

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito en la Unión Europea

Luis Miguel Hinojosa Martínez

Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Granada

Sumario: *I. Introducción. II. La coordinación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito en el plano internacional. III. La coordinación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito en la Unión Europea. IV. Las opciones de cara al futuro: 1. La unificación de la supervisión prudencial en el ámbito europeo; 2. La centralización de funciones en el BCE o la creación de una Agencia especializada. V. Conclusiones*

I. INTRODUCCIÓN

1. Existe en la actualidad un intenso debate en el seno de la Unión Europea en torno a cuál es el mejor modelo desde los puntos de vista institucional, jurídico, político y económico, para la supervisión prudencial de las entidades de crédito, tras la definitiva consolidación del euro y la creciente integración de los mercados financieros europeos. El sistema comunitario actual está basado en el control prudencial de cada entidad crediticia por las autoridades competentes en su país de origen, lo que permite a dichas entidades operar en los demás EE MM con lo que se conoce como el «pasaporte comunitario». Diversos fenómenos ponen a prueba la eficacia de este sistema de supervisión, como la multiplicación de las operaciones transfronterizas, la proliferación de conglomerados financieros que realizan actividades indistintamente en los diferentes sectores del mercado financiero (banca, seguros y operaciones en bolsa), y en varios Estados a la vez, la aparición de nuevos productos financieros, cada vez más complejos, etc.

Por el momento, cada EM ejerce sus competencias en materia de supervisión prudencial constreñido por los límites materiales de su territorio, mientras que las entidades de crédito operan en un mercado pan-europeo, o incluso mundial; esto permite a dichas entidades, en muchos casos, elegir la jurisdicción en la que desarrollaran sus transacciones (en función del entorno regulador), colocando en competencia directa a las administraciones nacionales¹, e incluso en algunos supuestos, eludir los sistemas de control mediante una adecuada distribución de actividades y riesgos.

¹ HERTIG, G.: «Regulatory Competition for EU Financial Services», *JIEL*, vol. 3, issue 2, 2000, pg. 349.

En este contexto, se discute la conveniencia de dotar al BCE con un mayor número de competencias en materia de supervisión prudencial, aprovechando la cláusula de habilitación prevista en el artículo 105.6 TCE, o de crear una Agencia europea que asuma esa centralización de funciones con independencia del SEBC. La alternativa entre el mantenimiento de la supervisión prudencial en manos de los EE MM, su cesión al ámbito de responsabilidades del BCE, o la creación de una Agencia supervisora europea independiente, no es meramente técnica, y presupone puntos de partida distintos en función del progreso que se esté dispuesto a aceptar en el proceso de integración, tanto en el plano político como en el económico.

Para que podamos pronunciarnos sobre el modelo más adecuado de regulación de cara al futuro (epígrafe IV), me ha parecido conveniente examinar con carácter previo el marco internacional en el que se desarrolla la coordinación de las actividades de supervisión prudencial (epígrafe II), así como los mecanismos de cooperación actualmente existentes en el seno de la propia UE en relación con este tema (epígrafe III). Las posiciones personales del autor se resumen en un epígrafe conclusivo.

II. LA COORDINACIÓN DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN EL PLANO INTERNACIONAL

2. Desde el punto de vista administrativo, el mercado bancario se considera como un sector especial de actividad económica, en el que existe una fuerte intervención pública. En primer lugar, esto se explica por la necesidad de proteger a los consumidores, que no poseen conocimientos técnicos sobre el funcionamiento del mercado financiero, dada su complejidad y alto grado de sofisticación. En segundo lugar, se tiene que garantizar la estabilidad y fiabilidad de dicho mercado para que tanto los consumidores como los operadores financieros confíen en él, ya que constituye un elemento indispensable para el funcionamiento eficiente de cualquier economía moderna².

Con estos objetivos, las autoridades públicas han creado mecanismos para evitar que una crisis bancaria pueda extenderse, afectando al mercado financiero en su conjunto o a la economía en general. Se trata de las facilidades de prestamista en última instancia, con las que se proporciona dinero a las entidades financieras viables pero con problemas de liquidez, o los fondos de garantía de depósitos, que evitan el efecto contagio de las quiebras bancarias a través del sistema financiero, proporcionando seguridad a los depositantes. Existe la posibilidad de que estas y otras redes de seguridad generen un «riesgo moral», ya que los bancos se pueden ver inducidos a asumir excesivos riesgos, el tener garantizadas estas ayudas públicas en caso de que surjan dificultades. Para evitar el riesgo moral, y en contrapartida por la

² Durante el año 2002, Argentina sufrió una recesión que contrajo un 10% el PIB del país, como consecuencia del colapso del sistema bancario, debido a la falta de confianza generalizada de los ciudadanos sobre la seguridad de sus depósitos.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

creación de las redes de seguridad, las autoridades públicas intervienen directamente en el negocio bancario, por ejemplo, marcando límites en relación con el riesgo que los bancos pueden asumir por relación con su capital, o estableciendo reglas obligatorias sobre los sistemas internos de control del riesgo que las entidades crediticias deben adoptar.

3. El proceso imparable de globalización de los mercados financieros en las dos últimas décadas del siglo XX ha planteado nuevos desafíos a las autoridades encargadas de la supervisión prudencial de las entidades de crédito. La eliminación de los obstáculos jurídicos a los movimientos internacionales de capital, unida al extraordinario desarrollo de la informática y de los medios de comunicación, permiten desplazar grandes cantidades de dinero de un país a otro en pocos segundos, en función de las oportunidades de beneficio³; se establece así una conexión entre los distintos mercados financieros del planeta, a la que los bancos más importantes han respondido mediante la creación de una red internacional de sucursales y filiales, que hace más compleja su estructura y actividades, con el consiguiente aumento de las dificultades de las autoridades supervisoras para controlar sus operaciones. También se incrementa paralelamente el riesgo de contagio entre distintos países en el caso de que se produzcan crisis financieras.

No es de extrañar, en este contexto, que las fórmulas modernas de supervisión incidan fundamentalmente en la adecuación y el rigor de los sistemas internos de control del riesgo por parte de las entidades financieras⁴, y que las autoridades competentes realicen su labor de control sobre los estados consolidados de las sociedades matrices, teniendo en cuenta todos los riesgos asumidos por el grupo financiero a nivel mundial⁵.

Esta labor necesita de la cooperación internacional entre autoridades supervisoras, como condición inexcusable para su viabilidad. Existen numerosos y muy diversos organismos internacionales que sirven de cauce a esta colaboración internacional, destacando entre ellos el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, cuyas directrices son seguidas hoy día en más de cien países⁶. En estos foros se utiliza la fórmula del consenso para alcanzar acuerdos, tanto en relación con el marco regulador de las actividades bancarias, como

³ Sobre el proceso de globalización de los mercados financieros internacionales y sus consecuencias, puede consultarse HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: *La regulación de los movimientos internacionales de capital desde una perspectiva europea*, Madrid, 1997, pgs. 11-43.

⁴ Sobre esta cuestión, ver Basle Committee: *Report of the Basle Committee on Banking Supervision*, Basilea, 1998, pg. 8.

⁵ CROFF, D.: «Global Supervision, Financial Stability and Risk Control: a Bankers View», *BNL Quarterly Review*, núm. 209, June 1999, pgs. 127-132.

⁶ PAVÓN CUELLAR, L.: «Crisis, regulación y supervisión bancarias», *Boletín Económico ICE*, núm. 2698, septiembre 2001, pg. 65. Para una exhaustiva relación de todas las instituciones encargadas de la supervisión prudencial de las entidades financieras en la mayoría de los países del mundo, ver CURTIS, N. (ed.): *How Countries Supervise their Banks, Insurers, and Securities Markets 2002*, Londres, 2002.

en lo relativo a los mecanismos de supervisión prudencial⁷. La evolución de los mercados financieros ha generado cambios en las características de esa cooperación internacional, centrada cada vez más en discusiones muy técnicas y complejas, y en la que se fomenta crecientemente la cooperación intersectorial (habida cuenta de la progresiva integración de los distintos ámbitos del mercado financiero).

A pesar de todo, la cooperación internacional en materia de supervisión prudencial sigue aquejada de importantes problemas que no tienen una solución fácil⁸. Así, por ejemplo, la propia competencia entre administraciones nacionales por hacer más atractivos sus mercados financieros tiende a generar un proceso de desregulación de los mismos que dificulta su control. Por idéntico motivo, resulta más fácil ponerse de acuerdo en la elaboración de reglas comunes que a la hora de compartir información, ya que en el segundo supuesto pueden aparecer intereses económicos divergentes entre los distintos Estados⁹. Por último, la armonización normativa no garantiza la uniformidad de prácticas supervisoras, ya que pueden darse diferentes interpretaciones de las normas y diversos niveles de cumplimiento, según el país¹⁰.

4. Los principales foros de cooperación internacional en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito son los siguientes¹¹:

a) *Comité de Supervisión Bancaria de Basilea*. Fue creado en 1974 por los

⁷ Debe destacarse, en este contexto, el nuevo acuerdo sobre adecuación del capital que se está negociando en el Comité de Basilea, y que sin duda se convertirá en la base de las legislaciones comunitaria y de numerosos países en el futuro. La reforma debería estar lista para ser aplicada a partir del año 2004.

⁸ Muchos de estos problemas son analizados en el Informe Tietmeyer (TIETMEYER, H.: *International Cooperation and Coordination in the Area of Financial Market Supervision and Surveillance*, Report to G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors, 1999, versión policopiada), redactado por encargo de los Ministros de Economía y Hacienda y los Gobernadores de los bancos centrales del G-7, con el objetivo de mejorar la coordinación internacional en el ámbito de la supervisión bancaria y financiera internacionales. Para un resumen del informe y sus propuestas, ver CROFF, loc. cit., pgs. 135-136.

⁹ Todo ello sin mencionar los problemas causados por los centros *offshore*, algunos de los cuales funcionan como paraísos fiscales y como centros de lavado de dinero negro, conectados a los principales mercados financieros internacionales a través de algún país desarrollado. Desde el punto de vista de la supervisión prudencial, existen situaciones muy diferentes y no se puede generalizar. El Foro de Estabilidad Financiera, del que hablo más adelante, ha creado un Grupo de Trabajo sobre Centros *Offshore*, con el objetivo de incentivar en los mismos el cumplimiento de los estándares supervisores internacionalmente reconocidos.

¹⁰ En relación con los problemas planteados por los diferentes niveles de cumplimiento, ver EVANS, H.: *Plumbers and Architects: A Supervisory Perspective on International Financial Architecture*, FSA Occasional Paper, Londres, January 2000, pgs. 17-21.

¹¹ Para un estudio pormenorizado de los mismos, pueden consultarse BCE: «Cooperación internacional en materia de supervisión», *Boletín mensual del BCE*, mayo 2002, pg. 57; COMISIÓN EUROPEA: *Institutional Arrangements for the Regulation and Supervision of the Financial Sector*, Bruselas, 2000.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

gobernadores de los bancos centrales de los países del G-10. Está compuesto por representantes de los bancos centrales y por las autoridades encargadas de la supervisión prudencial de trece países. Tanto el BCE como la Comisión Europea participan en sus reuniones como observadores. Su principal objetivo consiste en la coordinación internacional y mejora de los mecanismos de supervisión prudencial de las entidades de crédito. Para ello, el Comité de Basilea fomenta el intercambio de información entre sus miembros, y establece normas y directrices que configuran un estándar mínimo de supervisión considerado deseable para todos los países¹². Estas reglas carecen de fuerza vinculante, pero el Comité ha disfrutado de un éxito considerable en cuanto al grado de cumplimiento de sus acuerdos.

El Comité de Basilea somete sus principales acuerdos al Comité de Gobernadores del G-10. Sin embargo, para buscar una mayor armonización internacional de las normas y técnicas supervisoras, este organismo ha creado un *Grupo de Enlace sobre los Principios Básicos*, que facilita la cooperación técnica con las autoridades competentes de la supervisión prudencial en numerosos países en vías de desarrollo, así como con el FMI y el «Banco Mundial».

b) *Foro sobre Estabilidad Financiera*. Fue creado en 1999 por los Ministros de Economía y Hacienda y los Gobernadores de los Bancos Centrales (BCs) del G-7, a partir de las propuestas del informe Tietmeyer, y está compuesto por representantes de alto nivel de los Ministerios de Economía, de los BC y de las autoridades encargadas de la supervisión prudencial de los países del G-7, de Australia, Holanda, Hong Kong y Singapur, el FMI, el «Banco Mundial», la OCDE y el «Banco de Pagos Internacionales» (el BCE participa como observador)¹³. Su principal objetivo consiste en la promoción de la estabilidad financiera internacional, mediante la detección de los principales defectos del sistema financiero, la propuesta de iniciativas para superar dichos defectos, el fomento de la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades responsables de la estabilidad financiera, así como el desarrollo y la aplicación de estándares financieros internacionales¹⁴.

