ES 2014 Nº 05

Informe Especial

La supervisión bancaria europea toma forma – La Autoridad Bancaria Europea en un contexto en evolución

CURIA RATIONUM

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (http://europa.eu).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0489-9
doi:10.2865/94681

© Unión Europea, 2014
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ES 2014 Nº 05

Informe Especial

La supervisión bancaria europea toma forma – La Autoridad Bancaria Europea en un contexto en evolución

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

Índice

Apartado

Siglas y acrónimos

Glosario

I – VIII **Resumen**

1 – 16 **Introducción**

4 – 11 **Iniciativas de la Comisión desde 2008**

6 – 11 **Creación de la Autoridad como parte del dispositivo de supervisión bancaria desarrollado en 2011**

12 – 16 **Últimos avances en la creación de la unión bancaria**

14 – 15 **La Autoridad y la creación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS)**

16 **Creación de un Mecanismo Único de Resolución (MUR)**

17 – 21 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

22 – 80 **Observaciones**

23 – 38 **Reforma de la regulación: la Comisión respondió con un amplio programa de regulación del sector bancario y la Autoridad contribuyó con el desarrollo de normas y directrices técnicas**

24 – 27 **La Comisión elaboró la legislación a su debido tiempo, pero…**

28 – 35 **…la Autoridad tuvo que ceñirse a plazos ajustados, la etapa de consulta pública fue breve y faltó una evaluación de impacto global desarrollada por la Comisión**

36 – 38 **Existe el riesgo de que la Junta de Supervisores de la Autoridad no tome decisiones óptimas**

39 – 55 **Reforma de la supervisión: la Autoridad ha contribuido a la supervisión transfronteriza pero subsisten algunas dificultades**

44 – 52 **…La convergencia de actividades de supervisión a través de los colegios de supervisores ha mejorado pero sigue siendo limitada**

53 – 55 **…El papel de mediación de la Autoridad quedó limitado a causa de restricciones legales**

Índice

56 – 64 **Reforma de la supervisión: papel de la Autoridad en las pruebas de solvencia**

56 – 61 Problemas de fiabilidad de las pruebas de solvencia bancaria de 2011, aunque…

62 – 64 …la recapitalización de 2012 contribuyó a restaurar la confianza

65 – 74 **Reforma de la supervisión: todavía es necesario desarrollar la protección de los consumidores y sistemas de gestión clave**

65 – 72 …Recursos mínimos y pocos miembros con derecho a voto que tengan pleno mandato en la protección de los consumidores

73 – 74 …La Autoridad todavía debe implantar sistemas internos clave para garantizar unos resultados eficientes y eficaces

75 – 80 **Reforma de la supervisión: cambios en la función de la Autoridad**

81 – 90 **Conclusiones y recomendaciones**

83 Reforma de la regulación

84 – 90 Evolución de la supervisión: repercusiones en la función de supervisión de la Autoridad

Anexo I — Visión general del enfoque de auditoría

Anexo II — Competencias y actividades de la Autoridad Bancaria Europea

Anexo III — Grupo de expertos

Anexo IV — Iniciativas legislativas seleccionadas para su examen

Anexo V — Mecanismos de resolución y garantía de depósitos en los Estados Unidos y Canadá

Anexo VI — Marco para la recuperación y resolución de los bancos

Anexo VII — Bibliografía

Respuestas de la Comisión

Respuestas de la Autoridad Bancaria Europea

Siglas y acrónimos

04

ABE: Autoridad Bancaria Europea

AESPJ: Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación

AEVM: Autoridad Europea de Valores y Mercados

ANS: Autoridad nacional de supervisión

BCE: Banco Central Europeo

CEF: Consejo de Estabilidad Financiera

CSBE: Comité de supervisores bancarios europeos

DCH: Directiva de crédito hipotecario

DG Mercado Interior y Servicios: Dirección General de Mercado Interior y Servicios

DRC IV: Directiva de requisitos de capital IV

FED: Sistema de la Reserva Federal (EE.UU.) *(Federal Reserve)*

FICOD: Directiva sobre conglomerados financieros *(Financial Conglomerates Directive)*

G-20: El grupo de 20 ministros de Finanzas y gobernadores de Bancos Centrales

JERS: Junta Europea de Riesgo Sistémico

JUR: Junta Única de Resolución

MUR: Mecanismo Único de Resolución

MUS: Mecanismo Único de Supervisión

PIB: Producto interior bruto

RRC: Reglamento de requisitos de capital

SESF: Sistema Europeo de Supervisión Financiera

TARP: El programa de ayuda para activos problemáticos *(Troubled Asset Relief Program)*

UE: Unión Europea

Glosario

05

Activos ponderados en función del riesgo: Activos bancarios y riesgos no contabilizados en el balance, ponderados por el riesgo que representan y utilizados para determinar las exigencias de capital o el coeficiente de adecuación del capital (CAR, *capital adequacy ratio*) de una entidad financiera.

Capital regulatorio: (también denominado requerimiento de capital o adecuación del capital) Importe de capital que un banco u otra entidad financiera debe mantener de acuerdo a las normas de su regulador financiero. Por lo general se expresa en forma de coeficiente de adecuación del capital de fondos propios que debe mantener como proporción de los activos ponderados en función del riesgo.

Código normativo único: Código que permite facilitar un conjunto único de normas prudenciales armonizadas que son vinculantes en su totalidad y directamente aplicables en el conjunto de la UE. Garantiza la aplicación uniforme de Basilea III en todos los Estados miembros, llenando vacíos reglamentarios y contribuyendo así a un funcionamiento más eficaz del mercado interior. El código normativo único consiste en normas técnicas vinculantes (BTS, *binding technical standards*) que complementan los correspondientes instrumentos legislativos.

Colegios de supervisores: Estructuras de coordinación que reúnen a las autoridades reguladoras de distintos países participantes en la supervisión de un grupo bancario transfronterizo. Se trata de un mecanismo de intercambio de información entre supervisores de los países de origen y de destino, de planificación y ejecución de tareas de supervisión de forma coordinada o conjunta, y de preparación ante situaciones de emergencia y su gestión.

Comité de supervisión bancaria de Basilea: Comité de autoridades de supervisión bancaria creado en 1974 por los gobernadores de los bancos centrales del G-10 con el objetivo de reforzar la comprensión de cuestiones clave de supervisión y mejorar la calidad de la supervisión bancaria a escala mundial. El Comité desarrolla directrices y normas en distintos ámbitos, como las normas internacionales sobre adecuación del capital (Basilea, Basilea II y Basilea III).

Consulta pública: Proceso reglamentario mediante el cual se solicitan y obtienen las opiniones de los ciudadanos sobre cuestiones que les afectan. Su objetivo primordial es mejorar la eficiencia, transparencia y participación pública en la legislación y las políticas. Las consultas son un requisito previo esencial para una evaluación de impacto de calidad.

Deuda soberana: También conocida como deuda gubernamental, deuda pública o deuda nacional, es la deuda a cargo del Gobierno central. La crisis de la deuda soberana hace referencia a la dificultad o imposibilidad para algunos países de reembolsar o refinanciar su deuda gubernamental sin la asistencia de terceros.

Evaluación de impacto: Serie de etapas lógicas concebidas para ayudar a la Comisión Europea a evaluar las posibles consecuencias económicas, sociales y ambientales de una nueva iniciativa. Es un proceso mediante el cual se prepara para los responsables políticos una base probatoria de las ventajas e inconvenientes de las distintas opciones políticas, evaluando sus posibles consecuencias.

Manual único (de supervisión): Marco común para determinar, medir y analizar los riesgos en el sector bancario, además de orientaciones comunes para las medidas de intervención de supervisión y medidas correctoras. El manual representará una recopilación no vinculante de las mejores prácticas en materia de supervisión aplicadas en la UE.

Glosario

06

Mercado financiero: Mercado en el que particulares y entidades pueden negociar activos y pasivos financieros. Dentro de esta categoría se incluyen los mercados monetarios y los mercados de capitales.

Prueba de solvencia: Simulación concebida para evaluar la capacidad de una entidad financiera de hacer frente a una crisis económica. Su objetivo es determinar la solidez de una entidad financiera en distintas circunstancias.

Recapitalización: Proceso a través del cual una entidad jurídica cambia su estructura de capital (la proporción de fondos propios y de deuda) con la finalidad de mejorar su ratio deuda/fondos propios.

Regulación bancaria: Tipo de normativa pública que impone a los bancos ciertos requisitos, restricciones y directrices y fomenta, con su estructura, la transparencia entre las instituciones bancarias y sus clientes. Sus objetivos son, entre otros, prudenciales (reducir el nivel de riesgo al que están expuestos los acreedores de los bancos), pero también los consistentes en reducir el riesgo sistémico (riesgo de perturbación resultante de condiciones comerciales adversas para los bancos que ocasionan quiebras bancarias múltiples o importantes) y en elaborar normas sobre el trato equitativo de los clientes.

Regulación prudencial: Marco legal apropiado para las operaciones financieras destinado a prevenir o minimizar los problemas del sector financiero.

Resolución: Cualquier acción emprendida por una autoridad, con o sin la participación del sector privado, a fin de solucionar problemas graves de una entidad financiera que ha dejado de ser viable y que, desde una perspectiva razonable, no volverá a serlo, incluso procediendo a su reestructuración.

Respaldo financiero: Mecanismo o fondo que garantiza recursos suficientes para financiar la resolución u otro tipo de apoyo a las instituciones financieras, y que solo debe utilizarse en último recurso.

Supervisión bancaria: Actividad de seguimiento del rendimiento financiero y las operaciones de los bancos a fin de garantizar que operan con seguridad y solvencia conforme a las normas y reglas establecidas. Dirigida por reguladores gubernamentales, tiene como fin evitar las quiebras bancarias.

Supervisión macroprudencial: Control centrado en la estabilidad de un sistema financiero en su conjunto, en vez de en sus componentes. La regulación macroprudencial del sistema es necesaria porque las distintas empresas que actúan con prudencia con arreglo a las directrices pueden provocar con su intervención conjunta la inestabilidad del sistema, por ejemplo si todos los prestamistas restringen el crédito o si todas las empresas venden los activos al mismo tiempo.

Glosario

07

Supervisión microprudencial: Control centrado en la estabilidad de los componentes de un sistema financiero, que atiende primordialmente a la seguridad y solvencia de las distintas entidades financieras.

Supervisor del país de destino: Autoridad de supervisión responsable de la supervisión prudencial en el Estado miembro en el que la entidad financiera tiene una filial y que no sea el Estado miembro de destino en el que ha obtenido una licencia para ejercer su actividad bancaria en la UE.

Supervisor del país de origen: Autoridad de supervisión responsable de la supervisión prudencial en el Estado miembro en el que la entidad financiera ha obtenido una licencia para ejercer su actividad bancaria en la UE (país de origen).

Resumen

I

A raíz de la crisis financiera, la Comisión tomó medidas para estabilizar el sector bancario mediante el refuerzo del marco reglamentario y la supervisión de los bancos, en particular de los que desarrollaban una actividad transfronteriza. Dentro de las vastas propuestas de cambio legislativo de 2011 se creó una nueva Autoridad Bancaria Europea (en lo sucesivo, la ABE o «la Autoridad»).

II

La fiscalización del Tribunal tenía como objetivo evaluar si la Comisión y la Autoridad habían cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades en el establecimiento de nuevas disposiciones para el sistema de regulación y supervisión del sector bancario, además de examinar la adecuada aplicación de estas nuevas disposiciones.

III

El Tribunal determinó que la reforma por la Comisión de la legislación del sector bancario y la creación de la Autoridad y sus actividades destinadas al establecimiento del nuevo sistema de regulación y de supervisión del sector bancario implantado en 2011 constituían primeros pasos importantes para responder a la crisis financiera. Sin embargo, se detectaron deficiencias en el funcionamiento de estas nuevas disposiciones por lo que respecta a la supervisión bancaria transfronteriza, la evaluación de la resistencia de los bancos de la Unión Eujropea (UE) y la promoción de la protección de los consumidores en el mercado de productos o servicios financieros de la UE.

IV

El Tribunal constató que la Comisión y la Autoridad reaccionaron ante la crisis financiera con un amplio programa de regulación. La Comisión elaboró la legislación dentro de plazo, pero la Autoridad y la Dirección General de Mercado Interior y Servicios (DG Mercado Interior y Servicios) no dispusieron de tiempo suficiente para la etapa de consulta pública. Además, la Autoridad tuvo que ceñirse a plazos ajustados y faltó una evaluación global del impacto del paquete legislativo.

V

En el marco de la reforma de la supervisión, la Autoridad ha contribuido a mejorar la supervisión transfronteriza de los bancos como facilitador y coordinador del trabajo de las autoridades nacionales de supervisión (ANS). Sin embargo, su función en las tareas de supervisión bancaria se ha visto restringida en muchos aspectos. La supervisión cotidiana de los bancos sigue siendo competencia de las ANS, y la Autoridad no lleva a cabo una supervisión directa de las entidades financieras. La convergencia de actividades de supervisión a través de los colegios de supervisores es limitada, y estos dedican demasiado tiempo a debatir los procedimientos en lugar de centrarse en los riesgos.

VI

La Autoridad carece de competencias para tomar decisiones, o velar por su aplicación, sobre la convergencia de actividades de supervisión, como tampoco para resolver conflictos entre las ANS. Aunque la Autoridad ha realizado esfuerzos importantes para resolver estos litigios, sus competencias legales en materia de mediación son escasas. Del mismo modo, el Tribunal constató que la Autoridad disponía de un mandato legal limitado y de un número de agentes insuficiente para llevar a cabo las pruebas de solvencia de 2011. Globalmente, los recursos de la Autoridad durante su fase inicial no bastaban para cumplir su mandato.

Resumen

VII

A partir del otoño de 2014 el Banco Central Europeo (BCE) asumirá las competencias de supervisión del sector bancario en todos los Estados miembros de la zona del euro y en otros Estados miembros que deseen participar. Este Mecanismo Único de Supervisión (MUS) se basará en la cooperación entre el BCE y las ANS, siendo el primero responsable del funcionamiento global del MUS.

VIII

El Tribunal considera que una supervisión bancaria apropiada a escala de la UE exige una división clara de funciones y responsabilidades entre la Autoridad, el BCE y las ANS, tanto las que forman parte del MUS como las que no. Para evitar el riesgo de insuficiente definición y de superposición de tareas y de responsabilidades en algunos ámbitos entre el BCE, las ANS y la Autoridad, el Tribunal recomienda que estas tareas y responsabilidades se clarifiquen en mayor medida en la legislación o en memorandos de acuerdo, que se establezcan procedimientos para garantizar una cooperación y un intercambio de información estrechos y frecuentes entre los distintos organismos y que se preste especial atención al período de transición antes de la plena implantación del MUS.

