movilizar la financiación necesaria para apoyar la transición hacia una economía sostenible.

Para ello, la NGFS cuenta con tres grupos de trabajo técnico (*workstreams*), en los que también está representado el Banco de España, que trabajarán en cuestiones de supervisión y microprudenciales; en desarrollar un marco analítico para evaluar los riesgos relacionados con el clima, centrándose en los canales de transmisión de dichos riesgos hacia la macroeconomía y el sistema financiero en su conjunto, y en realizar un análisis de las prácticas actuales de los bancos centrales y supervisores para fomentar las «finanzas verdes».

En octubre de 2018 se celebró la primera reunión del Plenario, tras la cual se publicó el primer informe de progreso de la NFGS, en el que se exponen brevemente los riesgos derivados del cambio climático para la economía global y el sistema financiero, y se reconoce la necesidad de desarrollar definiciones, metodologías y herramientas para el análisis y el tratamiento de dichos riesgos, por parte tanto de las entidades como de los supervisores.