¹² Además del Acuerdo sobre adecuación del capital de 1988, que estableció los principios sobre los que se diseñaron las directivas comunitarias sobre fondos propios, y que será sustituido a partir de 2004 por un nuevo acuerdo, el Comité de Basilea ha elaborado numerosos documentos. Entre ellos destaca el titulado «Principios Básicos para la Supervisión Bancaria», de 1997, que establece un amplio catálogo de reglas que deben seguirse para una supervisión efectiva de las entidades de crédito, y que fue elaborado en colaboración con países no pertenecientes al G-10.

¹³ También forman parte del Foro de Estabilidad Financiera el Comité de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), además del Comité sobre el Sistema Financiero Global y el Comité sobre Sistemas de Compensación de Pagos. En total, la composición es de 42 miembros, y aunque existen presiones para extender su ámbito geográfico de representación, con objeto de conseguir una mayor difusión de sus trabajos (sobre todo incluyendo a importantes PVD, muy relevantes desde la perspectiva de los mercados financieros internacionales), su ya elevado tamaño dificulta esa ampliación.

¹⁴ Dentro de esta función de estandarización internacional, el Foro distingue tres ámbitos de actuación: la política macroeconómica, el marco institucional y la infraestruc-

Luis Miguel Hinojosa Martínez

c) *Foro Conjunto sobre Conglomerados Financieros*. Se trata de un foro técnico de cooperación creado en 1996 por el Comité de Basilea, el IOSCO y la IAIS para coordinar las técnicas de supervisión, desde una perspectiva intersectorial, sobre los cada vez más comunes «conglomerados financieros»¹⁵. Está compuesto por las autoridades responsables de la regulación y supervisión de los mercados financieros (banca, seguros y valores) de los países representados en el Comité de Basilea y de Australia. La Comisión Europea participa como observadora. Este Foro formula recomendaciones, que después son adoptadas por los tres Comités que lo crearon, armonizándose así el tratamiento internacional de los conglomerados financieros. También se fomenta de esta manera la colaboración entre administraciones nacionales para mejorar su control.

d) *Comité sobre el Sistema Financiero Global*. Agrupa a representantes de los BC del G-10, y se utiliza en la actualidad como foro de estudio y debate sobre la innovación financiera, los cambios a largo plazo en la estructura del sistema financiero y los peligros que de ellos puedan derivarse en términos de riesgo sistémico¹⁶.

Otras entidades internacionales indirectamente relacionadas con la cooperación internacional en materia de supervisión prudencial son el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Dinero (GAFI) o el propio FMI. El GAFI¹⁷ está compuesto por 26 países y dos organismos internacionales¹⁸, y su principal objetivo consiste en elaborar y promover medidas para combatir el blanqueo de capitales producto de actividades delictivas. El Grupo ha elaborado una lista (que renueva periódicamente) de territorios y países que no colaboran en ese terreno. Por su parte, el FMI también realiza una importante labor de promoción de la estabilidad de los mercados financieros internacionales desde una perspectiva global, aunque carezca de competencias específicas sobre supervisión prudencial de las entidades de crédito. El Fondo adopta recomendaciones dirigidas a sus miembros, que a menudo hacen referencia a la organización del mercado de crédito. Sin embargo, es

tura de mercado, y la regulación y supervisión de los mercados financieros. Como puede deducirse de su composición, el Foro aborda todos estos temas desde una perspectiva intersectorial.

¹⁵ Se trata de sociedades con una gestión de riesgos centralizada, pero que operan en todos los sectores del mercado financiero (banca, seguros y valores) y en diferentes países, distribuyendo riesgos y capital en una estructura compleja.

¹⁶ En realidad, nos hallamos ante un foro de consulta entre BCs, que ha tenido diversas funciones desde los años sesenta. Si bien, en un principio, centró sus actividades en cuestiones monetarias, o en el funcionamiento de los euromercados, su principal preocupación en los últimos años se sitúa en la estabilidad financiera y el riesgo sistémico. De ahí que sea habitual que países que no forman parte del G-10 sean invitados a participar en diversas actividades del Comité.

¹⁷ Fue creado en 1989 en la cumbre del G-7 en París, uniéndose como miembros desde el principio la Comisión Europea y otros 8 países. Entre 1991 y 1992, el número de miembros se incrementó hasta la cifra actual de 28.

¹⁸ La Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo. El BCE sólo participa como observador.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

en los casos en los que el FMI actúa como prestamista en última instancia de los Estados, cuando el código de conducta impuesto por esta Organización suele tener una influencia directa en la configuración del mercado bancario del país receptor de los préstamos.

Por supuesto, existen foros de cooperación internacional en materia de supervisión prudencial en los otros ámbitos del mercado financiero: seguros y sociedades de valores. No obstante, no nos detendremos en ellos, al quedar fuera del objeto de estudio de este trabajo¹⁹.

III. LA COORDINACIÓN DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN LA UNIÓN EUROPEA

5. Cualquier análisis riguroso sobre la mejor articulación de cara al futuro de la supervisión prudencial de las entidades de crédito en la UE debe partir de un diagnóstico adecuado de las tendencias de evolución en los mercados bancarios europeos.

Desde esta perspectiva, parece claro que uno de los factores más determinantes de esa evolución es el creciente proceso de internacionalización de la actividad bancaria en Europa. La unión monetaria ha supuesto la creación de un mercado interbancario europeo muy líquido e integrado, en el que la mayor parte de las operaciones en euros (el 70%) se realizan sin garantías²⁰. Los pagos transfronterizos cada vez suponen un porcentaje mayor del volumen total de pagos en la zona euro, facilitados enormemente por el sistema TARGET²¹. Sin duda, esta mayor integración financiera afecta especialmente a los grandes bancos, más activos en el negocio al por mayor, que hoy día tiene una dimensión definitivamente europea²². Ahora bien, el proceso de internacionalización de la actividad bancaria afecta al conjunto del sector, favorecido por la desaparición de los riesgos monetarios, por la proximidad geográfica de los mercados financieros de los demás EE MM,

¹⁹ Me refiero, fundamentalmente, a la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) y a la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS). La primera fue fundada en 1983 y cuenta con 160 miembros, que representan a más de 90 países. Sus reglas y principios gozan de una amplia aceptación internacional. La IAIS se creó en 1994, y en ella están representados más de 100 países. Al igual que la anterior, fomenta la cooperación internacional entre autoridades supervisoras y el establecimiento de estándares internacionales de regulación, aunque en este caso en el terreno de los seguros. Para una mayor información, puede consultarse BCE, loc. cit., *Boletín mensual del BCE*, mayo 2002, pg. 59.

²⁰ BCE: «La UEM y la supervisión bancaria», *Boletín mensual del BCE*, abril 2000, pg. 54.

²¹ En relación con el sistema TARGET, puede consultarse <http://www.ecb.int/target/target.htm>.

²² Según las estadísticas del sistema TARGET, el volumen de transacciones interbancarias en la UE de naturaleza transfronteriza, en términos de valor, es claramente superior al de operaciones interbancarias nacionales, aunque curiosamente estas últimas sean superiores en número (Fuente: BCE).

así como por la creciente diversificación de las carteras de valores en manos de los bancos europeos y de sus clientes (en este último caso, muchas veces gestionadas también por una entidad bancaria). La banca telefónica, o a través de internet, pueden facilitar aún más este proceso²³.

A pesar de lo anterior, conviene reconocer los límites del proceso de internacionalización (que pueden valorarse como imperfecciones del mercado financiero europeo). Así, por ejemplo, la expansión de los bancos europeos a través de una red de filiales o sucursales propia en otros EE MM es muy escasa. El negocio bancario al por menor (tanto en préstamos como en depósitos) sigue siendo muy mayoritariamente nacional²⁴. Esta situación se ve favorecida por la persistencia de barreras legales y económicas que continúan compartimentando, en cierta medida, los mercados financieros nacionales²⁵.

En cualquier caso, el proceso de progresiva internacionalización de las actividades bancarias en Europa parece imparable. El hecho de que las empresas ya no estén vinculadas por motivos monetarios a su banco en el país donde se encuentra la matriz, o las mayores facilidades para adquirir productos financieros en otros EE MM, aumentan la concurrencia en un sector tradicionalmente muy resguardado de la competencia internacional. Adicionalmente, la progresiva desaparición de las fronteras entre los sectores tradicionales del mercado financiero favorece el hecho de que los bancos se hayan lanzado a la comercialización de productos en los que, en algunos casos, carecen de experiencia²⁶. Al mismo tiempo, los mercados presionan

²³ No obstante, la expansión del negocio bancario a través de internet se ha mostrado más lenta de lo que parecía en un principio (BERNAL JURADO, E.: «Estrategia de la banca española en la comercialización de servicios financieros a través de internet», *Boletín Económico ICE*, núm. 2720, 2002, pgs. 9-17).

²⁴ Sólo en Bélgica, Irlanda y Luxemburgo son significativas las cuotas de mercado en el negocio bancario al por menor de las entidades de crédito de otros EE MM.

²⁵ Junto a estas barreras, también resultan relevantes las actitudes proteccionistas de los Gobiernos nacionales, que pueden adoptar medidas para salvaguardar el «control nacional» de las principales instituciones financieras del país. Cabe recordar aquí, por ejemplo, el problema planteado por las autoridades portuguesas ante el anuncio del acuerdo entre el BSCH y el Grupo Champalimaud, en junio de 1999, para que el banco español tomase una participación del 40% en la sociedad matriz del mencionado Grupo. Ante el veto del Gobierno luso, la Comisión decidió iniciar dos procedimientos de infracción contra Portugal, uno por violación de las reglas sobre derecho de establecimiento y libre circulación de capitales (20-7-1999), y otro por violación del Reglamento (CEE) núm. 4064/89, sobre el control de las operaciones de concentración de empresas (que incluso dio lugar a la presentación de un recurso por incumplimiento ante el TJCE el 3-11-1999 [As. C-391/1999, *Comisión c. Portugal*]). Finalmente, el asunto se resolvió mediante una modificación del acuerdo entre ambas empresas (29-11-1999), que sí fue autorizado por el Gobierno portugués, lo que motivó la retirada de las demandas de la Comisión.

²⁶ Hoy día es habitual que los bancos vendan seguros, gestionen fondos de inversión, o incluso vendan electrodomésticos a plazos. De la misma forma, todo tipo de compañías ajenas al sector bancario comercializan tarjetas de crédito u otros tipos de servicios financieros.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

hoy de una forma más exigente a la hora de crear valor para el accionista, ya que los grandes bancos cotizan en las bolsas más relevantes. Todos estos factores pueden disminuir los márgenes de beneficio²⁷, e incrementan los riesgos de contagio transfronterizo, en el caso de que se produzca una crisis en uno de los operadores importantes del sistema. Se plantean de esta manera importantes y nuevos desafíos para la estabilidad de los mercados financieros europeos, y por ende, para sus autoridades supervisoras.

Otra característica de la evolución reciente de los centros financieros europeos (aunque se trata de un fenómeno global) es la ya mencionada tendencia hacia la creación de conglomerados financieros, que operan en todos los sectores del mercado (banca, seguros y valores), a través de una estructura compleja de sociedades. Dos factores han facilitado la creación de estos *holdings*: por un lado, el modelo de banca universal imperante en Europa²⁸, y por otro, la ola de fusiones y adquisiciones que se ha extendido entre las entidades de crédito en los últimos años. El control prudencial de estos conglomerados, cuando además operan en distintos países, necesita inexorablemente de la estrecha colaboración entre las autoridades supervisoras concernidas, si se quiere realizar con un mínimo de eficacia²⁹.

6. En la actualidad, la supervisión prudencial en los EE MM se encuentra articulada de diferentes maneras. No obstante, se pueden identificar dos sistemas principales³⁰:

²⁷ SAINZ DE VICUÑA cita, entre otros, como factores que han reducido el margen de beneficios de los bancos europeos en los últimos años: la necesidad de realizar provisiones de fondos para cubrir los riesgos asumidos en Rusia, Asia, Latinoamérica, y Europa Central y del Este, la desaparición de algunos sectores del negocio bancario por la definitiva implantación del euro (por ejemplo, en el cambio de divisas), la reducción del volumen de deuda pública como consecuencia de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la descapitalización que suponen las cada vez más habituales operaciones fuera de balance, etc. (SAINZ DE VICUÑA, A.: «The ESCB and its Role in Banking Supervision», en LASTRA, ROSA M. [ed.]: *The Reform of the International Financial Architecture*, Londres, 2001, pg. 318).