Introducción

01
La crisis mundial que afectó al sector financiero a partir de 2007 fue el resultado de la combinación de una asunción de riesgos excesiva y de circunstancias desfavorables en los mercados financieros, y ocasionó pérdidas considerables en las inversiones, que situaron a los fondos propios de las entidades por debajo de los niveles exigidos reglamentariamente. Los bancos ya no podían buscar financiación en los mercados monetarios y de capitales. Además, debido a su estrecha interconexión, la quiebra de una gran institución financiera podría haber provocado la de muchas otras, haciendo peligrar todo el sistema financiero.

02
A fin de evitar el colapso del sistema bancario, los Estados miembros de la UE recurrieron a fondos públicos para recapitalizar sus bancos, mientras que los bancos centrales tuvieron que proporcionar liquidez al sistema bancario. Las instituciones de la UE y los Estados miembros tomaron medidas de emergencia en su afán por recuperar la confianza de las instituciones financieras, que fueron seguidas por reformas de la regulación y la supervisión (véanse los apartados 4 a 16).

03
La Comisión aprobó medidas de ayuda por un valor de 5 billones de euros (el 40,3 % del PIB de la UE[1]), destinadas al sector financiero entre 2008 y 2012, principalmente a través de garantías y recapitalización. En algunos Estados miembros la magnitud de la ayuda contribuyó a la crisis de la deuda soberana, que representó una amenaza para la estabilidad financiera de la zona del euro. A fin de preservar esta estabilidad, se proporcionó asistencia financiera a través de distintos mecanismos de ayuda financiera creados en respuesta a la crisis financiera. En el ***gráfico 1*** se expone la cronología detallada de la historia de la crisis financiera y la respuesta de la UE y sus Estados miembros.

Iniciativas de la Comisión desde 2008

04
En el contexto de la crisis mundial en el sector financiero, la Comisión ha tomado medidas para estabilizar el sector bancario al intentar reforzar:

— el marco reglamentario con arreglo al cual los bancos operan en la UE;

— la supervisión de los bancos, en particular de aquellos que operan a escala transfronteriza;

— la protección de los consumidores europeos frente a los productos financieros.

1 COM(2012) 778 final, de 21 de diciembre de 2012, y SWD(2012) 443 final, de 21 de diciembre, p. 29.

05

Desde 2008, la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión (DG Mercado Interior y Servicios) ha presentado amplias propuestas de cambios reglamentarios (véase el ***anexo IV***), derivadas principalmente de los esfuerzos internacionales para estabilizar el sistema financiero mundial por parte del G-20 y del Comité de supervisión bancaria de Basilea. Una de estas propuestas consistió en la creación de la Autoridad Bancaria Europea (ABE).

Creación de la Autoridad como parte del dispositivo de supervisión bancaria desarrollado en 2011

06

La Autoridad fue creada el 1 de enero de 2011[2] en sustitución del Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CSBE)[3]. Su papel en la regulación y supervisión, así como en el procedimiento legislativo (véase el ***cuadro 1***), es más importante, y su función engloba también la protección de los consumidores[4].

2 Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión (DO L 331 de 15.12.2010, p. 12).

3 Reglamento (UE) nº 1093/2010.

4 Artículo 9 del Reglamento (UE) nº 1093/2010.

Cuadro 1

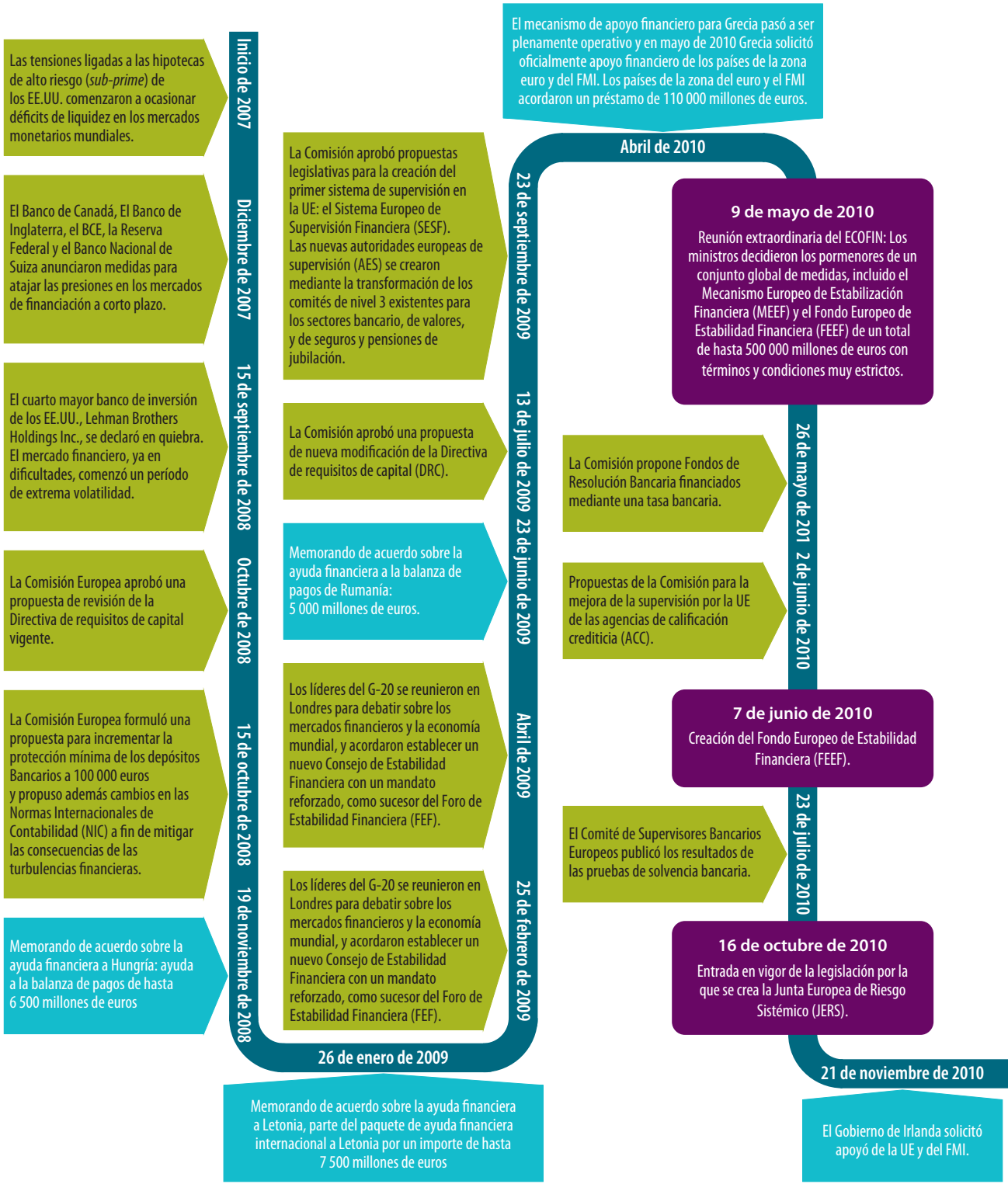
Mandatos del CSBE y de la Autoridad

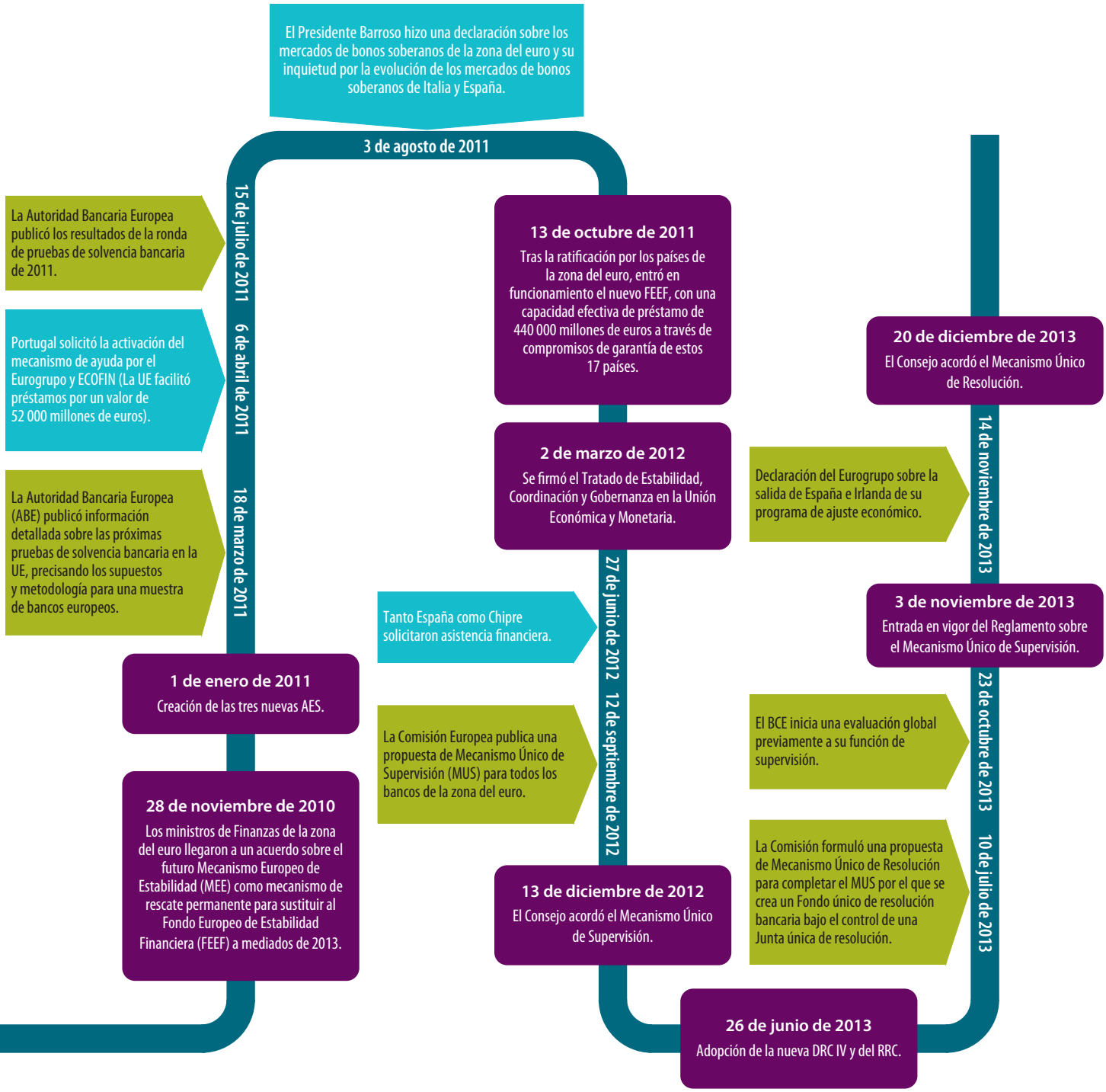
	CSBE	ABE
Regulación	Función puramente consultiva Adopta directrices y recomendaciones no vinculantes	Elaboración de normas técnicas que se convierten en un reglamento de la UE directamente aplicable en los Estados miembros al ser aprobado por la Comisión
Supervisión	Participa en varios colegios de supervisores de forma voluntaria	Derecho a participar en todos los colegios de supervisores y de proponer temas en el orden del día Función de mediación en caso de desacuerdo entre ANS
Protección de los consumidores	Sin objeto	Promoción de la transparencia, la sencillez y la equidad en el mercado respecto de productos o servicios financieros en la UE destinados a los consumidores

Fuente: Análisis del Tribunal.