²⁸ En EE UU el negocio bancario ha estado dividido desde el *Glass-Steagall Act* de 1933 entre la banca comercial y la banca de inversión. Esta segmentación se vio reforzada por el *Bank Holding Company Act* de 1956, que limitó las participaciones que los bancos norteamericanos podían tener en las sociedades financieras de naturaleza no bancaria. Sin embargo, estas diferencias con el sistema europeo de banca universal han desaparecido, en gran medida, tras la promulgación del *Gramm-Leach-Bliley Act* de 1999, que permite a las sociedades financieras norteamericanas operar como conglomerados financieros, si obtienen una licencia como *Financial Holding Company*.

²⁹ En estos conglomerados, una sociedad que acumule grandes pérdidas puede acabar arrastrando a otras sociedades del grupo que, consideradas de forma aislada, funcionan perfectamente y con un razonable margen de beneficio. Además, las operaciones entre sociedades del mismo grupo pueden esconder pérdidas o trasladar ingresos, con el objetivo de confundir a las autoridades encargadas de la supervisión prudencial.

³⁰ Para una descripción *in extenso* de los sistemas de supervisión prudencial existentes en cada uno de los EE MM, puede consultarse *XX FIDE Congress, National Reports*, vol. I, Londres, 2002, pgs. 459-624.

Luis Miguel Hinojosa Martínez

a) Los EE MM en los que el «Banco Central Nacional» (BCN) tiene la competencia principal o exclusiva para el ejercicio de la supervisión prudencial. Son la mayor parte de los países mediterráneos (España, Portugal, Italia y Grecia), así como Holanda e Irlanda³¹.

b) Los sistemas en los que la supervisión prudencial es competencia de una Autoridad administrativa independiente. Dentro de este grupo, debe distinguirse, a su vez, entre los EE MM en que dicha Autoridad mantiene estrechos vínculos institucionales con el BCN (Francia, Alemania o Austria), y aquellos otros EE MM en los que el papel del BCN en este terreno es más marginal (Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido o Finlandia).

Otro criterio de clasificación es el que nos permite distinguir entre los EE MM en los que existe una única autoridad competente para la supervisión conjunta de todos los sectores del sistema financiero (Austria, Dinamarca, Holanda, Suecia o Reino Unido), y aquellos otros EE MM en los que encontramos diferentes entidades supervisoras según el segmento de actividad (ya sean dos, como en Francia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo, bien tres, como en Alemania y España, o incluso cuatro, como en Italia³²).

Junto a esta variedad de regímenes, deben tenerse en cuenta las diferencias en cuanto al grado de independencia del gobierno del órgano supervisor, o las importantes divergencias que se producen en relación con las prácticas administrativas³³. En este sentido, una misma norma comunitaria puede alcanzar resultados distintos dependiendo de la tradición jurídica y del marco normativo existente en cada EM³⁴.

³¹ En la actualidad, se discute en Irlanda una reforma en profundidad del sistema de supervisión prudencial, que probablemente dará lugar a principios de 2003 a la creación de un supervisor único de los distintos sectores del sistema financiero, pero englobado en la misma institución que el BCN, con el nombre de «Central Bank and Financial Services Authority of Ireland».

³² Además de la división entre los tres sectores tradicionales (banca, sociedades de inversión y seguros), en Italia encontramos una cuarta autoridad supervisora específica para los fondos de pensiones.

³³ Mientras en España, por ejemplo, las visitas *in situ* de los inspectores del Banco de España constituyen uno de los principales instrumentos de control para comprobar la veracidad de los datos aportados por los bancos, así como la verdadera calidad de sus activos, en Alemania son auditores externos quienes desarrollan lo esencial de esa labor. También varía la flexibilidad del órgano supervisor, dependiendo de si en su composición encontramos exclusivamente funcionarios, o si en él se hallan igualmente representantes del sector privado. Otra fuente de divergencias se identifica con la concesión o no de capacidad normativa al órgano supervisor, ya que ello puede tener una gran influencia en la forma de poner en práctica su competencia ejecutiva (CARUANA, J.: «La supervisión bancaria en Europa», *Papeles de Economía Española*, núms. 84-85, 2000, pgs. 37-39).

³⁴ P. ej., el art. 6.1 de la Directiva 12/2000 (DO L 126, de 26-5-2000, pg. 1) permite a los EE MM denegar la autorización para operar a una entidad de crédito si las personas responsables de la misma carecen de la «honorabilidad» y la «experiencia» necesarias. Pues bien, ambos conceptos son interpretados de diferente manera en los distintos EE MM.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

En definitiva, nos encontramos ante un conjunto heterogéneo, disperso y complejo de entidades, que parece poco adecuado para responder a las necesidades de un mercado financiero europeo moderno e integrado. Las múltiples autoridades encargadas de la supervisión prudencial en la UE tratan de hacer frente a los nuevos desafíos antes descritos mediante la cooperación entre ellas; una colaboración sin duda perjudicada por la cantidad y diversidad de entidades involucradas. Por supuesto, la cooperación resulta imprescindible en la actualidad, aunque no parece suficiente para responder a los retos que plantea la unión económica y monetaria. Sólo una reforma institucional de gran calado podría poner orden, e igualar las condiciones de inspección y supervisión –y en consecuencia las oportunidades de competencia– de las entidades de crédito en la UE.

7. Ante el panorama institucional que se acaba de describir, no es de extrañar que la normativa comunitaria sobre control prudencial parta del principio de supervisión en el país de origen, y reconocimiento mutuo de las autoridades de los demás EE MM en los que opere la entidad vigilada, a pesar de los inconvenientes que en algunos casos pueda plantear este sistema³⁵.

El primer paso importante para la creación de un mercado de crédito europeo se da con la Primera Directiva de Coordinación Bancaria de 1977³⁶. Con ella, se establecen criterios uniformes (aunque mínimos) para la concesión de autorizaciones y se define el concepto de institución de crédito. En 1983 se adopta la Directiva sobre supervisión consolidada de las entidades de crédito³⁷, y en 1986 la Directiva sobre cuentas anuales y cuentas consolidadas de los bancos³⁸. No obstante, el paso fundamental para la liberalización del mercado bancario europeo lo constituye la Segunda Directiva de

³⁵ Cuando los mercados financieros de los EE MM se hallaban divididos, el control prudencial en el país de origen permitió que algunos bancos desarrollasen sus actividades en otros EE MM. En ese contexto, las diferencias de regulación y prácticas supervisoras no tenían mucha incidencia, ya que la competencia era limitada. Sin embargo, cuanto mayor es el grado de integración mercados de crédito de los EE MM, más repercusiones pueden tener esas diferencias en la competitividad de las distintas entidades bancarias.

³⁶ Directiva 77/780/CEE del Consejo, de 12 diciembre 1977, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DOL 322 de 17-12-1977, pg. 30). Esta normativa había sido precedida por la Directiva 73/183/CEE (DO L 194, de 16-7-1973, pg. 1), cuyo principal objetivo era suprimir las discriminaciones por razón de nacionalidad en relación con el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios bancarios. Cuando la Sentencia *Van Bisbergen* del TJCE (Sentencia de 3-12-1974, *Van Bisbergen* (33/1974, Rec., pg. 1299) dejó claro el efecto directo del art. 59 TCEE (actual art. 49 TCE), la Directiva de 1973 perdió gran parte de su utilidad.

³⁷ Directiva 83/350/CEE del Consejo, de 13 junio 1983, relativa a la vigilancia de las entidades de crédito basada en su situación consolidada (DO L 193, de 18-7-1983, pg. 18).

³⁸ Directiva 86/635/CEE, de 8 diciembre 1986, relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras (DO L 372, de 31-12-1986, pg. 1).

Coordinación Bancaria de 1989³⁹. Mediante la misma, se introduce el principio de supervisión prudencial en el país de origen para todas las actividades desarrolladas por una entidad de crédito, cualquiera que sea el EM donde actúa. Posteriormente, la Directiva 2000/12 ha codificado toda esta legislación bancaria para sistematizar la normativa comunitaria en este terreno⁴⁰. El marco regulador debe completarse con la Directiva 2000/46 sobre dinero electrónico⁴¹, y la Directiva 2001/24 sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito⁴². Como es lógico, estas disposiciones son coherentes con las reglas establecidas por el Comité de Basilea, y particularmente con el Acuerdo de 1988 sobre adecuación del capital y con los Principios Básicos para la Supervisión Bancaria de 1997.

En el sistema establecido por la Directiva 2000/12, las entidades de crédito europeas sólo necesitan una autorización única para operar en todo el territorio comunitario. Esta autorización la concede el país de origen, si se cumplen los requisitos mínimos establecidos por la propia Directiva. Una vez obtenida la autorización, el país de origen es quien tiene la competencia para la supervisión prudencial de todas las actividades realizadas por la entidad bancaria en el territorio comunitario, sobre la base de los instrumentos técnicos previstos en la misma Directiva⁴³. Las autoridades del EM de acogida aplican el principio de reconocimiento mutuo, y sólo conservan una competencia residual en materia de control prudencial, en relación con:

a) Las medidas justificadas por una razón de interés general⁴⁴. El conocido concepto jurisprudencial de las razones imperativas de interés general tiene su reflejo normativo en varias disposiciones de la Directiva 2000/12⁴⁵, y espe-

³⁹ Segunda Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 diciembre 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DO L 386, de 30-12-1989, pg. 1).

⁴⁰ Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 marzo 2000, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, ya citada. Para un comentario, puede verse MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: «La codificación de la réglementation communautaire relative à l'activité des établissements de crédit et son exercice», *RTDE*, vol. 37, núm. 3, 2001, pg. 529.

⁴¹ Directiva 2000/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 septiembre 2000, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio así como la supervisión cautelar de dichas entidades (DO L 275, de 27-10-2000, pg. 39).

⁴² Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 abril 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito (DO L 125, de 5-5-2001, pg. 15).

⁴³ Ver los capítulos 2 y 3 de la Directiva 2000/12, en los que se establecen reglas homogéneas para todos los EE MM en relación con los fondos propios, el coeficiente de solvencia, los límites en la asunción de grandes riesgos y la vigilancia sobre base consolidada de las entidades de crédito.

⁴⁴ Para un análisis del concepto de interés general en el contexto de la normativa bancaria comunitaria, ver SEGURA SERRANO, A.: *El interés general en el comercio internacional e intracomunitario de servicios*, tesis doctoral inédita, Granada, 2001, pgs. 461-465.

⁴⁵ Ver los aps. 16 y 17 del Preámbulo, así como los arts. 20.4, 22.5 y 22.11. de la Directiva 2000/12.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

cialmente en su artículo 22.5, que recoge el derecho del EM de acogida a adoptar las medidas necesarias para prevenir las violaciones de las normas nacionales dictadas por razones de interés general. Aunque esta competencia está sujeta a los límites impuestos por el derecho comunitario⁴⁶, ha de reconocerse que, a través de esta vía, los EE MM conservan numerosos mecanismos de control sobre las entidades crediticias extranjeras que operan en su país, y que a veces pueden abusar de esta habilitación con una intencionalidad proteccionista.

b) El control de la liquidez de las sucursales de entidades de otros EE MM situadas en su territorio, en colaboración con las autoridades del país de origen (art. 27 de la Directiva 2000/12).

c) Las medidas resultantes de la aplicación de su política monetaria (art. 27 de la Directiva 2000/12). Lógicamente, esta competencia sólo se aplica en el caso de los EE MM que no forman parte de la zona euro, ya que para los demás la política monetaria es una competencia exclusiva del BCE.

Queda claro, por tanto, que en el sistema comunitario la responsabilidad principal del control prudencial reside en las autoridades competentes del país de origen, sin perjuicio de las obligaciones de cooperación con las autoridades del EM de acogida contenidas en diversas disposiciones de la Directiva 2000/12 (p. ej. art. 28). Esta normativa comunitaria permite un importante margen de discrecionalidad a las autoridades nacionales, como no podía ser de otra manera en un entorno institucional y regulador tan diverso. El problema es que cuanto mayor sea el grado de integración financiera de los EE MM, más necesaria se hace la armonización normativa y ejecutiva, para garantizar la igualdad en las oportunidades de competencia de las distintas instituciones bancarias europeas. En este contexto, el Plan de Acción para los servicios financieros, aprobado en 1999, contiene un programa de trabajo y un calendario de medidas específicas con el objetivo de crear un mercado financiero europeo plenamente integrado para el año 2005⁴⁷. De estas iniciativas debe resultar un panorama legislativo más armonizado.