Gráfico 1

Cronología de la crisis financiera y respuesta de la UE



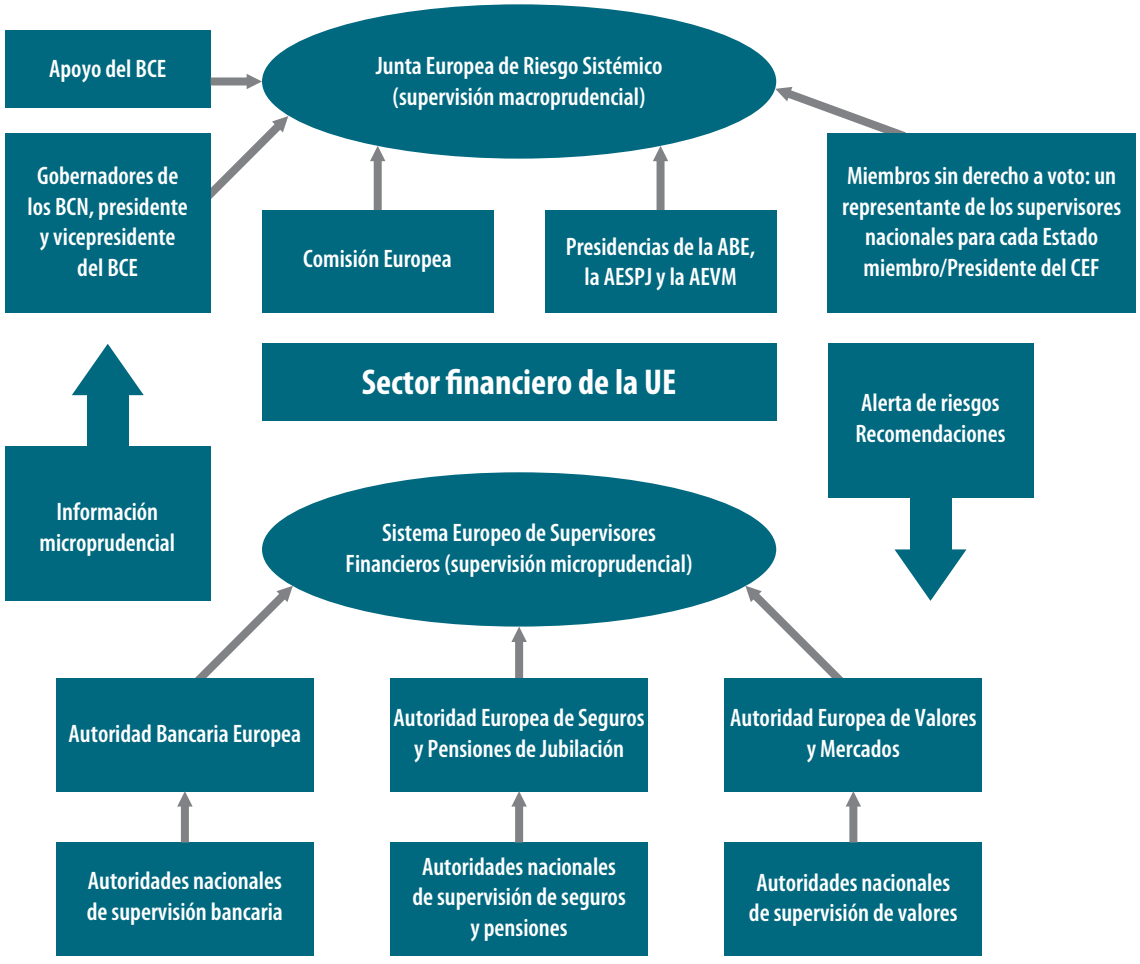

El Presidente Barroso hizo una declaración sobre los mercados de bonos soberanos de la zona del euro y su inquietud por la evolución de los mercados de bonos soberanos de Italia y España.
3 de agosto de 2011
15 de julio de 2011
La Autoridad Bancaria Europea publicó los resultados de la ronda de pruebas de solvencia bancaria de 2011.
6 de abril de 2011
Portugal solicitó la activación del mecanismo de ayuda por el Eurogrupo y ECOFIN (La UE facilitó préstamos por un valor de 52 000 millones de euros).
18 de marzo de 2011
La Autoridad Bancaria Europea (ABE) publicó información detallada sobre las próximas pruebas de solvencia bancaria en la UE, precisando los supuestos y metodología para una muestra de bancos europeos.
1 de enero de 2011
Creación de las tres nuevas AES.
28 de noviembre de 2010
Los ministros de Finanzas de la zona del euro llegaron a un acuerdo sobre el futuro Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) como mecanismo de rescate permanente para sustituir al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) a mediados de 2013.
13 de octubre de 2011
Tras la ratificación por los países de la zona del euro, entró en funcionamiento el nuevo FEEF, con una capacidad efectiva de préstamo de 440 000 millones de euros a través de compromisos de garantía de estos 17 países.
2 de marzo de 2012
Se firmó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.
27 de junio de 2012
Tanto España como Chipre solicitaron asistencia financiera.
12 de septiembre de 2012
La Comisión Europea publica una propuesta de Mecanismo Único de Supervisión (MUS) para todos los bancos de la zona del euro.
13 de diciembre de 2012
El Consejo acordó el Mecanismo Único de Supervisión.
20 de diciembre de 2013
El Consejo acordó el Mecanismo Único de Resolución.
14 de noviembre de 2013
Declaración del Eurogrupo sobre la salida de España e Irlanda de su programa de ajuste económico.
3 de noviembre de 2013
Entrada en vigor del Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión.
23 de octubre de 2013
El BCE inicia una evaluación global previamente a su función de supervisión.
10 de julio de 2013
La Comisión formuló una propuesta de Mecanismo Único de Resolución para completar el MUS por el que se crea un Fondo único de resolución bancaria bajo el control de una Junta única de resolución.
26 de junio de 2013
Adopción de la nueva DRC IV y del RRC.

07

La Autoridad forma parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), que fue creado en 2011 con la finalidad de garantizar la supervisión microprudencial. El SESF tiene como principal objetivo contribuir a la estabilidad del sistema financiero a corto, medio y largo plazo para la economía de la UE, sus ciudadanos y empresas. El SESF comprende la Autoridad, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) que, junto con las autoridades nacionales de supervisión (ANS), garantizan la supervisión microprudencial. Estos organismos, junto con la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), responsable de la supervisión macroprudencial, forman la arquitectura de supervisión europea (véase el ***gráfico 2***).

Gráfico 2

La arquitectura de supervisión europea en 2011



Fuente: BCE.

08
Las principales funciones de la Autoridad, para todos los Estados miembros de la UE, consisten en:

— desarrollar el código normativo único y contribuir así a la elaboración de normas y prácticas comunes de regulación y de supervisión de gran calidad;

— contribuir a la aplicación coherente de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión;

— alentar y facilitar la delegación de funciones y responsabilidades entre autoridades competentes;

— supervisar y evaluar la evolución del mercado en su ámbito de competencia;

— promover la protección de los depositantes e inversores;

— contribuir al funcionamiento apropiado y coherente de los colegios de supervisores;

— promover la transparencia, la sencillez y la equidad en el mercado por lo que se refiere a productos o servicios financieros destinados a los consumidores en todo el mercado interior.

09
A pesar de que el papel de la Autoridad en materia de supervisión en la UE se ha visto reforzado con respecto al anterior CSBE (véase el apartado 6), la supervisión cotidiana de los bancos sigue siendo competencia de las ANS. La Autoridad no se encarga de la supervisión directa de las instituciones financieras. La supervisión bancaria europea se basa, entre otros elementos, en la cooperación entre los supervisores de los países de origen y de destino, que intercambian información a través de los colegios de supervisores para obtener una visión general consolidada de la exposición al riesgo de un banco.

10
La financiación de la Autoridad procede en un 60 % de las ANS y en un 40 % del presupuesto de la UE. Su presupuesto anual ascendía en 2012 a 20,7 millones de euros (12,7 millones de euros en 2011). La plantilla de la Autoridad es reducida —94 agentes en 2012—, por lo que depende en gran medida de agentes de las ANS (expertos nacionales o asistencia a corto plazo para tareas específicas) y de agentes contractuales.

11
El Reglamento de servicios financieros se inscribe en el procedimiento de codecisión del Consejo y del Parlamento Europeo (artículo 294 del TFUE: procedimiento legislativo ordinario), y por ello tanto el Consejo como el Parlamento adoptan nuevos reglamentos y directivas. La Comisión aprueba el proyecto de normas técnicas elaborado por la Autoridad mediante actos de ejecución o actos delegados conforme a lo previsto en el reglamento o la directiva (véanse asimismo los apartados 29 y 30).

Últimos avances en la creación de la unión bancaria

12

Ante la persistencia de la crisis financiera, los jefes de Estado o de Gobierno de los países de la zona del euro convinieron en 2012 que era necesario adoptar medidas adicionales para mejorar la regulación y supervisión del sector bancario[5]. Se decidió que se desarrollaría «una hoja de ruta pormenorizada y con un calendario preciso para la consecución de una auténtica unión económica y monetaria», que incluyera propuestas concretas para preservar la unidad e integridad del mercado único de los servicios financieros[6]. La unión bancaria es uno de los elementos de la hoja de ruta presentada por el presidente del Consejo Europeo el 26 de junio de 2012.

13

La unión bancaria consta de los componentes siguientes (véase el ***cuadro 2***):

5 Cumbre de la zona del euro de 29 de junio de 2012.

6 «Hacia una auténtica unión económica y monetaria», informe del presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, 26 de junio de 2012, p. 7, y «Hoja de ruta hacia una unión bancaria», COM(2012) 510 de 12.9.2012.

Cuadro 2

Estado de los componentes de la unión bancaria

Componente	Estado	Descripción
Mecanismo Único de Supervisión (véanse los apartados 14 y 15)	El 15 de octubre de 2013 el Consejo adoptó los reglamentos por los que se crea el Mecanismo Único de Supervisión (MUS).	En el marco del MUS, el Banco Central Europeo (BCE) se encargará, junto con las autoridades nacionales de supervisión, de la supervisión de los bancos de la zona del euro y de otros Estados miembros que deseen participar. El BCE asumirá plenamente sus funciones de supervisión el 4 de noviembre de 2014.
Marco integrado de gestión de la crisis	En diciembre de 2013 el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo sobre el marco para la recuperación y resolución bancarias.	El marco tiene como finalidad gestionar los bancos en dificultades y, cuando proceda, liquidar los bancos en quiebra de forma planificada y eficiente recurriendo lo menos posible a los fondos públicos. Una vez en vigor, el Mecanismo Único de Resolución será la autoridad competente para aplicar estas normas.
	El 20 de marzo de 2014 se llegó a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre un Mecanismo Único de Resolución. La primera lectura del Parlamento Europeo de la propuesta de reglamento por el que se establece un mecanismo único de resolución para los bancos en quiebra tuvo lugar el 15 de abril de 2014. Tras la aprobación final del texto, el Consejo de la Unión Europea aprobará posteriormente el reglamento sin debate adicional.	El Consejo y el Parlamento se mostraron favorables a la creación de una Junta Única de Resolución con amplias competencias en caso de resolución bancaria. La Junta o el BCE como supervisor del sector bancario pueden iniciar la resolución de un banco en quiebra. El acuerdo comprende un fondo único de resolución financiado a través de aportaciones de la banca y formado inicialmente por compartimentos nacionales que se irán fusionando durante un período de ocho años. El Mecanismo Único de Resolución abarcará todos los bancos de los Estados miembros participantes.
Sistema común de garantía de depósitos	Los legisladores acordaron que cada Estado miembro debería establecer un régimen parcialmente prefinanciado que garantizase todos los depósitos por un valor inferior a 100 000 euros.	Solo se han implantado sistemas nacionales de garantía de depósitos. Al llevarse a cabo la fiscalización la Comisión todavía no había formulado una propuesta de sistema europeo común de garantía de depósitos[7].
Código normativo único	Desde su creación, la Autoridad se ha esforzado por crear un código normativo único y en 2013 los trabajos seguían en curso.	En 2012 se publicaron seis directrices, cuatro documentos de reflexión, catorce documentos de consulta y veintitrés proyectos de normas técnicas para su consulta pública, por ejemplo para que la información obtenida se introdujera en la DRC IV (véase el apartado 29).

7 La Directiva actual [Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago (DO L 68 de 13.3.2009, p. 3)] garantiza la cobertura de los depósitos de hasta 100 000 euros en todos los Estados miembros de la UE. En julio de 2010 la Comisión adoptó una propuesta legislativa para la revisión pormenorizada de la Directiva que tiene como fin la armonización y simplificación de los sistemas nacionales de garantía de depósitos, un pago más rápido, y la mejora de la financiación de los sistemas. En el Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013, los líderes europeos instaron a la adopción de esta propuesta antes del término del ejercicio.

La Autoridad y la creación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS)

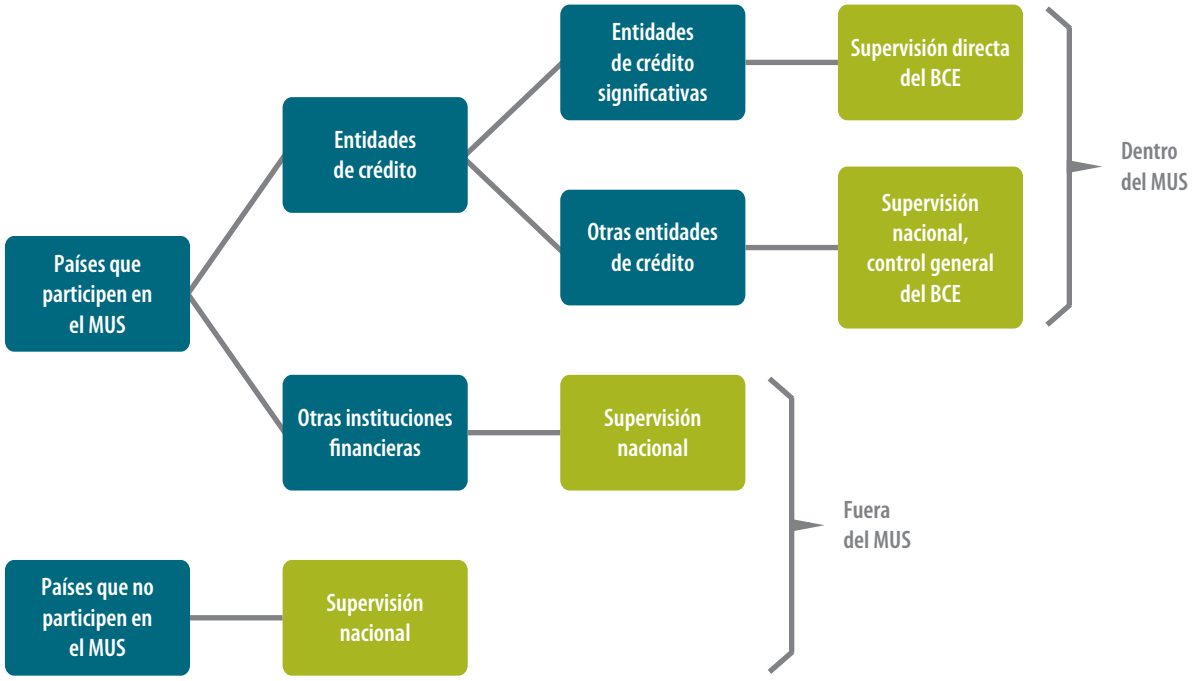
14
En octubre de 2013, el Consejo adoptó un reglamento que confería al Banco Central Europeo las competencias de supervisión del sector bancario y aprobó igualmente modificaciones al Reglamento ABE[8]. El Reglamento relativo al Banco Central Europeo prevé la cooperación entre este y las autoridades nacionales de supervisión, aunque será el BCE el responsable del funcionamiento global del MUS y tendrá el control directo de la mayor parte de bancos de importancia sistémica de la eurozona, mientras que los bancos restantes seguirán bajo el control de las autoridades nacionales de supervisión. Estas continuarán encargándose de las tareas que no se hayan asignado al BCE, como la protección de los consumidores, y la supervisión de sucursales de bancos de terceros países.

15
Tras la creación del MUS, la función de regulación de la Autoridad no debería ser objeto de modificaciones sustanciales (véase el apartado 76). Sin embargo, por lo que respecta a la supervisión existen algunos ámbitos en los que es preciso clarificar el reparto de responsabilidades entre la Autoridad y el BCE (véanse los apartados 77 a 80).

8 Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito «Reglamento MUS» (DO L 287 de 29.10.2013, p. 63). Reglamento (UE) nº 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) nº 1024/2013 (DO L 287 de 29.10.2013, p. 5).

Gráfico 3

Supervisión financiera europea a raíz de la introducción del MUS



Fuente: Basado en un modelo del *Royal Institute for International Relations Egmont* (Real Instituto Egmont de relaciones internacionales).

Creación de un Mecanismo Único de Resolución (MUR)

16

El 20 de marzo de 2014 se llegó a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre un Mecanismo Único de Resolución (MUR). El proyecto de reglamento adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo prevé una Junta Única de Resolución con amplias competencias en casos de resolución bancaria. Previa notificación por el Banco Central Europeo de la quiebra, o probabilidad de quiebra, de un banco, o por iniciativa propia, la junta adoptaría un sistema para someter al banco a un proceso de resolución y determinaría la utilización de instrumentos de resolución y el recurso a un fondo único de resolución (véase el ***anexo VI*** para información sobre el marco relativo a la resolución de los bancos y a los *«Key attributes of effective resolution mechanisms»* (Atributos básicos para la efectividad de los regímenes de resolución) del Consejo de Estabilidad Financiera).

Alcance y enfoque de la fiscalización

17
La fiscalización del Tribunal tenía como objetivo:

— evaluar si la Comisión y la Autoridad habían cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades en el establecimiento de nuevas disposiciones para el sistema de regulación y supervisión del sector bancario implantado en 2011;

— examinar si estas nuevas disposiciones estaban funcionando adecuadamente por lo que respecta a la supervisión bancaria transfronteriza, la evaluación de la resistencia de los bancos de la UE y el fomento de la protección de los consumidores en el mercado de productos o servicios financieros de la UE.

18
Los trabajos de auditoría abarcaron las actividades de la DG Mercado Interior y Servicios para la elaboración de la legislación del sector financiero, el control de su aplicación y la evaluación de su impacto, así como las actividades de la Autoridad respecto de la regulación, supervisión y protección de los consumidores. Los controles sobre el terreno en estos organismos se llevaron a cabo en 2012 y principios de 2013.

19
Para recabar información se efectuaron visitas a las autoridades nacionales de supervisión, los bancos centrales y las asociaciones bancarias de seis Estados miembros[9]; en particular los auditores visitaron la AEVM, la AESPJ, la JERS y el Banco Central Europeo. También se reunieron con varios supervisores y reguladores bancarios de los Estados Unidos y Canadá (véase el ***anexo I, apartado 6, letra c)***). Las observaciones iniciales se debatieron con un grupos de expertos (véase el ***anexo III)*** y además se consultaron varias fuentes bibliográficas sobre el futuro régimen de supervisión bancaria (véase el ***anexo VII***).

20
Los trabajos de auditoría realizados permitieron al Tribunal comunicar los hechos significativos y considerar qué experiencias adquiridas durante la auditoría podrían ser pertinentes para la supervisión bancaria en el marco del MUS.

21
El enfoque de auditoría y los métodos de recopilación de pruebas de auditoría se describen de forma pormenorizada en el ***anexo I***.

9 República Checa, Alemania, España, Francia, Suecia y el Reino Unido.

Observaciones

22

Las siguientes observaciones deben interpretarse teniendo en cuenta los tiempos difíciles que atravesaba el sector bancario europeo en su conjunto y el hecho de que el período objeto de examen corresponde a la fase inicial de funcionamiento de la Autoridad.

Reforma de la regulación: la Comisión respondió con un amplio programa de regulación del sector bancario y la Autoridad contribuyó con el desarrollo de normas y directrices técnicas

23

El término *regulación* hace referencia a un conjunto de normas vinculantes emitidas por un organismo público o por una institución privada, pero basadas en un mandato público. Las normas serán aplicables por todos los reguladores en el cumplimiento de sus funciones; en el ámbito de los servicios financieros, incluyen normas prudenciales para el mercado (destinadas a evitar la aparición de entidades de dudosa reputación o sin la capacidad financiera necesaria para las operaciones que pretenden ejecutar) y normas orientadas al control de los riesgos asociados a las actividades financieras, la gobernanza empresarial y los sistemas de control interno, las normas de conducción de las operaciones y los métodos de supervisión[10].

La Comisión elaboró la legislación a su debido tiempo, pero…

24

La gestión temporal debería comprender los procesos necesarios para garantizar que un proyecto se finaliza dentro de plazo: definición de las actividades, secuenciación de estas, estimación de los recursos, estimación de la duración de una actividad, fijación de un calendario, control de plazos[11].

25

El G-20 y el Comité de Basilea han liderado la introducción de una regulación más sólida y mejor coordinada mundialmente del sector de servicios financieros. La Comisión ha participado en el G-20 y en las negociaciones de Basilea sobre la legislación relativa al sector financiero. Uno de los avances mundiales más significativos es que se llegara a un acuerdo (Basilea III) sobre la conveniencia de que las instituciones financieras incrementen sus niveles de capital para cubrir sus riesgos financieros y lograr así mayor estabilidad en los mercados financieros. La Comisión reaccionó ante la crisis financiera con un amplio programa de regulación. A fin de introducir Basilea III en la UE, la DG Mercado Interior y Servicios elaboró la Directiva de requisitos de capital IV y el Reglamento de requisitos de capital (DRC IV/RRC). Otras propuestas importantes de la Comisión para la regulación del sector bancario se exponen en el ***anexo IV***.

10 Basado en la definición del Banco Mundial, *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*, Banco Mundial (Washington DC), 2006.

11 Instituto de Gestión de Proyectos (PMI, *Project Management Institute*), Conjunto de conocimientos sobre la gestión del proyecto (Documento PMBOK, *Project Management Body of Knowledge*), capítulo 6 – Gestión temporal, cuarta edición, 2008.

26
El ***cuadro 3*** muestra el tiempo empleado por la Comisión en las principales etapas de elaboración de una directiva o reglamento y en el posterior proceso de adopción política.

Cuadro 3

Duración de las principales etapas del proceso de elaboración de legislación

Inicio	DRC II	DRC III	DRC IV - Directiva y Reglamento	Directiva por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión	Sistema de garantía de depósitos	Revisión de la directiva sobre conglomerados financieros	Revisión de la directiva contable	Revisión de la directiva sobre transparencia	Duración media en semanas
Trabajos preparatorios	37	7	100	77	69	63	108	69	66
Consulta oficial interservicios	7	6	8	2	4	3	3	3	5
Elaboración final de legislación	2	0	0	1	1	3	20	8	4
Adopción por el colegio	4	1	1	1	2	4	1	5	2
Adopción por el Parlamento y el Consejo	50	71	104	No adoptada	No adoptada	65	85	85	77

Fuente: TCE.

27
Por lo general la DG Mercado Interior y Servicios elaboró las propuestas legislativas con puntualidad. El Tribunal constató que las fechas previstas y efectivas de aprobación de la legislación fundamentalmente coincidían. Al compararse las fechas efectivas de adopción de las propuestas legislativas por la citada dirección general con las fechas previstas se observa que durante la crisis financiera la legislación se elaboró con la debida prontitud. Además, el colegio de comisarios adoptó diligentemente las propuestas formuladas por la DG Mercado Interior y Servicios (un promedio de 2,4 semanas).

…la Autoridad tuvo que ceñirse a plazos ajustados, la etapa de consulta pública fue breve y faltó una evaluación de impacto global desarrollada por la Comisión

La Autoridad tuvo que ceñirse a plazos ajustados

28
La Autoridad desempeña un papel importante en la fase preparatoria del proceso legislativo y su carga de trabajo y plazos reglamentarios se definen previamente en la legislación. A continuación la Autoridad elabora normas técnicas con especificaciones para completar la legislación relativa a los servicios financieros. Estas normas técnicas deben ser adoptadas por la Comisión a fin de dotarlas de efecto jurídico vinculante.

29
La Comisión primero propuso la Directiva de requisitos de capital IV y el Reglamento de requisitos de capital en julio de 2011. La Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo sobre la DRC IV y el RRC en marzo de 2013. El 16 de abril de 2013, el Parlamento Europeo adoptó la propuesta de modificaciones de la DRC IV y el texto definitivo entró en vigor el 17 de julio de 2013. La fecha de aplicación pasó a ser el 1 de enero de 2014, un año después de lo inicialmente previsto.

30
La DRC IV y el RRC habilitaron a la Autoridad para desarrollar más de cien proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución. Las propuestas de la Comisión referentes a la DRC IV y el RRC de julio de 2011 imponían a la Autoridad la obligación de presentar la mayor parte de las normas técnicas a más tardar el 1 de enero de 2013, la fecha de aplicación prevista entonces para la DRC IV y el RRC. Al no modificarse los plazos concedidos a la Autoridad, esta tuvo que realizar sus trabajos sobre las normas técnicas basándose en el proyecto de propuesta de la Comisión, con el riesgo de que las modificaciones en la directiva y el reglamento supusieran cambios en las normas técnicas. Durante las negociaciones de las propuestas relativas a la DRC IV y el RRC, la Autoridad no fue invitada como observador en el procedimiento legislativo y por tanto no pudo realizar comentarios sobre los mandatos y la puntualidad del procedimiento legislativo de forma sistemática.

La etapa de consulta pública fue breve

31
La Comisión y la Autoridad conceden un plazo fijo para la consulta pública. Antes de 2012 era de ocho semanas y a partir de ese año se amplió a doce[12].

32
Tanto la Comisión como la Autoridad consultan a las partes interesadas de distintas formas durante el proceso de elaboración de la legislación. Un aspecto importante de este proceso es el recurso a la consulta pública.

12 No se trata de una norma vinculante pero se considera necesaria a fin de que las partes interesadas externas puedan preparar adecuadamente sus respuestas a los proyectos de propuestas legislativas.

— COM(2002) 277 final, de 5 de junio de 2002, Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas). A partir de 2012 se han autorizado doce semanas.

— ABE, *Public Statement on Consultation Practices* (Declaración pública sobre prácticas de consulta), 25 de septiembre de 2012, apartado 3, punto 3).

33
El examen del Tribunal reveló que tanto la Comisión como la Autoridad habían llevado a cabo varias consultas públicas que dejaban a las partes interesadas externas poco tiempo para contestar. Por ejemplo, el tiempo concedido por la Comisión para la consulta de la DRC II, la DRC III, la DRC IV y el RRC era en promedio de 4,8 semanas. En las once consultas que el Tribunal analizó a partir de 2012, el tiempo medio de consulta de la Autoridad era de 8,7 semanas. Debido a la brevedad de los plazos (véanse los apartados 28 a 30), ni la Comisión ni la Autoridad siguieron lo que ellas mismas consideran mejores prácticas en cuanto al tiempo que conceden a las partes interesadas para manifestar sus opiniones, lo cual entraña el riesgo de que las respuestas sean limitadas en número o insuficientemente pormenorizadas, en particular en el caso de las asociaciones bancarias, y ello podría dar lugar a propuestas legislativas de calidad insuficiente.

La Comisión no elaboró una evaluación de impacto global para el paquete legislativo

34
Todas las iniciativas de la Comisión con impacto significativo, incluidas las propuestas de actos delegados o de ejecución, deberían fundamentarse en una evaluación de impacto, que trate de los efectos potenciales de nuevas propuestas legislativas o políticas en los ámbitos económicos (incluida la competitividad), sociales y medioambientales[13].

35
Desde el inicio de la crisis financiera, la Comisión ha presentado muchas propuestas legislativas referentes al sector bancario, los mercados de valores, los seguros y las pensiones (véase el ***anexo IV***), y ha elaborado paralelamente evaluaciones de impacto y proyectos de propuestas legislativas, pero hasta la fecha no ha llevado a cabo una evaluación intersectorial del impacto acumulado en los mercados financieros del conjunto de propuestas legislativas que afectan a las instituciones financieras.

Existe el riesgo de que la Junta de Supervisores de la Autoridad no tome decisiones óptimas

36
Los miembros de la Junta de Supervisores deben actuar con independencia y exclusivamente en interés de la Unión[14].

37
La Junta de Supervisores es el principal órgano decisorio de la Autoridad[15] y está compuesta por el máximo representante de la autoridad pública nacional competente en materia de supervisión de entidades de crédito de cada uno de los veintiocho Estados miembros. Conforme a la legislación, los miembros de la Junta de Supervisores deberán actuar con independencia y objetividad y únicamente en interés de la Unión. En el reglamento interno se detallarán las normas de funcionamiento de la Junta (reuniones, reglas de votación, etc.)[16].

13 SEC(2009) 92, de 15 de enero de 2009.

14 Considerando 52 y artículo 42 del Reglamento ABE.

15 Artículos 40 a 44 del Reglamento ABE (nombramiento del presidente, del panel de mediación, de los miembros del Grupo de partes interesadas del sector bancario, adopción de dictámenes, recomendaciones y decisiones, etc.).

16 Aprobado en enero de 2011 y modificado en julio de 2012.

38
Durante las reuniones con representantes de la Autoridad y supervisores nacionales, estos declararon que los miembros de la Junta de Supervisores representaban principalmente sus intereses nacionales. El Tribunal señaló en la reunión de la Junta de Supervisores de febrero de 2013 que la mayor parte de los miembros manifestaban sus opiniones nacionales en lugar de proponer una posición para la UE, lo cual contraviene el objetivo previsto en la legislación.

Reforma de la supervisión: la Autoridad ha contribuido a la supervisión transfronteriza pero subsisten algunas dificultades

39
La *supervisión* bancaria es la actividad de seguimiento del rendimiento financiero y las operaciones de los bancos a fin de garantizar que operan de manera segura y sólida conforme a las reglas y normas establecidas. Dirigida por reguladores gubernamentales, tiene como fin evitar las quiebras bancarias[17]. En el actual contexto de la Unión Europea (anterior al MUS), la supervisión de bancos transfronterizos complejos se realiza gracias a la interacción y cooperación entre reguladores de los países de origen y de destino que se reúnen periódicamente, junto con representantes de la Autoridad, en los colegios de supervisores.

40
Con la rápida integración de los mercados de servicios financieros en la UE y el desarrollo del concepto de banca universal, antes de la crisis los bancos habían llevado a cabo importantes actividades transfronterizas de elevado riesgo, tanto en la UE como a escala mundial. No obstante, la supervisión de los bancos seguía siendo competencia nacional[18].

41
Aunque la Autoridad tiene un papel más importante en términos de supervisión en la UE que su predecesor, el CSBE, no se encarga de la supervisión directa de las instituciones financieras (véase el apartado 9). La Autoridad desempeña un papel fundamental en el desarrollo y contribución a la aplicación homogénea del código normativo único en todos los Estados miembros y en el refuerzo de la convergencia de las prácticas de supervisión en el conjunto de la Unión.

42
La Autoridad instauró un departamento de supervisión, formado por dos unidades: una de análisis de riesgos y otra de coordinación de los países de origen y de destino. Esta segunda unidad se encarga de los colegios de supervisores y participa en los cuarenta y cuatro más importantes, que supervisa, realiza análisis temáticos y facilita la convergencia de las prácticas de supervisión. Sin embargo, sus recursos de personal son escasos: durante el período examinado funcionaba con solo seis agentes. La unidad de análisis de riesgos se centra en las pruebas de solvencia (véase el apartado 59) y lleva a cabo análisis periódicos de la estabilidad financiera del sector bancario en Europa. Además, su personal desarrolló una serie de indicadores de riesgo que sustentan la presentación de informes relativos al riesgo sectorial y bancario (denominados cuadros de riesgos) y transmite periódicamente evaluaciones a la JERS, al Parlamento Europeo, al Consejo de la UE y a otros órganos de la UE.

17 *Webster's New World Finance and Investment Dictionary.*

18 Alford, D., *The Lamfalussy Process And EU Bank Regulation: Another Step On The Road To Pan-European Regulation?, Annual Review of Banking & Financial Law* (Vol. 25: 1) p. 396, 2006.