No obstante, a pesar de estas mejoras, el marco regulador europeo sufre por el exceso de rigidez del procedimiento legislativo comunitario⁴⁸. El cam-

⁴⁶ P. ej., en su Comunicación interpretativa «Libre prestación de servicios e interés general en la segunda Directiva bancaria» Doc. SEC (97) 1193 final, de 20-6-1997, la Comisión aplica analógicamente la Sentencia *Comisión c. Bélgica* (Sentencia de 10-9-1996, *Comisión c. Bélgica* [C-11/1995, *Rec.*, pg. I-4115], relativa a la libre prestación de servicios de radiodifusión) al sector bancario, para llegar a la conclusión de que los EE MM de acogida no pueden realizar inspecciones para comprobar si la autorización concedida en el país de origen reúne los requisitos establecidos en la legislación comunitaria (pg. 15).

⁴⁷ Comunicación de la Comisión de 11-5-1999 sobre la «Aplicación del marco de acción para los servicios financieros» [Doc. COM (1999) 232], aprobada por el Consejo el 25-5-1999 (Boletín de la UE, 5/1999, punto 1.2.35)].

⁴⁸ Así lo pone de manifiesto el informe del Comité de Notables sobre la Regulación de los Mercados Europeos de Valores Mobiliarios, conocido como Informe Lamfalussy,

biente mundo de los servicios financieros exige un regulador flexible, con capacidad para adaptar la normativa a las rápidas mutaciones que se van produciendo en ese mercado. En consecuencia, sería necesario que en la reglamentación financiera se articulasen procedimientos normativos⁴⁹ de naturaleza administrativa, que permitiesen a la Comisión –o a una Autoridad financiera europea creada al efecto– adaptar las disposiciones más técnicas a la evolución de los mercados financieros, utilizando los mecanismos previstos en la comitología comunitaria⁵⁰, sin necesidad de recurrir al lento procedimiento de adopción/reforma de las Directivas⁵¹ o de los Reglamentos⁵².

8. Al tratarse de una competencia nacional, la cooperación europea sobre

presentado el 15-2-2001, especialmente en pgs. 13-15 (disponible en: <http://www.europas-f.org/docs/Lamfalussy.pdf>). Este Comité fue creado tras el Consejo EcoFin de 17-7-2000, para realizar recomendaciones sobre la manera de reformar el procedimiento normativo comunitario, en el ámbito de los mercados de valores, de forma que resulte eficaz en el contexto de un mercado financiero moderno.

⁴⁹ Louis ha apuntado que las exigencias de legitimidad democrática en relación con un nuevo procedimiento legislativo en este ámbito, harían necesaria la introducción de una nueva base jurídica en el Tratado, y que los nuevos actos de derecho derivado deberían sujetarse al control jurisdiccional (LOUIS, J.-V.: «Mondialisation et contrôle prudentiel: centralisation ou décentralisation», *Revue Internationale de Droit Économique*, núms. 2-3, 2002, pg. 556). Paralelamente, Lannoo destaca los fundados motivos del Parlamento Europeo para oponerse a un nuevo procedimiento normativo en el que su papel sea marginado (LANNOO, K.: *Supervising the European Financial System*, LSE Financial Markets Group Special Paper Series, Special Paper núm. 137, May 2002, pgs. 12-13).

⁵⁰ En esta línea, ver PADOA-SCHIOPPA, T.: *EMU and Banking Supervision*, LSE Financial Markets Group Special Paper Series, Special Paper núm. 112, Londres, March 1999, pg. 14.

⁵¹ En esta línea, debe saludarse muy positivamente el informe presentado por el Comité Económico y Financiero al Consejo EcoFin de 8-10-2002, en el que se propone extender el «método Lamfalussy» al ámbito de la normativa sobre supervisión prudencial de las entidades bancarias. En su reunión, el Consejo ha pedido a la Comisión que abra un proceso amplio de consultas sobre esta cuestión (*Bulletin Quotidien Europe*, núm. 8315, de 10-10-2002, pg. 10). En virtud del método Lamfalussy (que tiene su origen en el informe del mismo nombre antes citado), la Comisión, asistida por el Comité Europeo de Valores, tiene delegada la competencia para la adopción de determinadas medidas de ejecución de las Directivas comunitarias sobre valores mobiliarios, en función de la evolución de los mercados, gracias a un acuerdo interinstitucional alcanzado en febrero de 2002 entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión (V. Parlamento Europeo, Doc. A5-0011/2002, Informe Von Wogau, aprobado el 5-5-2002). Para un comentario de este procedimiento, ver ARTEAGOITIA LANDA, J. M. y ALTEMIER, M.: «Avances comunitarios en la regulación financiera», *ICE*, núm. 801, agosto-septiembre 2002, pgs. 29-32; BERGER, N. y ALTEMIER, M.: «Le nouveau système de régulation communautaire des marchés de valeurs mobilières dans l'Union Européenne», *R.M.C. et de l'Union européenne*, núm. 451, septembre 2001, pg. 529.

⁵² LOUIS considera más adecuados los Reglamentos que las Directivas para la armonización en el terreno financiero. Con los primeros, se evitarían los retrasos habituales en la aplicación de las Directivas y los problemas derivados de las divergencias de interpretación en su transposición (LOUIS, J.-V.: «Le contrôle des institutions financières dans la zone euro: de la coopération à la centralisation?», en *Liber Amicorum Lucien Simon*, Bruselas, 2002, pg. 1078).

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

supervisión prudencial se articula, en primer lugar, a través de la colaboración bilateral entre EE MM. Desde un poco antes de la entrada en vigor de la Segunda Directiva bancaria, las autoridades competentes de los EE MM comenzaron a establecer Protocolos de cooperación (*Memoranda of Understanding*) en los que se acuerdan mecanismos de intercambio de información, fórmulas de coordinación de las inspecciones *in situ* a las entidades financieras, etc.⁵³ También se han alcanzado acuerdos de cooperación para la supervisión de entidades concretas, configuradas como conglomerados financieros multinacionales de estructura compleja⁵⁴.

La legislación comunitaria ha eliminado algunas barreras jurídicas que podrían entorpecer el intercambio de información entre las administraciones nacionales⁵⁵. De hecho, aunque los Protocolos de cooperación no sean vinculantes jurídicamente, la normativa comunitaria establece una obligación de cooperación entre dichas administraciones⁵⁶.

Ahora bien, aunque la cooperación bilateral resulta imprescindible en la actualidad, no parece que ésta constituya el mejor método para el correcto funcionamiento de la supervisión prudencial en un mercado financiero integrado. Las diferencias entre los poderes de los órganos supervisores de los distintos países perjudican, en algunos casos, la eficacia de los mecanismos de comunicación. Por otro lado, en la mayoría de los Protocolos, los intercambios de información sólo tienen lugar cuando se detecta un problema, o cuando existen sospechas fundadas de la comisión de una ilegalidad. En consecuencia, dichos Protocolos no funcionan bien como mecanismo preventivo, ni como medio de intercambio cotidiano de datos.

9. La cooperación multilateral en la UE se articula a través de los siguientes organismos⁵⁷:

a) *Comité de Supervisión Bancaria* (CSB). Fue creado en junio de 1999 por el Consejo de Gobierno del BCE, de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento de Procedimiento del BCE⁵⁸. Está compuesto por las autoridades encargadas de la supervisión prudencial en los EE MM, los BCNs de la UE

⁵³ En realidad, no existe mucha información sobre el contenido concreto de los Protocolos, ya que no suelen hacerse públicos, para evitar que las entidades financieras puedan protegerse contra esos mecanismos de control. De esta manera, se establecen mecanismos de supervisión que adolecen de transparencia, lo que impide en gran medida su valoración crítica.

⁵⁴ Ver ejemplos en MARTINO, M.: «Quelle architecture pour le contrôle prudentiel en Europe», *R.M.C. et de l'Union européenne*, núm. 460, juillet-août 2002, pg. 448.

⁵⁵ Ver, p. ej., los arts. 9 y 10 de la Directiva 91/308/CEE, sobre blanqueo de capitales (DOL 166, de 28-6-1991), o el art. 30.2 del la Directiva 2000/12, antes citada.

⁵⁶ Art. 28 de la Directiva 2000/12.

⁵⁷ Para una descripción más detallada, puede consultarse COMISIÓN EUROPEA: *Institutional Arrangements for the Regulation and Supervision of the Financial Sector*, Bruselas, 2000.

⁵⁸ DOL 125, de 19-5-1999, pg. 34. Este Comité sustituía al Subcomité de Supervisión bancaria del IME, que a su vez había tomado el relevo del Subcomité de Supervisión Bancaria del Comité de Gobernadores de los «Bancos Centrales de la CE».

Luis Miguel Hinojosa Martínez

y el BCE⁵⁹. Tiene un doble mandato: por un lado, su composición le permite actuar como foro de coordinación y análisis conjunto entre las autoridades monetarias y las autoridades encargadas del control prudencial en la Comunidad⁶⁰, especialmente en relación con el estudio macroprudencial de los mercados financieros europeos, sus debilidades y las posibles medidas de mejora que deban adoptarse⁶¹; por otro lado, el CSB sirve como lugar de cooperación e intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión prudencial, lo que reduce los problemas derivados de la existencia de diferentes estructuras supervisoras, y, en alguna medida, armoniza las prácticas prudenciales a lo largo de la UE.

b) *Comité Consultivo Bancario (CCB)*. Fue creado en 1978, de acuerdo con lo previsto en la Primera Directiva Bancaria, y está compuesto por representantes de alto nivel de los Ministerios de Economía y Hacienda de los EE MM, los BCN y las autoridades encargadas de la supervisión prudencial. Este Comité asume un papel fundamental en el procedimiento normativo comunitario en todas las cuestiones relacionadas con la legislación bancaria, y por tanto, con la supervisión prudencial. Asiste a la Comisión en la elaboración de sus propuestas, estableciendo las ratios de solvencia, liquidez y rentabilidad que aparecen en la normativa comunitaria, y participa en el proceso de reforma de determinadas disposiciones bancarias a través del procedimiento de comitología⁶².

c) *Grupo de Contacto*. Fue creado en 1972 como un foro de cooperación informal de las autoridades encargadas de la supervisión prudencial. En la actualidad participan en él representantes de los 18 Estados que conforman el Espacio Económico Europeo. En su seno, se coopera en cualquier tema relacionado con la normativa bancaria y la supervisión prudencial, siendo usual que el Grupo elabore informes para el CCB o el CSB (aunque no existe entre estas entidades ninguna relación jerárquica). Este Grupo tam-

⁵⁹ La Comisión Europea y la Presidencia del Grupo de Contacto participan como observadores en sus trabajos.

⁶⁰ Esta función resulta imprescindible ya que la UEM ha supuesto la separación de las responsabilidades monetaria (BCE) y supervisora (autoridades nacionales) en la UE. Esta coordinación se muestra especialmente necesaria en la gestión de las crisis bancarias, en las que los problemas sistémicos y las preocupaciones prudenciales van de la mano.

⁶¹ De esta manera, se da cumplimiento al art. 105.5 del TCE («El SEBC contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito»). El CSB también asiste al BCE en los dictámenes consultivos sobre estas mismas cuestiones, elaborados con base en los arts. 105.4 TCE y 25 de los Estatutos del SEBC.

⁶² En realidad, el comité que participa en el procedimiento de comitología no es técnicamente el Comité Consultivo Bancario, sino un Comité de Regulación de composición idéntica. Cuando se pone en marcha este procedimiento, lo que ocurre es que la Comisión asume la presidencia del Comité y la votación se organiza sobre la base de la ponderación del voto prevista para cada EM en el art. 205.2 TCE.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

bién se utiliza habitualmente para el intercambio de información confidencial sobre casos o entidades concretas⁶³.

Periódicamente se convocan reuniones de coordinación entre estas tres entidades, en las que participan representantes de la Comisión y del BCE. Adicionalmente, existen otros organismos de los que, como ya se ha dicho, no nos ocupamos en este trabajo, y que se encargan de la cooperación supervisora en ámbitos distintos al de las entidades de crédito⁶⁴. Por último, debe añadirse que recientemente se han creado una Mesa Redonda Intersectorial de Reguladores, que intenta coordinar, en la medida de lo posible, la actividad de todos estos Comités⁶⁵, así como un Grupo Técnico Mixto sobre la Supervisión Prudencial de los Conglomerados Financieros⁶⁶, para contribuir a los trabajos de la Comisión en este campo⁶⁷.