43
La Autoridad ha contribuido a mejorar la supervisión transfronteriza de los bancos a través de su función de facilitación y coordinación del trabajo de las autoridades nacionales de supervisión (ANS), pero carece de competencias para tomar decisiones, o velar por su aplicación, sobre la convergencia de actividades de supervisión, o para resolver conflictos entre estas autoridades (véanse los apartados 44 a 55). Además, las pruebas de solvencia de 2011 ilustraron que el papel de la Autoridad en esta herramienta de supervisión clave era limitado (véanse los apartados 56 a 64).

…La convergencia de actividades de supervisión a través de los colegios de supervisores ha mejorado pero sigue siendo limitada

La función de la Autoridad en los colegios de supervisores ha mejorado pero sigue siendo limitada

44
La Autoridad contribuirá a promover y verificar el funcionamiento eficiente, eficaz y coherente de los colegios de supervisores[19]. Estos colegios deberían estar presentes en todos los grupos financieros con una actividad transfronteriza importante en la UE, reunirse periódicamente y lograr una coordinación adecuada de los trabajos de supervisión de las ANS competentes.

45
La creación de los colegios de supervisores (en lo sucesivo, «los colegios») fue uno de los elementos clave para reforzar la convergencia de actividades de supervisión entre las ANS[20]. Con arreglo a la legislación, la responsabilidad de la supervisión global de un grupo bancario, así como de la coordinación del colegio, recae en el supervisor del país de origen[21].

46
Las tareas más importantes de estas autoridades colegiadas consisten en[22]:

— constituir un foro para el intercambio de información;

— tomar una decisión conjunta sobre el nivel de capital para los grupos bancarios transfronterizos;

— llevar a cabo una evaluación conjunta del riesgo;

— proporcionar un marco para las actividades de supervisión en situaciones de emergencia.

47
La Autoridad tiene derecho a participar en los colegios, en los que tiene como función racionalizar el proceso de intercambio de información con objeto de fomentar la convergencia y la coherencia entre los mismos a la hora de aplicar el Derecho de la Unión, además de contribuir a superar la crisis actual y evitar crisis futuras.

19 Artículo 21 del Reglamento ABE.

20 Conforme al Derecho de la UE la Directiva de requisitos de capital revisada (DRC II), aplicable a partir del 31 de diciembre de 2010 (2009/111/CE), instauró los colegios.

21 También participan en los colegios las autoridades competentes que se encargan de la supervisión de filiales de una entidad de crédito matriz de la UE o una sociedad financiera de cartera matriz de la UE; las autoridades competentes de un país de destino en las que se hayan establecido sucursales importantes, los bancos centrales si procede y las autoridades competentes de terceros países en su caso.

22 Informe Anual de la ABE relativo a 2011, gráfico 8, p. 29.

48
La Autoridad ha contribuido al trabajo de los colegios de varias formas, entre las que destacan:

— la publicación de un documento sobre buenas prácticas para lograr un contenido coherente y unas decisiones conjuntas compatibles;

— la realización de un estudio de la aplicación de directrices sobre el funcionamiento operativo de los colegios y la adopción de decisiones sobre la adecuación del capital transfronterizo[23];

— la elaboración de planes de acción y seguimiento en 2011 y 2012 para reforzar el funcionamiento de los colegios;

— el suministro de una herramienta para el intercambio de información en los colegios a través de una plataforma informática.

49
Además, la comprobación documental reveló que la Autoridad había realizado esfuerzos significativos para solucionar diferencias entre ANS de forma extraoficial (véase el apartado 55). Por tanto, la función de facilitación de la Autoridad en los colegios ha mejorado sus trabajos. Además, al final de 2013 la Autoridad se había encargado de varios casos de mediación[24]. Sin embargo, al no incumbirle la tarea de organizar su funcionamiento (por ejemplo, la planificación del programa) y no participar oficialmente en su toma de decisiones, la Autoridad no ha podido influir a través de los colegios en la convergencia de actividades de supervisión más que de forma limitada.

En algunos casos los colegios dedican demasiado tiempo a debatir los procedimientos en lugar de centrarse en los riesgos

50
Las comprobaciones documentales y las entrevistas con las ANS pusieron de manifiesto que en ocasiones los colegios dedicaron más tiempo en sus reuniones a tratar cuestiones de procedimiento que a debatir en profundidad la cuestión sustantiva de los riesgos. Por ejemplo, los supervisores del país de origen informaban a los integrantes del colegio sobre los avances de sus bancos en la prueba de solvencia de la Autoridad, pero rara vez se abordaron los resultados. La Autoridad ha realizado varias presentaciones en los colegios, pero hasta la fecha principalmente sobre aspectos de funcionamiento. Sin embargo, desde 2011 se han logrado avances en los colegios mediante la introducción de evaluaciones de riesgos conjuntas y de decisiones conjuntas en la UE.

Insuficiencias en el intercambio de información en los colegios y en la documentación

51
Conforme a la legislación, el funcionamiento de los colegios se basará en acuerdos escritos[25]. La comprobación documental reveló que los expedientes de la Autoridad relativos a los colegios no contenían todos los documentos clave, como el acuerdo escrito obligatorio sobre su funcionamiento. Una de las principales contribuciones de la Autoridad en los colegios consiste en comunicar información sobre el funcionamiento de estos al supervisor del país de origen[26]. Sin embargo, en varios casos no se hallaron pruebas en los expedientes del colegio de esta comunicación de información por parte de la Autoridad, que además carece de un sistema adecuado de gestión de los documentos que facilite la conservación de conocimientos.

23 El CSBE había publicado directrices sobre el funcionamiento operativo de los colegios (GL34) y la evaluación conjunta de los riesgos de los bancos, así como decisiones conjuntas sobre la adecuación del capital de los bancos transfronterizos en un colegio (GL39).

24 Declaración del presidente de la Autoridad ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, 30 de septiembre de 2013.

25 Artículo 42 bis, apartado 3, de la Directiva 2009/111/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2007/64/CE en lo que respecta a los bancos afiliados a un organismo central, a determinados elementos de los fondos propios, a los grandes riesgos, al régimen de supervisión y a la gestión de crisis (DO L 302 de 17.11.2009, p. 97).

26 Informe Anual de la ABE relativo a 2011, gráfico 8, p. 29.

52

La Autoridad facilita a las ANS una plataforma informática para el intercambio de información en los colegios que, según observó el Tribunal, se emplea como sistema de archivo de los documentos en lugar de constituir un medio utilizado activamente por las ANS para los debates en curso sobre los riesgos, mantenidos al margen de las reuniones anuales o semestrales del colegio. Tales debates a menudo tienen lugar bilateralmente, y no a través de las plataformas informáticas. Teniendo en cuenta que pueden participar en un colegio hasta veinte ANS, existe el riesgo de que información importante no llegue a todos los participantes.

…El papel de mediación de la Autoridad quedó limitado a causa de restricciones legales

53

— Según el artículo 19, apartado 1, del Reglamento ABE (mediación vinculante): «(…) si una autoridad competente no está de acuerdo con el procedimiento o el contenido de una acción u omisión de una autoridad competente de otro Estado miembro (…), la Autoridad, a instancias de una o varias de las autoridades competentes interesadas, podrá ayudar a las autoridades a llegar a un acuerdo (…). En los supuestos (…) y cuando, sobre la base de criterios objetivos, pueda determinarse la existencia de desacuerdo entre autoridades competentes de distintos Estados miembros, la Autoridad podrá, por iniciativa propia[27], ayudar a las autoridades a llegar a un acuerdo (…)»

— Artículo 31 del Reglamento ABE (mediación no vinculante): «La Autoridad promoverá una respuesta coordinada de la Unión, entre otras cosas: (…) c) sin perjuicio del artículo 19, llevando a cabo una mediación no vinculante a instancias de las autoridades competentes o por propia iniciativa; (…).»

54

La Autoridad puede intervenir para solucionar diferencias entre las ANS. Sin embargo, se trata de una función limitada ya que solo puede ejercer la mediación vinculante en casos restringidos en los que existe una disposición reglamentaria específica[28], y únicamente a instancias de las autoridades nacionales en litigio. Aunque ha habido indicios de desacuerdo entre algunas ANS y la Autoridad ha instaurado procedimientos para mediar en los conflictos, en ningún caso se ha solicitado su intervención mediadora en el momento de la fiscalización. Por lo general los supervisores nacionales prefirieron solucionar las diferencias bilateralmente, y algunos declararon que no deseaban hacer intervenir a la Autoridad en caso de litigio.

55

Sin embargo, la comprobación documental reveló que la Autoridad había realizado esfuerzos significativos para solucionar diferencias entre ANS de forma extraoficial sin recurrir a procedimientos de mediación. Además, desde la última visita de control del Tribunal de Cuentas Europeo, la Autoridad ha iniciado algunos casos de mediación no vinculante[29] a raíz de sus investigaciones por infracciones potenciales del Derecho europeo.

27 Las competencias de mediación vinculante de la Autoridad se han ampliado con arreglo a la nueva Directiva de requisitos de capital y al Reglamento de requisitos de capital (DRC IV/RRC). Sin embargo, todavía debe hacerse referencia expresa a la competencia de «iniciativa propia» en el Derecho derivado que prevé el mandato de mediación vinculante.

28 En el momento de la fiscalización del Tribunal la mediación vinculante solo estaba prevista en algunos casos, en particular: la adopción de una decisión conjunta para la designación de una «sucursal importante» y de una decisión conjunta para determinar el nivel de adecuación de los fondos propios exigidos tanto sobre una base consolidada como de forma individual.

29 Además de la función de «mediación vinculante» prevista por las disposiciones reglamentarias específicas, la Autoridad también puede desempeñar una función de coordinación general llevando a cabo una «mediación no vinculante» a instancias de las autoridades competentes o por propia iniciativa (artículo 31 del Reglamento ABE).

Reforma de la supervisión: papel de la Autoridad en las pruebas de solvencia

Problemas de fiabilidad de las pruebas de solvencia bancaria de 2011, aunque…

56
Conforme al Reglamento ABE, la Autoridad tiene la facultad de iniciar y coordinar las pruebas de solvencia a escala de la Unión Europea para evaluar la resistencia de las entidades financieras, en particular el «riesgo sistémico» y, además, debería garantizar la aplicación a dichas pruebas de una metodología coherente a escala nacional y, cuando proceda, dirigir una recomendación a la autoridad competente para que corrija los problemas detectados en la prueba de solvencia[30].

57
En 2011 la Autoridad realizó una prueba de solvencia a noventa y un bancos[31] de veintiún países de la UE[32] con el objetivo de evaluar la resistencia del sistema bancario europeo y la solvencia de las distintas entidades[33]. Esta solvencia se evaluó a partir de un valor de referencia definido con respecto al capital de máxima calidad (*Core Tier 1*)[34], fijado en un 5 % de los activos ponderados por riesgo. La prueba de solvencia condujo también a la presentación detallada de los datos bancarios.

La Autoridad contaba con un mandato legal limitado y pocos agentes para llevar a cabo la prueba de solvencia de 2011

58
La prueba de solvencia constituía en sí misma un proceso ascendente *(bottom-up)*. La Comisión Europea y el BCE concibieron, respectivamente, el supuesto de partida[35] y el supuesto adverso[36]. Los bancos se basaron en este último para el cálculo de los resultados. Las ANS mantenían un contacto directo con los bancos y procedieron al primer control de calidad de sus resultados. La Autoridad tenía como función proporcionar el marco metodológico[37] y coordinar los trabajos de las ANS, así como efectuar controles de coherencia de los datos bancarios transmitidos por estas autoridades nacionales.

59
El examen de la Autoridad de los datos fue llevado a cabo por cinco miembros de su personal y por diez expertos nacionales en comisión de servicio. Los controles de calidad contribuyeron a reducir las incoherencias en los datos. Sin embargo, la envergadura del proceso (que abarcaba noventa y un bancos), la limitación del plazo (cuatro meses), la restricción del mandato y el ámbito de actuación legal de la Autoridad (que no estableció los supuestos, no calculó los resultados y no tuvo un acceso directo a los bancos) dificultaron la realización de controles detallados de los datos bancarios. Este conjunto de factores afectó a la fiabilidad global de los resultados de la prueba de solvencia.

30 Artículo 21, apartado 2, del Reglamento ABE.

31 Se publicaron resultados referentes a noventa bancos únicamente. Debido a un desacuerdo sobre la definición de capital de máxima calidad (*Core Tier 1*), un banco no autorizó a la Autoridad la publicación del cálculo de sus resultados.

32 La prueba abarcó más del 65 % de los activos totales del sistema bancario de la UE, y como mínimo el 50 % de los sectores bancarios nacionales en cada Estado miembro de la UE. Si bien la mayor parte de los activos bancarios de un país estaban en posesión de grupos bancarios que operan en otro Estado miembro, no se incluyó en la prueba ningún otro banco independiente, ya que el país estaba suficientemente cubierto por la inclusión de activos consolidados en estos grupos bancarios.

33 Las pruebas de solvencia llevadas a cabo por el CSBE antes de 2011 no entraban dentro del alcance de la fiscalización.

34 El Comité de supervisión bancaria de Basilea, cuyas normas de Basilea III constituyen la base de la reglamentación bancaria mundial, se centra en la ratio de capital de máxima calidad (*Core Tier 1*), que esencialmente consiste solo en fondos propios y beneficios no distribuidos.

35 Las perspectivas consensuadas de evolución de la economía.

36 El BCE estableció el supuesto adverso a partir de un conjunto acordado de riesgos en diciembre de 2010, sobre la base de las previsiones de la Comisión de otoño de 2010 como supuesto de partida, *Opening Statement Publication of the 2011 EU-wide Stress Test Results*, Londres, 15 de julio de 2011.

37 El marco metodológico (51 páginas) englobaba los principales aspectos del proceso (por ejemplo, alcance, plazo y fecha de referencia), y las hipótesis aplicadas para el ejercicio (por ejemplo, balance estático, crecimiento cero y combinación de actividades constante), así como las orientaciones y definiciones técnicas (por ejemplo, diferentes componentes de capital, el tratamiento de las posiciones de cobertura y la elección de los elementos que deben incluirse en la evolución de los resultados).

Recuadro 1

Pruebas de solvencia de 2011 y ejemplos de necesidades de capital posteriores hasta el final de 2013

Enero de 2011: la Autoridad anuncia la prueba de solvencia de 2011.

15 de julio de 2011: la Autoridad publica los resultados de la prueba de solvencia de noventa bancos[38]. Ocho bancos (cinco españoles, dos griegos y uno austríaco) no alcanzan el umbral de capital del 5 %. La insuficiencia total de capital resultó ser de 2 500 millones de euros.

10 de octubre de 2011: Bélgica, Francia y Luxemburgo acuerdan la reestructuración de Dexia y la concesión de una garantía financiera de hasta 90 000 millones de euros. La prueba de solvencia de Dexia indicó que era uno de los bancos más seguros de Europa (clasificado en el puesto 13 de 91).

Mayo de 2012: Bankia, el mayor titular de activos inmobiliarios de España, es nacionalizado y se solicita un rescate de 19 000 millones de euros. Además, se revisa la cuenta de resultados de 2011 que pasó de un beneficio inicial de 309 millones de euros a una pérdida de 4 300 millones de euros. En la prueba de solvencia (supuesto adverso) la ratio de capital de máxima calidad (*Core Tier 1*) de Bankia se reduciría al 5,4 % al final de 2012, porcentaje que sigue siendo superior al umbral mínimo exigido del 5 %.

2012: las autoridades españolas encargan una prueba de solvencia[39] de catorce grupos bancarios, que abarcaban el 90 % del sistema bancario español. Según este estudio las necesidades totales de capital se aproximan en el supuesto adverso a 60 000 millones de euros y los bancos españoles sufrirán pérdidas de crédito de forma acumulativa por valor de 270 000 millones de euros a lo largo de un período de tres años.

Inicios de 2013: SNS Bank (filial de SNS Reaal) es nacionalizada por el Gobierno holandés. El banco había sufrido graves pérdidas en sus activos inmobiliarios, particularmente en los extranjeros. En las pruebas de solvencia de 2011, la ratio de capital de máxima calidad (*Core Tier 1*) de SNS Bank era de un 8,4 %, muy superior al mínimo exigido del 5 %, y pasaría a ser de un 7 % al final de 2012.

Final de 2013: los dos mayores bancos de Eslovenia —Nova Ljubljanska Banka (NLB d.d.) y Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM d.d.)— se sometieron a un examen de la calidad de los activos y a una prueba de solvencia[40]. En la evaluación realizada por la Autoridad en el ejercicio 2011 no se detectó ningún déficit de capital, mientras que en el ejercicio 2013 el Gobierno esloveno tuvo que recapitalizar NLB d.d. con 1 551 millones de euros y NKBM d.d. con 870 millones de euros.

38 Un banco denegó la autorización de publicar todos sus datos.

39 Se llevó a cabo un examen global a cargo de Oliver Wyman, Roland Berger, Deloitte, EY, CBRE, Jones Lang LaSalle, Cushman & Wakefield and Colliers (véase el comunicado de prensa del Banco de Eslovenia con fecha de 12 de diciembre de 2013).

40 Llevada a cabo por Oliver Wyman, una empresa de consultoría externa independiente.

60
La prueba de solvencia de la Autoridad consistió en el cálculo de un posible déficit de capital. Esta prueba formaba parte de una serie de herramientas de supervisión utilizadas para evaluar la resistencia de las distintas entidades y la resistencia global del sistema[41], y no comprendía una valoración de la calidad de los activos bancarios ni de los activos de garantía subyacentes, ni tampoco una comprobación de la liquidez del banco.

61
Por los motivos aducidos en los apartados 59 y 60, las pruebas de solvencia no permitieron detectar los problemas existentes en algunos bancos europeos que más tarde tuvieron que ser rescatados (véase el ***recuadro 1***).

…la recapitalización de 2012 contribuyó a restaurar la confianza

62
Tras la prueba de solvencia de 2011 se procedió en 2012 a una recapitalización[42] cuyo objetivo era reforzarlas posiciones de capital de una muestra de bancos mediante la creación de una reserva de capital excepcional y temporal. La Autoridad exigió que la ratio de capital de máxima calidad (*Core Tier 1*)[43] se incrementara al 9 % antes del final de junio de 2012[44].

63
La Autoridad controló la ejecución de los planes de recapitalización de los bancos y publicó el informe final el 3 de octubre de 2012. Globalmente el ejercicio condujo a un aumento de la posición de capital de los bancos superior a 200 000 millones de euros. Veintisiete bancos con un déficit inicial habían presentado planes de capital y reforzado su posición de capital con 116 000 millones de euros[45]. La recapitalización contribuyó a restaurar la confianza en el sector bancario[46].

64
Cuando se realizaron las pruebas de solvencia no se había implantado ningún mecanismo de resolución ni existía un respaldo financiero a escala de la UE que permitiera apoyar a los bancos directamente. Se precisaban soluciones nacionales *ad hoc* para inyectar capital en aquellos bancos que se consideraban frágiles y que no podían obtener capital en los mercados financieros, con la consiguiente presión en los presupuestos públicos nacionales. En los Estados Unidos la situación era diferente puesto que ya existían respaldos financieros antes de las pruebas de solvencia (véase el ***anexo V***).

41 ABE, *Overview of the EBA 2011 banking EU-wide stress test*, 18 de marzo de 2011.

42 El 26 de octubre de 2011 los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la zona del euro acordaron un conjunto de medidas globales para restaurar la confianza, entre las cuales cabe mencionar la recapitalización. Otras medidas concernían el alivio de la deuda de Grecia y el apalancamiento del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF).

43 Capital de máxima calidad (*Core Tier 1*) frente a activos ponderados por riesgo.

44 ABE, *Capital buffers for addressing market concerns over sovereign exposures – Methodological note*, 8 de diciembre de 2011.

45 ABE, *Final report on the implementation of Capital Plans following the EBA's 2011 Recommendation on the creation of temporary capital buffers to restore market confidence*, 3 de octubre de 2012.

46 Desde la recapitalización de los bancos el índice bursátil MSCI Europe Financials ha mostrado una constante tendencia alcista.

Reforma de la supervisión: todavía es necesario desarrollar la protección de los consumidores y sistemas de gestión clave

…Recursos mínimos y pocos miembros con derecho a voto que tengan pleno madato en la protección de los consumidores

65

La protección de los consumidores puede definirse como la salvaguardia de sus intereses en términos de calidad, precio y seguridad, por lo general en un marco reglamentario[47]. Entre las cuestiones de protección de los consumidores específicas al sector financiero destacan la seguridad de los productos, la transparencia, la exactitud e integridad de la información, las prácticas comerciales desleales, las ejecuciones hipotecarias, la tolerancia, la mediación, y la tramitación de las reclamaciones.

66

Conforme al artículo 9, apartado 1, del Reglamento ABE: «la Autoridad ejercerá una función destacada a la hora de promover la transparencia, la sencillez y la equidad en el mercado respecto de productos o servicios financieros destinados a los consumidores en todo el mercado interior, en particular:

— recopilando y analizando datos e informando sobre las tendencias de los consumidores;

— revisando y coordinando los conocimientos en materia financiera y las iniciativas de formación a cargo de las autoridades competentes;

— desarrollando normas de formación para el sector industrial;

— contribuyendo al desarrollo de normas comunes de divulgación».

Escasos recursos para la protección de los consumidores

67

Como consecuencia de las turbulencias financieras, no se consideró prioritaria la cuestión de la protección de los consumidores: durante 2011 y 2012 la Autoridad centró sus esfuerzos en responder al problema del riesgo sistémico, que era la prioridad de prácticamente todos los reguladores nacionales e internacionales. Solo un reducido número de agentes fue destinado a esta actividad; por ejemplo, al final de febrero de 2013 la unidad de protección de los consumidores estaba compuesta de dos personas únicamente. El puesto de jefe de unidad había permanecido vacante durante varios meses. Durante 2011 no se debatieron en la Junta de Supervisores temas referentes a la protección de los consumidores, y el presidente de la Autoridad se limitó a señalar que era necesario que esta cuestión ocupara un lugar más importante en su lista de prioridades. En 2012 la Autoridad asumió más tareas relacionadas con la protección de los consumidores, lo que dio lugar a una serie de debates en la Junta de Supervisores y a la publicación de varios documentos en 2013.

68

La protección de los consumidores constituye una meta para las tres Autoridades Europeas de Supervisión (AES)[48]. Ello ocasiona cierto grado de superposición, ya que los consumidores pueden suscribir un seguro en un banco o en una aseguradora, o adquirir acciones en un banco o en una sociedad de inversión. Las AES están pues obligadas a coordinar sus trabajos sobre la protección de los consumidores, lo cual hace más compleja la gobernanza a la hora de tomar decisiones coherentes con respecto a esta cuestión.

47 *Fuente:* QFinance Dictionary (http://www.qfinance.com/dictionary).

48 La ABE, la AESPJ y la AEVM.

Pocos miembros con derecho a voto tienen pleno mandato para la protección de los consumidores

69

La protección de los consumidores se organiza de forma diferente en cada Estado miembro (véase el ***cuadro 4***). En muchos Estados miembros en los que la responsabilidad es compartida, el mandato de protección de los consumidores conferido a las ANS es bastante limitado ya que son primordialmente responsables de garantizar la estabilidad financiera global más que de cuestiones específicas referentes a la protección de los consumidores.

70

Además de las ANS, existen cuarenta y una autoridades competentes que se encargan en cierta medida de la defensa de los intereses de los consumidores a escala nacional. La diversidad de disposiciones nacionales sobre protección de los consumidores hace que sea imposible para la Autoridad tener un único punto de contacto en cada Estado miembro, lo cual complica aún más su gestión de esta cuestión.

Cuadro 4

Mandato de las ANS por lo que se refiere a la protección de los consumidores

País	Bélgica	Bulgaria	República Checa	Dinamarca	Alemania	Estonia	Irlanda	Grecia	España	Francia	Italia	Chipre	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Hungría	Malta	Países Bajos	Austria	Polonia	Portugal	Rumanía	Eslovenia	Eslovaquia	Finlandia	Suecia	Reino Unido
Sin mandato	x												x														
Mandato compartido		x	x		x			x		x	x	x		x	x			x	x	x			x	x	x	x	x
Responsabilidad única				x		x	x		x								x				x						
Sin información																x						x					

Fuente: ABE.

71

Cuando uno de los puntos que deba discutir la Junta de Supervisores no sea competencia de la ANS con derecho a voto, esta podrá hacerse acompañar de un representante de la autoridad nacional competente sin derecho a voto[49]. Sin embargo, en 2011 y 2012 las reuniones de la Junta de Supervisores sobre cuestiones referentes a la protección de los consumidores se celebraron sin que estuvieran presentes los representantes de las autoridades nacionales de protección de los consumidores (las personas que acompañaban a los miembros con derecho a voto trabajaban para la ANS o para el Banco Central).

49 Artículo 40, apartado 5, del Reglamento ABE.

Limitación del mandato legal de la Autoridad

72
El ámbito de actuación de la Autoridad ateniéndose al artículo 1, apartado 2, del Reglamento ABE no comprende las directivas relacionadas con la protección de los consumidores, con la salvedad de una pequeña sección de la Directiva sobre servicios de pago. El primer mandato conferido a la Autoridad para elaborar normas técnicas en este ámbito es la Directiva de crédito hipotecario (DCH), que fue adoptada en febrero de 2014.

…La Autoridad todavía debe implantar sistemas internos clave para garantizar unos resultados eficientes y eficaces

73
Los indicadores de resultados permiten medir los avances con respecto a los objetivos marcados de una organización. En las instituciones y las agencias de la UE se utilizan sistemas de medición de su desempeño, por ejemplo en forma de indicadores clave de resultados que permiten evaluar actividades fundamentales o el impacto de las actividades emprendidas por la institución o la agencia.

74
Hasta la fecha la Autoridad no ha introducido un sistema global de medición de los resultados para sus principales ámbitos de actividades. En función de estos ámbitos pueden definirse distintos ICR[50]. Aunque en su plan plurianual de política de personal para 2014-2016 la Autoridad justifica de forma pormenorizada la necesidad de recursos adicionales en 2014, no existe un documento que vincule claramente los objetivos y tareas a medio plazo con las necesidades de contratación.

Reforma de la supervisión: cambios en la función de la Autoridad

75
A raíz de la introducción del MUS, el BCE solo puede adoptar directrices y recomendaciones y tomar decisiones sujetas a las normas técnicas de regulación y ejecución elaboradas por la Autoridad, y en cumplimiento de estas[51].

76
Tras la introducción del MUS, la función de la Autoridad en la elaboración de la reglamentación seguirá siendo fundamentalmente la misma (véanse los apartados 14 y 15). Por ejemplo, la Autoridad debe seguir desarrollando el código normativo único, contribuyendo a una aplicación coherente del mismo, y avanzar en la mejora de la convergencia de las prácticas de supervisión en toda la Unión[52].

50 Por ejemplo, el número de encuestas en línea recibidas y el tiempo necesario de media para contestarlas, el número de respuestas recibidas a las consultas públicas y el tiempo que se precisa para analizarlas, el número de puntos que se incorporan anualmente a los órdenes del día de los colegios, el número de horas de formación por agente, el porcentaje de colegios de supervisores que emplean activamente la plataforma informática para el intercambio de información, etc.

51 Artículo 4, apartado 3, del Reglamento (UE) nº 1024/2013 (Reglamento MUS).

52 Considerando 4 del Reglamento (UE) nº 1022/2013.

77
Sin embargo, en varios ámbitos no está claro cuál es el reparto de responsabilidades entre la Autoridad y el BCE:

— la Autoridad seguirá encargándose de desarrollar y mantener el manual europeo sobre la supervisión de las entidades financieras en toda la Unión que establezca las mejores prácticas en materia de métodos y procedimientos de supervisión[53]. Sin embargo, tanto la Autoridad como el BCE se encargan de la elaboración de «manuales de supervisión», sin que se haya precisado qué abarcará cada uno; ello entraña el riesgo de normas/directrices contradictorias o poco claras, así como de duplicación del trabajo. Además, podría existir una confusión en los países MUS acerca de qué manual será válido en cada situación;

— si bien la Autoridad se encarga de iniciar y coordinar las pruebas de solvencia a escala de la UE, incumbe a las autoridades competentes la tarea de realizar estas pruebas. Sin embargo, no está claro en quién recae la responsabilidad global de estas;

— conforme a la reglamentación, el BCE deberá estar facultado para entablar contactos y para alcanzar acuerdos administrativos con las autoridades de supervisión y las administraciones de terceros países y con las organizaciones internacionales, sin duplicar el papel de la Autoridad[54].

78
De conformidad con la reglamentación, el BCE y las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de la UE no participantes en el MUS celebrarán un memorando de acuerdo en el que se describe en términos generales el modo en que cooperarán entre sí en el ejercicio de sus respectivas funciones de supervisión[55]. Estos memorandos permitirán una cooperación bilateral con los principales supervisores bancarios de la UE, pero no una coordinación sólida por parte de la Autoridad.