IV. LAS OPCIONES DE CARA AL FUTURO

I. LA UNIFICACIÓN DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL EN EL ÁMBITO EUROPEO

10. Como se ha visto en el epígrafe II, existen numerosos elementos que aconsejan incrementar la cooperación entre las autoridades europeas competentes en materia de supervisión prudencial: la aparición del euro, la creciente internacionalización de la actividad bancaria en Europa, el proceso de concentración de esa actividad (por las fusiones y adquisiciones, así como por la creación de conglomerados financieros), las mayores posibilidades de contagio en el caso de que se produzca una crisis de liquidez, más probable por el aumento de la competencia y la disminución de beneficios en el sector, así como la cada vez mayor interconexión de las tendencias económicas en los EE MM. En estas circunstancias, las autoridades nacionales no pueden responder aisladamente a los desafíos que les plantea la supervisión prudencial de las entidades de crédito en el mercado financiero actual⁶⁸.

Ahora bien, ¿basta con una intensificación de la cooperación entre autoridades nacionales, o resulta imprescindible la unificación de la supervisión prudencial bajo una autoridad europea para solucionar los problemas antes

⁶³ La Comisión asiste como observadora a las reuniones del Grupo de Contacto, excepto en los casos en los que se maneja información confidencial.

⁶⁴ Me refiero concretamente al Comité Europeo de Valores, al Comité de Reguladores Europeos de Valores, al Comité de Seguros y a la Conferencia de Supervisores de Seguros.

⁶⁵ Creada de manera informal a principios de 2000, la Mesa está compuesta por los Presidentes y Secretarios del CCB, el CSB, el Grupo de Contacto, el Comité Europeo de Valores, el Comité de Reguladores Europeos de Valores, el Comité de Seguros y la Conferencia de Supervisores de Seguros. La Comisión Europea participa como moderador en las reuniones.

⁶⁶ Este Grupo fue creado en 1999 por los Comités reguladores de los tres sectores del mercado financiero (CCB, CEV y CS), y en él participa el BCE como observador.

⁶⁷ P. ej., Propuesta de Directiva sobre la supervisión de los conglomerados financieros, Doc. COM (2001) 213 final, de 24-4-2001.

⁶⁸ LANNOO, K.: *Financial Supervision in EMU*, CEPS, Bruselas, 1999, pgs. 18-23.

Luis Miguel Hinojosa Martínez

mencionados? Nos hallamos ante una cuestión polémica, ya que existen argumentos tanto a favor como en contra de esa centralización de competencias.

11. Los argumentos a favor de la unificación de la supervisión prudencial bajo una autoridad europea son numerosos, y pueden resumirse de la siguiente manera:

a) La necesidad de igualar las condiciones de competencia para las distintas entidades de crédito europeas, sobre todo tras la aparición del euro, que ha eliminado muchas de las barreras que separaban los mercados financieros de los EE MM. Las diferencias en la regulación y en las prácticas supervisoras favorecen a las instituciones bancarias situadas en el EM más flexible, el que impone menos cargas administrativas, lo que puede generar una excesiva desregulación financiera (carrera a la baja), en un intento de conservar o incrementar el volumen de negocio del mercado de crédito nacional. La creación de una autoridad europea evitaría la deslocalización de la prestación de servicios financieros por motivos prudenciales, y perfeccionaría el funcionamiento del mercado interior, ya que impondría a todos los operadores las mismas obligaciones, independientemente de su país de origen⁶⁹.

b) La progresiva concentración del negocio bancario puede reducir considerablemente el número de entidades que operen en el mercado europeo en los próximos años. No es descartable que en algunos EE MM la actividad bancaria se desarrolle fundamentalmente por instituciones que tengan su sede en otro EM. Esta pérdida de control sobre las entidades que operan en el mercado financiero nacional sería más aceptable si la supervisión se ejerciese por parte de una autoridad europea, y no por los EE MM de mayor tamaño (que son quienes cuentan con las entidades financieras más capitalizadas), en virtud del principio de control prudencial en el país de origen⁷⁰.

c) El sistema actual tiene un problema de credibilidad en la gestión de crisis⁷¹. El hecho de que la financiación del rescate de los bancos en dificult-

⁶⁹ Se evitarían así también los problemas de identificación y delimitación de competencias entre el país de origen, el país de acogida y el país donde se presta el servicio, en los supuestos más complejos (ONADO, M.: «The Consequences of European Financial Integration for the Regulatory Authorities», en STUYCK, J., ABRAHAM, F. y TERRY, E. [eds.]: *Financial Services and Financial Markets in Europe: Changes and Adjustments*, Lovaina, 2000, pgs. 122-123).

⁷⁰ DASSESE, M. y STUART ISAACS, Q. C.: «Financial Services in the Era of the Euro and E-commerce – Does Home Country Control Work? General Report», en Lord SLYNN of HADLEY y ANDENAS, M.: *XX FIDE Congress*, vol. II, Londres, 2002 (en prensa).

⁷¹ Acharya ha puesto de manifiesto los desestabilizadores efectos sistémicos, y las distorsiones de la competencia, que tienen lugar en un mercado financiero en el que las reglas de adecuación del capital son las mismas para todos los operadores (como en la UE), pero las políticas de rescate y saneamiento bancario son diferentes. Su argumento principal se centra en que la política de riesgos de las entidades de crédito está tan influenciada por las normas que pretenden evitar la crisis *ex ante* (las reglas sobre adecuación del capital), como por las redes de seguridad *ex post* (esencialmente las políticas de

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

tades sea nacional, puede llevar a las autoridades encargadas de la supervisión prudencial a actuar con mayor o menor dureza, dependiendo de las consecuencias económicas para el Estado, o de la nacionalidad de la entidad crediticia⁷². Todo ello sin mencionar los bancos que todavía cuentan con una importante participación pública. Estas sospechas desaparecerían si la responsabilidad de la supervisión residiese en un órgano europeo.

d) La supervisión nacional en un entorno europeo más competitivo puede favorecer una actitud pasiva por parte de las autoridades competentes en materia de control prudencial. Los «campeones nacionales» tienen una mayor capacidad de presión sobre el gobierno de su EM para solicitar flexibilidad, o incluso la connivencia de los supervisores, para superar «problemas coyunturales»⁷³. Además, resulta lógico que la administración nacional intente apurar hasta límite antes de decretar la intervención de una entidad, no sólo porque ello puede exigir un enorme esfuerzo para las arcas del Estado, sino porque existe la posibilidad de que los electores culpen al gobierno por esa situación⁷⁴.

e) La cooperación bilateral o multilateral entre autoridades nacionales no es sino una solución imperfecta al problema planteado por los conglomerados financieros, que operan en numerosos EE MM, a través de una compleja red de sucursales y filiales, y en distintos sectores de negocio. A esta realidad, debemos unir la tremenda facilidad que la banca telefónica, o a través de internet, supone para la prestación de servicios financieros transfronterizos. Sin duda, siempre será más fácil encontrar «agujeros» en la red de acuerdos y colaboraciones entre unas autoridades nacionales independientes y muy diversas, que en la labor de un único supervisor europeo con jurisdicción en el territorio de todos los EE MM.

12. No obstante, también es posible encontrar importantes argumentos contra la centralización de las competencias supervisoras en la UE:

prestamista en última instancia) cuando la crisis ya se ha desencadenado (ACHARYA, V.: *Is the International Convergence of Capital Adequacy Regulation Desirable?*, New York University Salomon Center, Working Paper Series S-00-28, Nueva York, 2000).

⁷² Adicionalmente, deben tenerse en cuenta los conflictos de competencia entre EE MM, y los problemas que pueden surgir por la falta de competencias o la falta de información en el delicado momento en que se desencadena una crisis, o incluso antes, cuando todavía podría evitarse (MAYES, D. G., HALME, L. y LIUKSILA, A.: *Improving Banking Supervision*, Londres, 2001, pgs. 233-255; WIEHLBORG, C.: «Supervision of Banks after EMU», *Cahiers BEI/EIB Papers*, vol. 4, núm. 1, 1999, pgs. 73-75).

⁷³ Para una convincente defensa de la necesidad de garantizar la independencia de los supervisores prudenciales frente a los Gobiernos, ver QUINTIN, M. y TAYLOR, M. W.: *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*, IMF Working Paper, WP/02/46, March 2002.

⁷⁴ Para un análisis del papel de los grupos de presión sobre las autoridades estadounidenses encargadas de la supervisión prudencial, con el objeto de conseguir una actitud pasiva de las mismas, como uno de los principales factores que contribuyeron a la crisis bancaria de los ochenta en EE UU, ver TORRERO MAÑAS, A.: *La crisis del sistema bancario: lecciones de la experiencia de Estados Unidos*, Madrid, 1993, pgs. 238-249.

Luis Miguel Hinojosa Martínez

a) Existen todavía importantes diferencias en cuanto a la regulación de las actividades bancarias en los EE MM, y más concretamente, en cuestiones que afectan de forma directa al desarrollo de la supervisión prudencial. Las reglas relativas a la autorización o la retirada de la misma, la sustitución de los directivos, la contabilidad, o las sanciones en caso de infracción a la normativa vigente, varían de un país a otro. Tampoco son coincidentes las redes de seguridad instaladas para el caso de que se produzca una crisis bancaria⁷⁵. En tales circunstancias, parece necesaria una mayor armonización del derecho regulador de las actividades bancarias, y más específicamente, de la normativa aplicable a la supervisión prudencial, como paso previo a la centralización de las competencias de control en una autoridad europea⁷⁶. Sin duda, el Plan de acción aprobado en 1999 puede suponer un importante avance en este contexto, y la situación deberá reexaminarse en el año 2005 en función de los resultados obtenidos. Por el momento, sin embargo, las divergencias legislativas hacen imposible la unificación de la supervisión prudencial en una autoridad comunitaria, que no podría sino aplicar un derecho europeo uniforme.

b) Un segundo argumento es el de que un único supervisor europeo sería demasiado lejano para la mayoría de las entidades de crédito que operan en el mercado comunitario⁷⁷. No debe olvidarse que la mayor parte del

⁷⁵ Así p. ej., a pesar de la existencia de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DOL 135, de 31-5-1994, pg. 5), persisten numerosas variantes en relación con los operativos establecidos en cada EM. Lógicamente, la existencia de diferencias entre los EE MM en cuanto a los niveles de cobertura de los fondos de garantía de depósitos, o en relación con el grado de compromiso público en su financiación, condiciona la actividad supervisora (ver al respecto AGLIETTA, M., SCIALOM, L. y SESSIN, T.: «Pour une politique prudentielle européenne», *Revue d'économie financière*, núm. 60, 5/2000, pgs. 76-79).

⁷⁶ Esto nos conduce a un debate previo: ¿debe unificarse la normativa aplicable a la prestación de servicios financieros en la Comunidad? Ya me he mostrado partidario anteriormente de esta armonización (§7), aunque la misma debe acompañarse de reformas en el procedimiento normativo para permitir una rápida adaptación del marco regulador a los cambios que se producen en los mercados financieros. Es necesario reconocer que los EE MM continúan utilizando su capacidad normativa en este terreno para ejercer una influencia indirecta en las entidades de crédito nacionales. De esta manera, las instituciones públicas obtienen privilegios en el acceso al crédito y además conservan un instrumento de política económica. Sin embargo, considero que las ventajas de la armonización normativa son muy convincentes: permitiría una igualación de las condiciones de competencia entre los distintos bancos europeos, independientemente de su país de origen o del lugar donde se produce la prestación del servicio (cuestión cada vez más difícil de determinar tras la aparición de la banca telefónica y a través de internet), haría posible la unificación de la supervisión prudencial, permitiría la plena integración del mercado financiero europeo, potenciando las economías de escala generadas por el euro, y finalmente, homogeneizaría la protección de los consumidores, especialmente expuestos ante los nuevos productos financieros. Sobre estas cuestiones, ver MOHAMED, S.: «A Single Regulator for the EC Financial Market», *Journal of International Banking Law*, vol. 16, issues 8 & 9, 2001, pgs. 207-209.

⁷⁷ CARUANA, J.: «La supervisión bancaria en Europa», *Papeles de Economía Española*, núms. 84-85, 2000, pg. 37.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

negocio de dichas entidades continúa siendo nacional, especialmente en el sector minorista. Las autoridades estatales conocen mejor las prácticas administrativas, que difieren entre los EE MM, en gran medida, por las distintas experiencias históricas en las crisis bancarias de cada país. Ahora bien, desde mi punto de vista, este argumento reconduce al anterior, ya que esas diferencias son debidas, sobre todo, a la existencia de una estructura institucional y de un sustrato normativo diferentes (nacionales). Este mismo argumento podría haberse utilizado para desacreditar la aplicación de la política monetaria común antes de la UEM; sin embargo, la práctica ha demostrado que era posible una ejecución descentralizada de una política monetaria única, por autoridades nacionales que conocen con detalle el mercado financiero de cada EM. En última instancia, para los países pequeños cuyas entidades de crédito han sido absorbidas por otras foráneas de mayor tamaño, el supervisor actual (el gobierno o el BCN de otro EM) aún parece más lejano.

c) El estatuto de independencia del BCE sería un obstáculo importante para que algunos EE MM aceptasen la transferencia a esa institución de una competencia única en materia de supervisión prudencial. No debe olvidarse que en la actualidad numerosos Ministerios de Economía y Hacienda juegan una importante función en este terreno, tanto desde un punto de vista normativo como ejecutivo. No obstante, esta objeción podría salvarse parcialmente mediante la creación de una institución diferente, más responsable desde el punto de vista democrático y fuera del marco del SEBC, como destinataria de la cesión de competencias. En cualquier caso, esa Agencia debería mantener una estrecha relación con la autoridad monetaria. Por otro lado, la desvinculación de los gobiernos en el control directo de la supervisión prudencial dispararía cualquier sospecha de proteccionismo o de parcialidad nacional en el ejercicio de esta función en el marco del mercado interior.

d) Otro razonamiento, que ha sido utilizado en EE UU para preservar las competencias de los Estados frente al poder federal, ha sido el de los efectos nocivos de la centralización para la práctica de una sana competencia entre los métodos de supervisión⁷⁸. Sin embargo, no me parece que este argumento sea tan sólido como los anteriores. En primer lugar, la competencia entre supervisores se plantea en un mercado global, y los mercados norteamericano y asiático seguirán planteando desafíos lo suficientemente exigentes como para evitar la relajación o el excesivo intervencionismo de un hipotético supervisor único europeo. En segundo lugar, el mismo argumento puede utilizarse a la inversa⁷⁹: es posible que la excesiva competencia entre supervisores acabe generando una desregulación del mercado financiero

⁷⁸ SCHOENMAKER, D. y WIERTS, P.: *Financial Supervision: Which Model for Europe?*, LSE Financial Markets Group and ESRC Research Centre, Special Paper núm. 143, Londres, July 2002, pgs. 9-12.

⁷⁹ DELL'ARICCIA, G. y MÁRQUEZ, R.: *Competition Among Regulators*, IMF Working Paper, WP/01/73, May 2001.

europé que, en un entorno de mayor competencia, provoque importantes riesgos sistémicos.

e) Mientras la principal responsabilidad económica en la resolución de las crisis bancarias siga siendo nacional, parece natural que los gobiernos quieran retener una cierta influencia en el proceso de supervisión, ya que éste puede condicionar en gran medida el desencadenamiento de la crisis. Por tanto, parece claro que la centralización de las competencias de supervisión prudencial debería llevar aparejada la articulación de mecanismos que establezcan una mayor corresponsabilidad entre los EE MM a la hora de hacer frente a los costes generados por las crisis bancarias⁸⁰.

13. En resumen, podemos concluir que la centralización de las competencias de supervisión prudencial de las entidades de crédito en el plano europeo tendría consecuencias muy positivas, aunque está condicionada por un requisito previo: una mayor armonización de la normativa aplicable. También sería conveniente el establecimiento de mecanismos de solidaridad entre los EE MM para la financiación de los costes de las crisis bancarias. Estas circunstancias indican que la transferencia de competencias sólo puede plantearse a medio plazo, aunque probablemente una crisis bancaria de magnitud europea aceleraría este proceso.

En principio, parece que la centralización de competencias en una Agencia supervisora europea sería más fácil que la transferencia de dichas competencias al BCE. No obstante, esta cuestión precisa un análisis más detallado.

2. LA CENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES EN EL BCE O LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA ESPECIALIZADA

14. En principio, el TCE asigna al SEBC dos funciones reales y una potencial en relación con el tema que nos ocupa. En primer lugar, el artículo 105.5 TCE indica que el SEBC «contribuirá a la buena gestión» de la supervisión prudencial de las entidades de crédito, llevada «a cabo por las autoridades competentes». En segundo lugar, el BCE podrá brindar asesoramiento (presentar dictámenes) a, y ser consultado, por las instituciones comunitarias –o las autoridades nacionales competentes– sobre el alcance y la aplicación de la legislación comunitaria relativa a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, así como sobre los proyectos normativos en

⁸⁰ La Directiva 2001/24/CE, relativa al saneamiento y liquidación de las entidades de crédito (DO L 125, de 5-5-2001), supone un avance al establecer un procedimiento de insolvencia único para toda la Comunidad, en el caso de quiebra una entidad bancaria (incoado en el EM donde ésta tenga su domicilio social). Sin embargo, esta normativa no resuelve el problema de la distribución de los costes económicos que implicaría la reflotación de esa entidad, y que en principio serán asumidos por los contribuyentes de su país de origen (si así lo decide su gobierno), aunque se trate de un banco con actividades en todo el continente. Esta situación puede provocar suspicacias y desencuentros en el futuro, si son varios los países perjudicados o beneficiados por la decisión de un EM de financiar o no la operación de salvamento.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

este terreno (art. 105.4 TCE y art. 25.1 de los Estatutos)⁸¹. En tercer lugar, el Tratado contiene una cláusula de habilitación que podría ser utilizada para incrementar las competencias del BCE en este contexto, sin necesidad de reformar el derecho originario: el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, «podrá encomendar al BCE tareas específicas» relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, «con excepción de las empresas de seguros»⁸² (art. 105.6 TCE y art. 25.2 de los Estatutos).

Por muy generosamente que se interpreten las competencias atribuidas al BCE, parece claro que éste carece de competencias normativas y ejecutivas directas en materia de supervisión prudencial⁸³. Por tanto, sólo la puesta en práctica del procedimiento previsto en el artículo 105.6 TCE puede cambiar esta situación, eso sí, con la facilidad que supone el evitar el costoso procedimiento de reforma de los Tratados constitutivos. Por supuesto, esto no empece la labor que el BCE tiene que desarrollar como coordinador de las autoridades nacionales competentes en este terreno, y el intercambio de información que necesariamente debe fluir entre éstas y el propio BCE para proporcionar estabilidad al sistema financiero, y para que la autoridad monetaria pueda desempeñar correctamente sus funciones.

Curiosamente, y con cierta incoherencia, a los EE MM que no participan

⁸¹ La consulta de las autoridades nacionales al BCE sobre los proyectos normativos nacionales ha sido regulada mediante la Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29-6-1998 (DOL 189, de 3-7-1998, pg. 42).

⁸² La labor de coordinación del SEBC en orden a conseguir la «buena gestión» de la supervisión prudencial en la UE se centra principalmente en las entidades de crédito, pero se dirige también a cualquier actividad que afecte «a la estabilidad del sistema financiero» (art. 105.5 TCE); esto puede legitimar la intervención del SEBC en relación con instituciones financieras que no sean entidades bancarias. Sin embargo, en el caso de que se decida otorgar el BCE competencias normativas o ejecutivas directas en el ámbito de la supervisión prudencial, las empresas de seguros deberán quedar necesariamente al margen (art. 105.6 TCE). Esta exclusión pretende salvaguardar el importante papel que juegan los gobiernos de varios EE MM en el control prudencial de las entidades aseguradoras, aunque carece de sentido, desde mi punto de vista, si se pretende conseguir un mercado financiero integrado.

⁸³ En el proyecto de Estatuto del SEBC presentado a la CIG por el Comité de Gobernadores el 27-12-1990, sí se dotaba al BCE con competencias normativas y ejecutivas en materia de supervisión prudencial, pero tras largos debates no se alcanzó el consenso necesario sobre esta cuestión. A pesar de ello, SMITS defiende una interpretación «amplia» del art. 105.5, que otorgaría al BCE mucho más que un papel de mera coordinación de las autoridades nacionales. Para él, la «buena gestión de las políticas» de supervisión prudencial implica el intercambio de información confidencial con la autoridad monetaria, y puede llevar incluso al BCE a tener que utilizar los poderes que expresamente le confiere el Tratado para coadyuvar a esa adecuada gestión del control prudencial en la UE, con el objetivo de salvaguardar la estabilidad del sistema financiero. Para un examen detallado de la propuesta del Comité de Gobernadores antes mencionada y una defensa de la interpretación extensiva de los poderes del BCE en este contexto, ver SMITS, R.: *The European Central Bank. Institutional Aspects*, La Haya, 1997, pgs. 334-343.

en la tercera fase de la UEM no se les aplica el artículo 105.5 TCE⁸⁴, aunque sus representantes participan en el CSB, que es el organismo creado para cumplir estas funciones de coordinación, así como para el intercambio de opiniones e información. Por el contrario, sí se les aplican las disposiciones que contienen las competencias consultivas y de asesoramiento del BCE (art. 25(1) de los Estatutos), así como el procedimiento de habilitación para la concesión a este último de competencias operativas sobre control prudencial (art. 105(6) TCE). Por tanto, desde esta perspectiva, no se plantean problemas jurídicos para la centralización de las competencias supervisoras en el BCE.

15. La razón por la que, en numerosos países, la autoridad monetaria (normalmente el BCN) tiene asignada al mismo tiempo la competencia del control prudencial de las entidades bancarias, se debe a la relación existente entre ambas funciones. La solidez de la moneda y el control de la inflación presuponen la existencia de un mercado financiero nacional estable, que se consigue mediante la articulación de un sistema de pagos eficiente y fiable, en el que participan bancos con un nivel de liquidez y solvencia razonables. A su vez, es habitual que, en los casos de crisis bancaria, los BCNs tengan un papel importante que jugar como prestamistas en última instancia.

Sin embargo, se aprecia en los últimos años una tendencia a la separación de las funciones monetaria y supervisora en algunos países, centrándose la primera en el control macroprudencial del sistema financiero, y la segunda en el control microprudencial de la solvencia de las entidades de crédito y en la protección de los consumidores. De hecho, en la zona euro ambas funciones han quedado separadas como consecuencia de la unión monetaria. ¿Debe mantenerse esta situación aun en el caso de que se centralicen las competencias de supervisión prudencial en la UE, o debería ser el SEBC quien asumiese esa responsabilidad común, reuniendo las funciones monetaria y supervisora en una sola institución?

16. Los partidarios de centralizar en el BCE la supervisión prudencial de las entidades de crédito en la UE aportan varios argumentos:

a) En primer lugar, la unión de supervisión y banca central permite la generación de «sinergias informativas» entre ambas funciones⁸⁵. La información confidencial que se obtiene a través de la supervisión puede permitir un conocimiento más perfeccionado de las debilidades del mercado financiero, o de los sistemas de pago⁸⁶, lo que mejorará el diseño de la política

⁸⁴ Art. 122.3 TCE y punto 5 del Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido, anexo al TCE.

⁸⁵ BCE: *El papel de los bancos centrales en la supervisión prudencial*, 2001, pg. 11 (disponible en *ecb.eu.int*); FERGUSON, R.: «Alternative Approaches to Financial Supervision and Regulation», *Journal of Financial Services Research*, vol. 17, núm. 1, pg. 300.

⁸⁶ CIRASINO, M.: «El Banco Central y la vigilancia del sistema de pagos», *ICE*, núm. 801, agosto-septiembre 2002, pg. 69; PAULI, R.: *Payments Remain Fundamental for Banks and Central Banks*, Bank of Finland Discussion Papers, núm. 6/2000. De hecho, en el año 2000, el BCE y los BCNs de todos los EE MM –como responsables de los sistemas de pago–

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

monetaria⁸⁷. Al mismo tiempo, la relación directa del BCE con las entidades privadas a través de las operaciones de mercado que éste realiza, proporciona una valiosa información desde el punto de vista prudencial, que puede servir de complemento y comprobación a los datos obtenidos mediante la actividad supervisora. En cualquier caso, la tesis de las sinergias informativas no constituye un argumento definitivo, pues no se ha demostrado que la articulación de canales fluidos de comunicación entre el BCE y una Autoridad supervisora independiente no puedan conseguir un resultado similar⁸⁸, incluso en la gestión de las crisis bancarias⁸⁹.

b) Otro argumento del BCE para justificar la unión de las competencias de banca central y supervisión prudencial se centra en los beneficios que esto reportaría para su función de estabilización de los mercados financieros⁹⁰. Desde este punto de vista, el BCE se encontraría en una situación

suscribieron un Protocolo de cooperación con las autoridades competentes en materia de supervisión prudencial en dichos EE MM, para fomentar el intercambio de información, con el fin «de garantizar la solvencia y estabilidad de estos sistemas» (BCE: *Informe anual 2000*, Francfort, 2001, pgs. 126-127).