79
El mandato de la Autoridad, por ejemplo en cuanto a su función en el colegio de supervisores, podría pues ser puesto en duda si el BCE acuerda prácticas de supervisión con supervisores de los Estados miembros no participantes en el MUS.

80
Además, el personal de la Autoridad, como se expone en los apartados 10 y 67, depende de los agentes de las ANS (expertos nacionales o asistencia a corto plazo en tareas específicas) y de agentes contractuales. Para los puestos que implican la elaboración de políticas, la Autoridad contrata principalmente a personal de las ANS o del sector bancario. Uno de los desafíos concretos en el desarrollo del MUS será la necesidad de contratar a agentes para trabajar en el BCE (MUS) y en la Autoridad, ya que ambos competirán en el mismo mercado laboral. El BCE prevé contratar a unos mil expertos y la Autoridad tiene la intención de incrementar el número de agentes de 94 a 199 (más del doble) entre 2012 y 2016.

53 Artículo 1, apartado 5, letra a), punto i), del Reglamento (UE) nº 1022/2013.

54 Considerando 31 del Reglamento MUS.

55 Artículo 3, apartado 1, del Reglamento MUS.

Conclusiones y recomendaciones

36

81
El Tribunal llegó a la conclusión de que la reforma por la Comisión de la legislación del sector bancario, así como la creación de la Autoridad y sus actividades de puesta en marcha del nuevo sistema de regulación y supervisión del sector bancario establecido en 2011, constituían importantes pasos iniciales en respuesta a la crisis financiera. Sin embargo, se detectaron deficiencias en el funcionamiento de las nuevas disposiciones relativas a la supervisión bancaria transfronteriza, la evaluación de la resistencia de los bancos de la UE y el fomento de la protección de los consumidores en el mercado de productos o servicios financieros de la UE, que se sintetizan a continuación. El Tribunal formula varias recomendaciones dirigidas a los responsables de la elaboración de políticas y a las instituciones participantes de los procesos de regulación y supervisión en respuesta a la crisis financiera.

82
La Autoridad ha proporcionado los primeros elementos de un nuevo sistema de regulación y supervisión para el sector bancario, supeditada a los recursos disponibles y a unas competencias legales limitadas. Por lo tanto, en la medida de lo posible, ha cumplido su objetivo de contribuir a la estabilidad y eficacia del sistema financiero a corto, medio y largo plazo. En el contexto del MUS recientemente creado en el marco del BCE, existe la necesidad de una mayor clarificación de las funciones y responsabilidades, particularmente entre el BCE, las ANS y la Autoridad, por lo que se refiere a las tareas de supervisión a escala de la UE.

Reforma de la regulación

83
Por lo general la Comisión ha elaborado la legislación del sector bancario a su debido tiempo. Sin embargo, los plazos estrictos fijados en los acuerdos internacionales del G-20 y del Comité de Basilea, así como los retrasos en las negociaciones políticas, han reducido el plazo de que disponían las partes interesadas de carácter externo para realizar sus aportaciones a través de la consulta pública. Además, a raíz de ello se ha restringido el tiempo concedido a la Autoridad para elaborar normas técnicas y la Autoridad no ha podido realizar comentarios sobre los mandatos y la puntualidad del procedimiento legislativo de forma sistemática. Aunque se han formulado muchas propuestas legislativas en los últimos años (y otras están en curso de elaboración), no se ha procedido a una evaluación intersectorial del impacto del conjunto de propuestas.

Recomendación 1

Debería permitirse tiempo suficiente para la elaboración y la consulta, y habría que considerar la posibilidad de un análisis del impacto intersectorial

— El legislador podría tener en cuenta el tiempo que se precisa para la elaboración de normas técnicas y en las propuestas legislativas de la Comisión habría que conceder tiempo suficiente a la Autoridad para que llevara a cabo dicha elaboración. Por este motivo, el legislador podría invitar a la Autoridad como observador en el procedimiento legislativo o, de no ser así, esta debería tener la posibilidad de formular comentarios sobre las propuestas legislativas que le confieren una función.

— La Comisión y la Autoridad deberían seguir sus propias directrices de mejores prácticas por lo que respecta al plazo concedido a las partes interesadas de carácter externo para opinar en las consultas públicas.

— La Comisión debería llevar a cabo un análisis intersectorial del impacto del conjunto de propuestas, y habría que considerar la posibilidad de recurrir a un evaluador externo que cuente con los conocimientos necesarios para acometer un proceso de tal complejidad.

Evolución de la supervisión: repercusiones en la función de supervisión de la Autoridad

84

La Autoridad ha contribuido a mejorar la supervisión transfronteriza de los bancos mediante su función de facilitador y coordinador del trabajo de las ANS, y también mediante su función de regulación en la elaboración del código normativo único y de un manual común de supervisión, aunque carece de la autoridad y del mandato legal adecuado para tomar decisiones, o velar por su aplicación, sobre la convergencia de actividades de supervisión, así como para resolver conflictos entre ANS. Por consiguiente, la contribución de la Autoridad a la convergencia de la supervisión global ha sido relativamente limitada.

Colegios de supervisores

85

Los colegios de supervisores se crearon para abarcar los grupos bancarios transfronterizos, es decir, aquellos que cuentan con filiales o sucursales importantes en diferentes Estados miembros. La Autoridad tiene derecho a participar plenamente en estos colegios con objeto de racionalizar el proceso de intercambio de información, así como de estimular la convergencia y la coherencia entre los mismos a la hora de aplicar el Derecho de la Unión. Sin embargo, con frecuencia las reuniones de los colegios se han centrado más en cuestiones de procedimiento que en debatir la cuestión sustantiva de los riesgos. Por tanto, la contribución de la Autoridad a la convergencia de actividades de supervisión a través de los colegios ha sido relativamente limitada y el intercambio de información no ha sido óptimo. En la nueva estructura de supervisión resultante de la introducción del MUS la composición y el número de colegios de supervisión cambiará, pero su función seguirá siendo significativa en los bancos transfronterizos que cuentan con filiales o sucursales importantes en los Estados miembros no participantes.

Recomendación 2

La Autoridad debería seguir fomentando la eficacia de los colegios de supervisores

— La Autoridad debería seguir instando a los colegios a abordar los riesgos mediante, por ejemplo, la evaluación de los riesgos sistémicos, el debate sobre los cuadros de riesgos y las pruebas de solvencia, etc. En este contexto, la Autoridad debería garantizar internamente la estrecha cooperación entre el equipo de supervisión del colegio y el equipo de análisis de riesgos.

— En beneficio del supervisor del país de origen y de su propia conservación de conocimientos, la Autoridad debería garantizar que siempre se transmite información al supervisor del país de origen y que esta está ampliamente documentada.

— La Autoridad debería fomentar más activamente el uso por los colegios de las plataformas informáticas como foro de intercambio de información en vez de como sistema de archivo.

— La Autoridad debería implantar un sistema de gestión de los documentos con el fin de facilitar la conservación de sus conocimientos y de garantizar la eficiencia y eficacia a largo plazo de su funcionamiento.

Pruebas de solvencia en los bancos

86
La Autoridad tenía la función de facilitar y coordinar la prueba de solvencia de 2011, pero carecía del personal y del mandato apropiado para garantizar la fiabilidad del ejercicio de pruebas de solvencia. Por otra parte, las pruebas de solvencia se llevaron a cabo sin un «mecanismo de protección» financiera a escala europea. Aunque la prueba de solvencia de 2011 contribuyó a iniciar la recapitalización de gran número de bancos, también puso de manifiesto las limitaciones del proceso cuando no se acompaña de una evaluación de la calidad de la cartera de activos.

Recomendación 3

Se precisa un mandato claro y de amplio alcance, además de suficientes agentes experimentados, para que las pruebas de solvencia de los bancos sean fiables. Deberían concebirse mecanismos de resolución en la UE para que el trabajo se desarrolle con eficiencia

— La autoridad responsable de llevar a cabo pruebas de solvencia debería disponer de un mandato claro y de amplio alcance, así como de suficientes agentes experimentados, a fin de garantizar la fiabilidad de dichas pruebas.

— Los responsables de la elaboración de políticas de la UE deberían intentar garantizar la implantación de mecanismos de resolución y medidas de protección adecuados, acordes con la magnitud y estructura de la actividad bancaria transfronteriza.

Protección de los consumidores

87
La Autoridad no ha podido ejecutar su mandato de protección de los consumidores debido a la falta de recursos, a la existencia de restricciones legales y al hecho de que en su proceso decisorio no están suficientemente representadas las autoridades nacionales de protección de los consumidores. Muchos de los miembros de la Junta de Supervisores solo cuentan con un mandato de protección de los consumidores limitado, o bien carecen de él. Por lo tanto, existe el riesgo de que la toma de decisiones no sea óptima, no solo en la Junta de Supervisores sino también en los comités permanentes y en los subgrupos con representación de los Estados miembros.

88
Otra dificultad reside en que la protección del consumidor es un objetivo común a las tres AES. Ello da lugar a cierto grado de superposición ya que los consumidores pueden suscribir un seguro en un banco o en una aseguradora. Las AES están pues obligadas a coordinar su trabajo sobre la protección de los consumidores y el proceso de toma de decisiones, lo cual añade una mayor complejidad en materia de gobernanza a la protección de los derechos de los consumidores.

Recomendación 4

Son necesarias medidas reforzadas para la protección de los consumidores en el sector financiero de la UE

— Debería analizarse de qué forma los recursos administrativos a escala europea podrían utilizarse de forma más eficiente y eficaz para fomentar la protección de los consumidores en la UE.

Actividades de apoyo

89
El requisito previo para una supervisión eficaz de los resultados es la creación de un sistema de medición del desempeño que emplee por ejemplo indicadores clave de resultados. La Autoridad debe todavía implantar este sistema y garantizar que funciona con eficiencia y eficacia.

Recomendación 5

Implantación de un sistema de medición de los resultados

— La Autoridad debería poner en marcha un sistema de medición de los resultados para las actividades principales a fin de comprobar el logro de sus metas y objetivos como organización.

Repercusiones del MUS

90
Por lo que se refiere a su función de regulación, la Autoridad dispone de un mandato para elaborar normas técnicas y podría sacar provecho de sus conocimientos especializados para continuar esta tarea. Sin embargo, cabe plantearse cuál ha de ser su función futura en la supervisión de los bancos, ya que su cometido se limita a coordinar y facilitar el trabajo de las ANS, y carece de las competencias para imponerles decisiones específicas. Por consiguiente, existe el riesgo de falta de definición clara y de superposición de las distintas funciones y responsabilidades entre la Autoridad y el BCE.

Recomendación 6

Es necesario clarificar las funciones y responsabilidades para el éxito de la unión bancaria y para una supervisión bancaria eficaz

— La unión bancaria exige una división clara de las funciones y responsabilidades entre la Autoridad, el BCE y las ANS, tanto las que forman parte del MUS como las que no. Estas funciones y responsabilidades deberían clarificarse en la legislación o en memorandos de acuerdo entre las instituciones y las autoridades de que se trate.

— Deberían elaborarse procedimientos para garantizar una cooperación estrecha y frecuente, y el intercambio de información entre los distintos organismos. Además, tendría que prestarse especial atención al período de transición antes del pleno establecimiento del MUS.

— Se precisa una estrecha cooperación entre la Autoridad, el MUS y otras autoridades nacionales de supervisión de la UE que no participan en el MUS ni en los mecanismos de resolución a escala europea.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 15 de mayo de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I

Visión general del enfoque de auditoría

¿Cumplieron satisfactoriamente la Comisión y la Autoridad con sus responsabilidades en el establecimiento de nuevas disposiciones para la regulación y supervisión del sector bancario? ¿Funcionan adecuadamente estas nuevas disposiciones?

	¿Ha gestionado la Comisión adecuadamente la introducción de una nueva reglamentación?	¿Ha desempeñado la Autoridad eficazmente su función en la supervisión bancaria?
Objetivos de auditoría		
Criterios de auditoría	- Recomendaciones formuladas por grupos de expertos - Conjunto de conocimientos sobre la gestión del proyecto (Documento PMBOK) - Plazos fijados en los planes de gestión y en la legislación marco (nivel 1) - Obligaciones jurídicas en el Reglamento ABE con relación a: · base de datos centralizada de entidades financieras registradas · refuerzo del sistema europeo de regímenes nacionales de garantía de depósitos - Correcta aplicación de la normativa europea en los Estados miembros conforme a las directivas pertinentes - Evaluaciones de impacto realizadas ateniéndose a las directrices	- Obligaciones jurídicas en el Reglamento ABE con relación a: · la creación de colegios de supervisión y el fomento de las mejores prácticas · mediación · la cooperación con otras autoridades de supervisión · el intercambio de información · la organización de pruebas de solvencia · la elaboración de normas de supervisión · la publicación de directrices y la formulación de recomendaciones · la protección de los consumidores - Conjunto de conocimientos sobre la gestión del proyecto (Documento PMBOK) - Plan de contratación y programa de trabajo - Sistema de medición de los resultados
Métodos de recopilación de pruebas	- Examen de los planes de gestión y de los documentos de planificación - Revisión de la coordinación con otras direcciones generales - Entrevista con agentes clave - Comparación de las fechas de publicación efectivas con las fechas y plazos previstos - Verificación de los documentos pertinentes - Revisión de los procedimientos en la Comisión.	- Examen de los programas de trabajo de 2011 y 2012 de la Autoridad - Revisión de la plantilla de personal/plan de contratación - Revisión de los informes de situación y de los informes anuales de actividad - Entrevistas con agentes clave - Comprobación de la lista pertinente de colegios de supervisión - Revisión de las actas de reuniones - Análisis de los procedimientos sobre la puesta en común de la información - Revisión de los documentos publicados

Anexo I

Descripción de los métodos de recopilación de pruebas de auditoría

Estudio preliminar

01

Antes de emprender la fiscalización se llevó a cabo un estudio preliminar de la gestión por la Comisión de la crisis financiera. La dirección general encargada de la respuesta política de la Comisión ante la crisis en el sector financiero es la DG Mercado Interior y Servicios. Este trabajo exploratorio se basó en el examen de documentos fundamentales, como los reglamentos aplicables, los informes anuales y los planes de gestión, y en reuniones con personal clave de varias unidades de la Comisión, el BCE, la JERS y la Autoridad Bancaria Europea.