⁸⁷ Para un estudio más detallado de la forma en que la información obtenida a través de la supervisión prudencial afecta positivamente al diseño de la política monetaria, ver PEEK, J., ROSENGREN, E. S. y TOOTELL, G. M. B.: «Is Bank Supervision Central to Central Banking», *The Quarterly Journal of Economics*, May 1999, issue 2, 1999, pgs. 629-653; Id.: «Synergies between Bank Supervision and Monetary Policy», en MISHKIN, F. S. (ed.): *Prudential Supervision. What Works and What Doesn't*, Chicago, 2001, pgs. 273-293.

⁸⁸ Para algunos el problema residiría no tanto en los obstáculos para el intercambio de información entre las autoridades monetaria y supervisora, relativamente fáciles de solventar, como en el tipo de información que obtendrían dos entidades con objetivos diferenciados, que sería más focalizada y, en definitiva, menos útil para la otra administración (GOODHART, C.: *The Organisational Structure of Banking Supervision*, LSE Financial Markets Group, Special Paper núm. 127, Londres, October 2000, pgs. 39-40). Sin embargo, en los países donde las competencias monetaria y supervisora se hallan separadas, por el momento no se aprecia esta disfunción.

⁸⁹ Para que un BCN, y en su caso el BCE, puedan distinguir entre una crisis de liquidez (en cuyo caso podrán actuar como prestamistas en última instancia) y una crisis de solvencia (en la que se dejará quebrar a la entidad crediticia, salvo que el coste en términos de inestabilidad sistémica sea superior al de su intervención), necesitan un conocimiento muy preciso del banco en cuestión, que sólo es posible mediante el acceso rápido y directo a los datos confidenciales manejados por el supervisor prudencial. Por tanto, en el caso de que la supervisión prudencial se sitúe en una Agencia independiente del BCE, los acuerdos de intercambio de información entre ambas instituciones deberán ser muy estrechos, especialmente en el caso de crisis bancaria. En el presente, mientras algunos autores consideran que los acuerdos actuales son claramente insuficientes y deben reforzarse (AGLIETTA, M., SCIALOM, L. y SESSIN, T.: «Pour une politique prudentielle européenne», *Revue d'économie financière*, núm. 60, 5/2000, pgs. 73-76; PRATI, A. y SCHINASI, G.: *Financial Instability in EMU*, Università Bocconi, versión policopiada, Milán, 1998, pg. 35), el gobernador del Banco de España ha indicado que el sistema de intercambio de información entre el BCE y los BCNs funciona eficazmente, permitiendo compatibilizar el suministro de liquidez de emergencia con la gestión de la política monetaria (CARUANA, J.: «La supervisión bancaria en Europa», *Papeles de Economía Española*, núms. 84-85, 2000, pg. 42).

⁹⁰ BCE: *El papel de los bancos centrales...*, op. cit., 2001, pgs. 4-5.

privilegiada para evaluar el riesgo sistémico desde una perspectiva transfronteriza, con lo que se reduciría el riesgo moral, ya que esta institución no tendría problemas para permitir la quiebra de un operador si no existe peligro de contagio a través del sistema financiero. La coordinación de las políticas de estabilización con los EE MM estaría asegurada por los BCNs, parte integrante del SEBC y órganos nacionales al mismo tiempo; la coordinación de las medidas de estabilización frente a los riesgos procedentes de países terceros también mejoraría⁹¹. Adicionalmente, se arguye que se evitarían las diferencias de opinión, o incluso las contradicciones, entre la política monetaria a la política prudencial.

c) La independencia del BCE puede considerarse como un argumento favorable a la centralización de la supervisión prudencial en su seno, en la medida en que refuerza su imparcialidad en el ejercicio de esa función. Ciertamente, el BCE no se vería presionado por los «campeones nacionales», ni por los gobiernos, gracias al blindaje de independencia que le proporciona su Estatuto. Además, la competencia técnica de su plantilla, gran conocedora del funcionamiento de los mercados financieros europeos, podría complementarse con el apoyo de los BCNs. Ahora bien, la excesiva independencia del BCE puede volverse en contra de esta institución en este terreno, como vemos más adelante, por la laxitud de sus obligaciones a la hora de rendir cuentas de sus actos.

17. Las razones para separar supervisión prudencial y banca central en dos entidades diferentes pueden resumirse de la siguiente manera:

a) La gran independencia del BCE supone en la práctica un obstáculo para transferirle las competencias de supervisión prudencial. Los Ministerios de Economía y Hacienda de los EE MM juegan en la actualidad un importante papel en este ámbito, tanto en la definición del marco normativo como en su aplicación. Ceder estas competencias a un órgano no elegido democráticamente, que ya decide autónomamente sobre la política monetaria, podría llevar consigo una excesiva concentración de poder en una entidad técnica, que tampoco responde directamente ante el Parlamento Europeo⁹².

b) Si el BCE asumiese la supervisión prudencial de las entidades de crédito, se podría dar un conflicto de intereses entre el objetivo principal de

⁹¹ No obstante, no hay razones para pensar que una Autoridad financiera europea, en la que estuviesen representadas las autoridades nacionales encargadas del control prudencial, no pudiera desempeñar igualmente esa función de coordinación.

⁹² A pesar de las obligaciones de comparecencia de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE ante el pleno o ante las comisiones del Parlamento Europeo (art. 113.3 TCE), esta última institución no tiene ningún poder efectivo para condicionar la política monetaria común, o el nombramiento de los integrantes del mencionado Comité Ejecutivo. Para una crítica reciente de la ausencia de mecanismos para exigir responsabilidades al BCE, y del déficit democrático que arrastra esta institución, ver AMTENBRINK, F. y DE HAAN, J.: «The European Central Bank: An Independent Specialized Organization of Community Law. A Comment», *C.M.L. Rev.*, vol. 39, núm. 1, 2002, pgs. 73-76.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

la institución –la estabilidad de precios– y el objetivo prioritario de cualquier autoridad supervisora: la estabilidad del sistema financiero. En momentos en los que una política monetaria restrictiva pusiese en dificultades a algunos bancos, el BCE podría verse tentado a relajar el control prudencial para no provocar la quiebra de alguno de ellos, apareciendo como responsable de la misma⁹³. De ahí que, para reforzar la credibilidad de la política monetaria común, se decidiese no conferir competencias sobre supervisión al BCE⁹⁴.

Aunque el argumento del conflicto de intereses sea de los más utilizados, no me parece el más convincente. En realidad, no se refiere al BCE específicamente, sino que cuestiona la unión de las funciones monetaria y supervisora como modelo general. Tanto el sistema de la separación como el modelo integrado se utilizan con éxito en diferentes países, y los economistas no se ponen de acuerdo sobre cuál es el más eficiente⁹⁵. De todas formas, en la mayoría de los casos, los intereses de la autoridad supervisora deben coincidir con los de la autoridad monetaria⁹⁶. Pero en el supuesto de que no coincidan, resulta imprescindible una estrecha cooperación entre ambas, ya que la estabilidad de la moneda depende en última instancia de la estabilidad del sistema financiero. No está claro si esos conflictos potenciales se resolverían mejor en el seno de una sola institución, o mediante la negociación entre dos entidades independientes con objetivos bien definidos.

Un segundo aspecto del argumento del conflicto de intereses se refiere a la función de prestamista en última instancia. En el modelo actual del SEBC, se asigna a los BCNs este cometido, con el apoyo, en su caso, del gobierno del país en el que se produzca la crisis bancaria. Ahora bien, si las medidas de salvamento tienen consecuencias en el ámbito monetario, el BCE se verá obligado a participar de alguna manera en la operación de rescate, ya sea autorizando la operación⁹⁷, o incluso asumiendo la función de prestamista

⁹³ Esta situación incrementaría el riesgo moral, ya que las entidades de crédito pueden verse incentivadas a asumir demasiados riesgos, en la esperanza de que, si las cosas van mal, el BCE intervendrá para no dañar su propia imagen como supervisor.

⁹⁴ Adicionalmente, se comenta que la comisión de algún error en el ámbito prudencial podría dañar el prestigio del BCE, perjudicando la credibilidad de su política monetaria (BCE: *El papel de los bancos centrales...*, op. cit., 2001, pg. 6).

⁹⁵ BRUNI, F.: «Central Bank Independence in the European Union», en KURODA, I. (ed.): *Towards more Effective Monetary Policy*, Londres, 1997, pgs. 350-354.

⁹⁶ «The historical evidence instead suggests that periods of financial instability, and of major, continuing failures among banks are those where monetary policy has been too tight (...). Per contra, rapid credit expansion is simultaneously a danger signal for macro monetary policy and for supervisory concern at the micro level of the individual bank. It would seem to be natural for the micro concerns of supervisors and the macro concerns of the monetary authorities to reflect and complement each other, rather than conflict» (GOODHART, loc. cit., 2000, pg. 31).

⁹⁷ La resolución de una crisis bancaria en nuestros días exige la colaboración entre el BCN y el Ministerio de Economía y Hacienda del EM de origen de la entidad, ya que en la mayor parte de los casos los BCNs no disponen de medios para financiar por sí solos las operaciones de rescate, y es necesario recurrir al dinero del Estado procedente

en última instancia⁹⁸. En ese contexto, puede parecer conveniente una inyección de liquidez a una entidad de crédito, o al mercado financiero en general, para resolver la crisis, evitando su propagación; en determinadas circunstancias, ello podría generar inflación, al aumentar la masa monetaria en circulación. No obstante, es justo reconocer que este conflicto de intereses existirá independientemente de la asunción de competencias de supervisión por parte del BCE, ya que se trata de una dialéctica inherente al ejercicio de las funciones de la banca central⁹⁹. No nos hallamos, por tanto, ante un elemento demasiado relevante en el debate que nos ocupa¹⁰⁰.

c) La concentración de la supervisión prudencial en el BCE sería contradictoria con la tendencia hacia la unificación intersectorial de supervisores que se observa recientemente en numerosos Estados¹⁰¹. En efecto, como

de los impuestos. En este contexto, la cooperación con el BCE también resulta imprescindible, ya que éste puede prohibir al BCN su participación en la operación de saneamiento por considerarla incompatible con su política monetaria (al parecer, en 1999 se llegó al acuerdo de que el Consejo de Gobierno sería consultado antes de realizar cualquier operación de este tipo que tuviera consecuencias transfronterizas [LANNOO, loc. cit., 2000, pg. 142]).

⁹⁸ En su informe anual de 1999, el BCE deja claro que la función de prestamista en última instancia corresponde a los BCNs que, actuando de forma muy restrictiva, podrán participar en operaciones de saneamiento bajo su responsabilidad, y asumiendo los costes de la operación. Para ello se crea un «mecanismo de provisión urgente de liquidez» (BCE: *Informe anual 1999*, Francfort, 2000, pgs. 104-105). Sin embargo, en el caso de que se produzca una crisis generalizada del mercado bancario europeo, o de uno de los principales conglomerados financieros europeos, con presencia en varios EE MM, no puede descartarse que el propio BCE se vea obligado a asumir al menos parte de esa función (WYPLOSZ, C.: «La Banque centrale européenne en quête de maturité», en AA VV: *La Banque centrale européenne*, París, 2002, pgs. 33-35; COUPPEY-SOUBEYRAN, J. y SESSIN, T.: «Pour une autorité de supervision financière européenne», *Revue d'économie financière*, núm. 60, 5/2000, pgs. 153-155). Smits considera que el art. 18.1 de los Estatutos, que permite al BCE realizar «operaciones de crédito con entidades de crédito (...) basando los préstamos en garantías adecuadas», habilita a esta institución como prestamista en última instancia, si ello resulta necesario para la consecución de los objetivos previstos en el Tratado (SMITS, R.: «Banking Supervision in the Monetary Union», en STUYCK, J., ABRAHAM, F. y TERRY, E. [eds.]: *Financial Services and Financial Markets in Europe: Changes and Adjustments*, Lovaina, 2000, pg. 86). Esta indefinición en los Tratados y del propio BCE sobre su papel como prestamista en última instancia se ha denominado por la doctrina «ambigüedad constructiva», y pretende reducir el riesgo moral.

⁹⁹ Desde luego, se puede argumentar que el acceso a la información confidencial de la que dispone el supervisor prudencial resulta indispensable para tomar la decisión de intervenir por parte del prestamista en última instancia. Pero esto no hace más que poner de manifiesto la necesidad de establecer canales fluidos de comunicación entre el BCE y la Autoridad supervisora, si se separan estas funciones.

¹⁰⁰ Algunos autores consideran, sin embargo, que al dotar de la competencia de supervisión al BCE, su autoridad incrementada haría más probable que los bancos privados se animasen a participar en las operaciones de salvamento (GOODHART, C. y SCHOENMAKER, D.: «Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated?», en *Oxford Economic Papers*, vol. 47, 1995, pgs. 539-560).

¹⁰¹ En la UE, países como Austria, Dinamarca, Holanda, Suecia o Reino Unido. Fuera de la UE, también han adoptado la figura del supervisor único Islandia, Noruega, Japón

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

ya se ha indicado al comienzo de este trabajo, varios países han aprobado recientemente reformas de su estructura institucional de control prudencial para colocar los tres sectores tradicionales del mercado financiero (banca, seguros y valores) bajo un único supervisor. De esta manera, se pretende obtener una visión de conjunto en el control de los conglomerados financieros, que operan a la vez en los tres sectores señalados, se igualan las condiciones de competencia para aquellas entidades que ofrecen un mismo producto financiero, aunque procedan de sectores diferentes, y se eliminan los conflictos de competencia entre las autoridades supervisoras. En este contexto, conviene recordar que los BCNs no suelen ser los responsables del control prudencial de las compañías de seguros ni de las agencias de valores, y que el artículo 105.6 TCE excluye explícitamente a las empresas de seguros cuando establece la posibilidad de incrementar las competencias de supervisión del BCE. En cualquier caso, debe reconocerse que este argumento sólo será válido para los partidarios de la unificación intersectorial del control prudencial.

d) Algunos autores consideran necesario separar el control macroprudencial de la estabilidad del sistema financiero, que es competencia de la banca central, del control microprudencial de las entidades de crédito y la protección de los consumidores, que debería asignarse a una Agencia independiente¹⁰². La primera función es más importante a largo plazo, y tiene una mayor incidencia sobre la riqueza nacional; la segunda función, sin embargo, produce consecuencias más espectaculares a corto plazo, e incide directamente sobre los ciudadanos. Si ambas actividades se concentran en la misma institución, se puede caer en la tentación de privilegiar la segunda función en detrimento de la primera; aunque probablemente, los BCNs que combinan ambas competencias no estarán de acuerdo con esta teoría.

18. Como puede apreciarse, la opción entre el BCE o la creación de una Agencia independiente para la centralización de la supervisión prudencial en la UE resulta controvertida. A pesar de todo, desde mi punto de vista, esta segunda alternativa parece hoy por hoy más viable. No es fácil que los EE MM acepten la absoluta pérdida de control sobre la supervisión prudencial que supondría la transferencia de esta competencia al BCE. La centralización de estas funciones en una Agencia que respondiese de sus actos ante el Consejo (y ante el Parlamento Europeo) sería más tolerable. Además, la creación de dicha Agencia no prejuzgaría el debate sobre la constitución de

o Corea del Sur. Para un examen del debate doctrinal sobre la conveniencia de unificar, o de mantener diferenciada, la supervisión prudencial en los tres sectores tradicionales del mercado financiero, pueden consultarse CALVO BERNARDINO, A. y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.: «La reforma de la estructura supervisora del sistema financiero», *Boletín Económico ICE*, núm. 2726, abril 2002, pg. 37; ABRAMS, R. K. y TAYLOR, M. W.: *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*, IMF Working Paper WP/00/213, December 2000; BRIAULT, C.: *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, FSA Occasional Paper, Londres, May 1999; Id.: *Revisiting the Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, LSE Financial Markets Group, Special Paper núm. 135, Londres, February 2002.

¹⁰² GOODHART, loc. cit., 2000, pgs. 12-20, desarrolla más extensamente este argumento.

un supervisor único para los distintos sectores del mercado financiero, que algunos EE MM acaban de acometer, y que también podría aplicarse en el plano europeo. Esta unificación sería muy difícil en el seno del BCE, por las razones expuestas con anterioridad.

Por otro lado, las principales ventajas que se obtendrían de la inclusión del control prudencial en el catálogo de competencias del BCE, pueden lograrse igualmente mediante el establecimiento de estrechos y ágiles canales de intercambio de información y de colaboración entre éste y una hipotética Agencia supervisora.

V. CONCLUSIONES

19. La definitiva implantación del euro ha reavivado la polémica sobre la unificación de la supervisión bancaria en la UE. Sin embargo, este debate debería haberse precedido de otro previo sobre lo que considero una condición *sine qua non* de ese desarrollo: la armonización completa de la legislación aplicable al control prudencial¹⁰³, ya que no es posible centralizar esta competencia si previamente no se unifica el marco regulador en todo el territorio comunitario¹⁰⁴.

Probablemente, esta disfunción en el debate europeo se deba a que, desde una perspectiva internacional, el acento se pone más en la convergencia de las prácticas supervisoras que en la armonización normativa. Esto parece lógico en ese entorno, más heterogéneo y complejo, en el que los objetivos de cooperación tienen que ser necesariamente menos ambiciosos. En numerosos PVD, el mero hecho del ejercicio efectivo de la supervisión prudencial ya supone un avance, independientemente del contenido de las normas aplicables.

Sin embargo, la UE, con su unión monetaria y su mercado interior, no puede desconocer los enormes beneficios económicos que se derivarían de una mayor integración de su mercado financiero. En este contexto, la centralización de la supervisión prudencial de las entidades de crédito acarrearía efectos muy positivos y deseables. Concretamente, en este trabajo se ha defendido la creación de una Agencia europea independiente para la realización de estas funciones, con capacidad para imponer sanciones a las entidades de crédito que incumplan sus obligaciones, aunque mediante una

¹⁰³ En especial, parece necesario unificar las condiciones de autorización, las sanciones en caso de infracciones legales, y las técnicas de inspección y control prudencial. También sería conveniente actuar en terrenos colaterales, que pueden influir en la competitividad de las entidades bancarias, como el de la regulación de las quiebras empresariales, o el de la normativa aplicable a las fusiones y adquisiciones de empresas.

¹⁰⁴ No se trataría en ningún caso de regular minuciosamente la supervisión en la UE, ya que las normas en este contexto quedan rápidamente desfasadas por la gran capacidad de innovación de los mercados financieros. Bastaría con establecer un marco normativo que permitiese el ejercicio del control prudencial por parte de una Autoridad única, y de acuerdo con criterios comunes.

La unificación de la supervisión prudencial de las entidades de crédito...

estructura descentralizada, siguiendo el modelo del SEBC en la aplicación de la política monetaria¹⁰⁵. La Agencia debería responder de su actuación ante el Consejo y, eventualmente, ante el Parlamento Europeo¹⁰⁶. De esta manera, los gobiernos mantendrían un cierto control sobre la supervisión prudencial en la Comunidad, que se estructuraría de una forma más responsable desde el punto de vista democrático; además, se evitaría así una excesiva concentración de poder en el BCE. Por su parte, la Comisión encontraría más fácil la interlocución con una entidad comunitaria que con la diversidad de autoridades nacionales actualmente existente, en los casos en los que la aplicación del derecho de la competencia comunitario pueda entrar en conflicto con los intereses del supervisor. Adicionalmente, sería necesario articular un marco legal que garantizase una colaboración estrecha (que incluyese el intercambio de información confidencial) entre la Agencia y el BCE. El CSB puede servir como banco de pruebas¹⁰⁷ y germen de la futura institución¹⁰⁸.

En este contexto de reformas, sería prácticamente ineludible el establecer un mecanismo de reparto de los costes generados por las crisis bancarias. El carácter común del control prudencial obligaría a «comunitarizar» también las consecuencias económicas de su actuación, ya que de la actitud del supervisor puede depender que se retrase o se acelere la crisis¹⁰⁹. Paralela-

¹⁰⁵ Algún autor ha sugerido que si todos los EE MM no están de acuerdo en la unificación supervisor, éste podría ser un terreno abonado para una cooperación reforzada entre los partidarios de la centralización competencial (MOHAMED, loc. cit., pg. 212).

¹⁰⁶ Lógicamente, los actos de la Agencia estarían sometidos al control jurisdiccional del TJCE. También debería respetar el principio de transparencia, tal y como aparece enunciado en el art. 255 TCE, y en las Declaraciones correspondientes, anexas al mismo Tratado. En esta línea, para un estudio de las nociones de responsabilidad y transparencia en el contexto de las autoridades financieras europeas, ver LASTRA, R.: *The Governance Structure for Financial Regulation in Europe*, LSE Financial Markets Group, Special Paper núm. 133, Londres, December 2001, pgs. 5-16.

¹⁰⁷ El *European Shadow Financial Regulatory Committee* (ESFRC), creado en 1998 a imagen del *U.S. Shadow Financial Regulatory Committee*, y compuesto por un grupo de profesores universitarios y miembros de institutos de investigación, ha propuesto la creación de un «Observatorio Europeo del Riesgo Sistémico». Este organismo se encargaría de canalizar el flujo de información entre los supervisores prudenciales de los EE MM, y podría solicitar a los mismos la información que considerase relevante. Por su parte, el Observatorio proporcionaría información sobre el riesgo sistémico a las autoridades supervisoras nacionales desde una perspectiva pan-europea. Para una examen de esta propuesta, y de los detalles sobre la creación y composición del ESFRC, puede consultarse BENINK, H. A. y R. H. SCHMIDT: «Towards a Regulatory Agenda for Banking in Europe», en KAUFMAN, G. C. (ed.): *Bank Fragility and Regulation: Evidence from Different Countries*, Nueva York, 2000, pg. 25.

¹⁰⁸ Eso no quiere decir que el CSB deba desaparecer en el futuro, o constituirse en la Agencia europea de supervisión con su actual composición. En realidad, el CSB asegura la coordinación entre la autoridad monetaria y las autoridades competentes en materia de control prudencial. Esta función continuará siendo necesaria tras la hipotética creación de una Agencia europea que centralice el supervisión bancaria en la Comunidad.

¹⁰⁹ Adicionalmente, también debe tenerse en cuenta la posibilidad de que se interpongan demandas contra la Agencia europea, solicitando indemnizaciones por los daños

mente, esto traería consigo la unificación de criterios en las políticas de rescate y saneamiento bancarios, lo que igualaría el riesgo moral y las condiciones de competencia entre las distintas entidades de crédito europeas. Sin embargo, varios EE MM se oponen hoy por hoy a la creación de este dispositivo de distribución solidaria de costes, que tendría una enorme trascendencia presupuestaria y política.

20. Lamentablemente, el requisito previo de la armonización normativa, y la conveniencia de articular un mecanismo de distribución de los costes derivados de las crisis bancarias, impiden que las innovaciones anteriormente descritas puedan ver la luz a corto plazo. En la actualidad, por tanto, la mejor opción pasa por el fortalecimiento de la cooperación bilateral, entre los EE MM, y multilateral, especialmente en el seno del CSB¹¹⁰. De esta manera, se fomentará la progresiva convergencia de normas y prácticas supervisoras, lo que puede allanar el terreno para una futura Agencia europea. En cualquier caso, la mejora de los mecanismos de intercambio de información (incluidos los que se producen en ausencia de crisis o de una investigación concreta) se presenta como una necesidad inmediata¹¹¹.

En cualquier caso, si se produjese una importante crisis bancaria en la Comunidad, se pondrían de manifiesto las insuficiencias del modelo actual, lo que seguramente aceleraría unas reformas cada día más necesarias. Desde mi punto de vista, las propuestas presentadas en este trabajo se muestran respetuosas con el principio de subsidiariedad y, si no se acometen voluntariamente a medio plazo, la unificación supervisora acabará siendo impuesta por los mercados.

causados en el ejercicio negligente de sus funciones supervisoras. Ver, p. ej., el proceso judicial seguido en el Reino Unido contra el «Banco de Inglaterra» por su actuación en la quiebra del BCCI, en ANDENAS, M.: «Liability for Supervisors and Depositors' Rights: The BCCI and the Bank of England in the House of Lords», *The Company Lawyer*, vol. 22, núm. 88, 2001, pg. 226.

¹¹⁰ De hecho, en numerosos casos, los resultados de la cooperación multilateral serán parecidos a los que se producirían si hubiera un único supervisor.

¹¹¹ La celebración de un Protocolo de cooperación multilateral para facilitar el intercambio rutinario de información entre las administraciones nacionales de los EE MM supondría un importante avance en este contexto.