Visitas de control a la Comisión y la Autoridad

02

El equipo auditor visitó la DG Mercado Interior y Servicios en tres ocasiones para recabar pruebas de auditoría. Durante estas visitas los auditores entrevistaron a miembros clave del personal de diez unidades de esta dirección general:

— Servicio de Auditoría Interna;

— Unidad 02, Política de Servicios Financieros, Relaciones con el Consejo;

— Dirección A, Unidad A1, Recursos Humanos y Planificación;

— Dirección B, Unidad B2, Análisis y Evaluación de Impactos;

— Dirección B, Unidad B3, Aplicación del Derecho del Mercado Único y Relaciones con el Parlamento Europeo;

— Dirección B, Unidad B4, Asuntos Internacionales;

— Dirección E, Unidad E2, Servicios Negocio-Negocio;

— Dirección F, Unidad F2, Gobierno Corporativo, Responsabilidad Social;

— Dirección F, Unidad F3, Información Contable y Financiera;

— Dirección H, Unidad H1, Banca y Conglomerados Financieros;

03
Además de las entrevistas se procedió a una comprobación documental para seleccionar nueve iniciativas legislativas (véase el ***anexo IV***).

04
El equipo auditor realizó dos visitas a la Autoridad, la cual consta de una unidad horizontal y otra de apoyo, y está organizada fundamentalmente en dos direcciones, la de «control» y la de «regulación». Durante estas visitas, se celebraron en total veintidós reuniones temáticas[1] con agentes clave (algunos temas se abordaron durante ambas visitas).

05
Se seleccionaron doce bancos para una comprobación documental del funcionamiento de los colegios de supervisores y diez bancos fueron objeto de un examen con respecto a la prueba de solvencia del ejercicio 2011 y al ejercicio de recapitalización de 2012.

Visitas de investigación

06
Además de visitar la DG Mercado Interior y Servicios y la Autoridad, el equipo auditor recabó información y opiniones de expertos acerca de la regulación y supervisión bancarias mediante:

a) visitas a las otras AES (la AESPJ y la AEVM), la JERS, el BCE y la Federación Bancaria Europea;

b) visitas para recabar información en seis Estados miembros de la UE (República Checa, Francia, Alemania, España, Suecia y el Reino Unido). Por lo general durante estas misiones de investigación se visitó la ANS[2] y la federación bancaria. En España también se visitó el FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria);

1 Gestión de la Autoridad, Comité Permanente sobre Contabilidad, Información Financiera y Auditoría (SCARA), protección de los consumidores, riesgo sistémico, cultura común de supervisión, aplicación de la legislación, sistemas informáticos, RH, JERS, Comité conjunto, mediación, pruebas de solvencia, colegios de supervisores, normas técnicas y programa de trabajo.

2 En algunos países es más de una institución la que se encarga de la supervisión bancaria; por ejemplo: en Alemania, el Bafin y el Bundesbank; en Suecia, el Riksbanken y el Finansinspektionen; en el Reino Unido, el Banco de Inglaterra y el FSA.

c) visitas a reguladores y supervisores de dos terceros países: los Estados Unidos y Canadá:

— Oficina del Controlador de Divisas (EE.UU.)

— Asociación Norteamericana de Banqueros

— Departamento del Tesoro de los EE.UU.

— Banco de la Reserva Federal, Consejo de Gobernadores (Washington)

— Banco de la Reserva Federal (Nueva York)

— Oficina del Superintendente de las Instituciones Financieras (Canadá)

d) la reunión de un grupo de expertos a fin de debatir las observaciones iniciales de auditoría antes de elaborar el primer proyecto de informe especial.

Anexo II

Competencias y actividades de la Autoridad Bancaria Europea

Ámbito de competencias de la Unión según el Tratado *(Artículos 26 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)*	*Artículo 26:* «1. La Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados. 2. El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados. 3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, definirá las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el conjunto de los sectores considerados.» *Artículo 114:* «1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.»
Competencias de la Autoridad *(Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo)*	**Objetivos** a) mejorar el funcionamiento del mercado interior, en particular con un nivel sólido, efectivo y coherente de regulación y supervisión; b) velar por la integridad, la transparencia, la eficiencia y el correcto funcionamiento de los mercados financieros; c) reforzar la coordinación de la supervisión internacional; d) evitar el arbitraje regulatorio y promover la igualdad de condiciones de competencia; e) garantizar que los riesgos de crédito y otro tipo están regulados y supervisados de la forma adecuada; f) reforzar la protección del consumidor. **Funciones** a) contribuir al establecimiento de normas y prácticas reguladoras y de supervisión comunes de alta calidad; b) contribuir a la aplicación coherente de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión; c) estimular y facilitar la delegación de funciones y responsabilidades entre autoridades competentes; d) cooperar estrechamente con la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)[1]; e) organizar y llevar a cabo evaluaciones inter pares de las autoridades competentes; f) supervisar y evaluar la evolución del mercado en su ámbito de competencia; g) realizar análisis económicos de los mercados para sustentar el desempeño de las funciones que le incumben; h) promover la protección de los depositantes e inversores; i) contribuir al funcionamiento consecuente y coherente de los colegios de supervisores, la gestión, evaluación y medición del riesgo sistémico, la elaboración y coordinación de planes de rescate y resolución, ofrecer un elevado nivel de protección a depositantes e inversores en toda la Unión y elaborar métodos para la resolución de las entidades financieras en quiebra y una evaluación de la necesidad de instrumentos de financiación adecuados; j) cumplir cualquier otra de las funciones específicas previstas en el presente Reglamento o en otros actos legislativos; k) publicar en su sitio Internet y actualizar periódicamente la información relativa a su sector de actividad; l) asumir, cuando corresponda, todas las funciones vigentes y actuales del Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CSBE).

1 Junta Europea de Riesgo Sistémico.

Anexo II

Gobernanza	**Junta de Supervisores** Compuesta del presidente, un representante por Estado miembro (el máximo representante de la ANS)[2], la Comisión, el BCE[3], la JERS[4], la AESPJ[5] y la AEVM[6]. **Consejo de Administración** Compuesto del presidente y de otros seis miembros de la Junta de Supervisores. **Presidente** Nombrado por la Junta de Supervisores. **Director ejecutivo** Nombrado por la Junta de Supervisores. **Salas de recurso** Órgano común de las tres AES. **Auditor externo** Tribunal de Cuentas Europeo **Autoridad de aprobación de la gestión** Parlamento Europeo.
Medios a disposición de la Autoridad en 2013 ***(2012)***	**Presupuesto de 2013** *(2012)* 26,0 *(20,7)* millones de euros de los cuales corresponden a: Subvención de la Unión Europea: 10,4 *(8,3)* millones de euros Contribuciones de los Estados Miembros: 15,2 *(12,1)* millones de euros Contribuciones de los observadores: 0,4 *(0,3)* millones de euros **Efectivos a 31 de diciembre de 2013 (*2012*)** 93 *(68)* agentes temporales 13 *(12)* agentes contractuales 19 *(14)* expertos nacionales en comisión de servicio.
Actividades y servicios facilitados en 2012	– Consultas públicas de veintitrés proyectos de normas técnicas de regulación y ejecución, dieciséis de los cuales se refieren a fondos propios. – Presentación a la Comisión del primer proyecto de normas técnicas de regulación sobre la exigencia de fondos propios para las contrapartes centrales en virtud del Reglamento sobre la infraestructura del mercado interior. – Publicación de seis directrices, cuatro documentos de reflexión y catorce documentos de consulta. – Emisión de siete dictámenes dirigidos a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo, de tres cartas de observaciones sobre cuestiones contables dirigidas al Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad y a la Fundación de las Normas Internacionales de Información Financiera, así como una carta de observaciones sobre cuestiones de auditoría dirigida al Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento. – Seguimiento de la recomendación sobre las pruebas de solvencia realizada en la UE en julio de 2011 y de la recomendación de diciembre de 2011 sobre la recapitalización prevista antes del 30 de junio de 2012 (seguimiento de los fondos propios de las entidades bancarias y publicación de información sobre las posiciones de capital de sesenta y una de dichas entidades).

2 Autoridad Nacional de Supervisión.

3 Banco Central Europeo.

4 Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

5 Autoridad Europea de Valores y Mercados.

	– Trabajos referentes a autoridades colegiales de supervisión centrados en aumentar la coherencia de las prácticas de supervisión, una mejor coordinación de actividades y la articulación de decisiones comunes sobre requisitos prudenciales específicos de las entidades bancarias, sobre todo en relación con los cuarenta mayores bancos transfronterizos de la UE. – Participación en 116 reuniones y actividades de autoridades colegiales. – Desarrollo del manual de gestión de crisis de la Autoridad, para hacer frente a emergencias y abordar el intercambio de información con las autoridades colegiales en este tipo de situaciones. – Elaboración de un documento de buenas prácticas sobre coherencia de contenidos y articulación de decisiones comunes. – Elaboración de informes de expertos sobre diversos temas (por ejemplo, informe sobre el examen del marco prudencial de crédito a las PYME, informe de seguimiento de Basilea III/DRC IV, análisis valorativo de la información facilitada por las entidades bancarias en respuesta a los requisitos del tercer pilar establecidos en la Directiva sobre requisitos de capital, informe sobre el funcionamiento de las autoridades colegiales y el cumplimiento de sus planes de acción, etc.). – Realización de análisis de riesgos y de actividades de evaluación y seguimiento. Presentación de informes de riesgos a una amplia gama de partes interesadas (informe anual al Parlamento Europeo, informes y actualizaciones semestrales y trimestrales, informes generales sobre condiciones de liquidez y financiación de entidades bancarias europeas), refuerzo de la estructura de análisis y evaluación de riesgos, incluida la utilización de datos internos y externos. – Aportación de elementos y contribuciones al proceso de examen del Sistema Europeo de Supervisión Financiera en virtud del artículo 81 del reglamento constitutivo de la Autoridad, en colaboración con la AEVM y la AESPJ (provisión de datos cuantitativos y cualitativos y presentación del informe de autoevaluación a la Comisión). – Contribución al programa de evaluación del sector financiero de la UE elaborado por el Fondo Monetario Internacional. – Realización con la AEVM de trabajos referentes al Euribor y a cuestiones ligadas al índice de referencia, con formulación de recomendaciones para el Euribor-FBE y las autoridades nacionales, y de trabajos sobre los principios reguladores del proceso de fijación de índices de referencia. – Realización de encuestas a las autoridades nacionales competentes sobre la normativa de seguros de responsabilidad profesional, concesión responsable de préstamos y tratamiento de los deudores con dificultades de reembolso. Publicación del informe sobre tendencias de consumo de 2012. – Organización del Día de Protección del Consumidor en octubre de 2012. – Creación del comité permanente de protección del consumidor e innovación financiera *(SCConFin)* y de sus subgrupos de trabajo sobre concesión responsable de préstamos y tratamiento de los retrasos en los pagos, fondos negociados en bolsa y contratos por diferencias. – Celebración y coordinación de trece seminarios para agentes de la Autoridad y de las autoridades nacionales de supervisión. – Establecimiento de una serie de indicadores clave de resultados en el ámbito financiero que se comunican periódicamente al Consejo de Administración. – Ampliación del sistema electrónico integrado de recursos humanos (Allegro) para facilitar un entorno de trabajo eficiente y transparente. – Organización de once reuniones de la Junta de Supervisores (siete reuniones presenciales y cuatro teleconferencias) y de ocho reuniones del Consejo de Administración (seis reuniones presenciales y dos teleconferencias). – Organización de aproximadamente 180 reuniones por los comités internos, los grupos de trabajo y los grupos operativos de la Autoridad.

Fuente: Información comunicada por la Autoridad.

Anexo III

Grupo de expertos

— Dirk Cupei, Foro Europeo de los Fondos de Garantía de Depósitos y Asociación de bancos alemanes

— Farid Aliyev, Organización Europea de Consumidores

— Karel Lannoo, Centro de Estudios Políticos Europeos

— Nicolas Véron, Instituto Bruegel e Instituto Peterson de Economía Internacional

— Peter Nyberg, Universidad Åbo Akademi (Finlandia)

— Eva Hüpkes, Consejo de Estabilidad Financiera

Anexo IV

Iniciativas legislativas seleccionadas para su examen

DRC II: Directiva 2009/111/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009

DRC III: Directiva 2010/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010

DRC IV: Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE

CRR: Reglamento (UE) nº 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 648/2012

Marco de gestión de la crisis: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y de empresas de inversión

Sistemas de garantía de depósitos: Propuesta de Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009

Directiva relativa a los conglomerados financieros: Directiva 2011/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011

Revisión de las directivas contables: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 noviembre de 2011

Revisión de la Directiva sobre los requisitos de transparencia: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 [COM(2011) 683 final].

Anexo V

Mecanismo de resolución y garantía de depósitos en los Estados Unidos y Canadá

Mecanismos de resolución de los Estados Unidos

El régimen de resolución aplicado por los Estados Unidos al sector bancario es administrado por el Fondo Federal de Garantía de Depósitos (FDIC, *Federal Deposit Insurance Corporation*), una agencia federal, que en la reciente crisis procedió a la resolución de cerca de 500 bancos, incluidos algunos relativamente importantes como el Washington Mutual.

La Ley Dodd-Frank de 2010 amplió el ámbito de la autoridad de resolución del Fondo Federal de Garantía de Depósitos a holdings bancarios de importancia sistémica, entidades afiliadas aseguradas por el FDIC y entidades financieras no bancarias como las aseguradoras.

La mencionada Ley exige a cada entidad financiera de importancia sistémica que presente con regularidad al FDIC y a la Reserva Federal un plan de resolución que debe abordar los planes de la empresa para su resolución rápida y ordenada conforme al Código de quiebra de los EE.UU.

El programa de ayuda para activos problemáticos (TARP, Troubled Asset Relief Program)[1]

En 2009 las agencias de supervisión de los EE.UU.[2] realizaron una prueba de solvencia para determinar si las entidades financieras más importantes del país disponían de márgenes de capital suficientes para soportar la recesión y las turbulencias del mercado financiero. Se incluyeron en la prueba a las entidades financieras con activos superiores a 100 000 millones de dólares estadounidenses. Las diecinueve organizaciones bancarias incluidas constituían el núcleo del sistema bancario estadounidense, lo cual representa aproximadamente dos terceras partes de los activos agregados de los holdings bancarios del país. Se constató que diez de los diecinueve bancos verificados presentaban un déficit de capital. Sobre la base del supuesto adverso referente a los ejercicios 2009 y 2010, la prueba de solvencia puso de manifiesto un déficit de capital total de aproximadamente 74 600 millones de dólares estadounidenses en estas diez entidades financieras.

El TARP constituyó un mecanismo de protección financiera. Se trataba de un programa público estadounidense de inversiones, préstamos y garantías y compras de activos en varias entidades financieras y a partir de estas, que tenía como fin el refuerzo del sector financiero. A través del programa de asistencia al capital del TARP, el Gobierno de los EE.UU. inmediatamente puso capital a disposición de estas entidades que presentaban un déficit según los resultados de la prueba de solvencia. Este compromiso en favor de la recapitalización de las principales entidades financieras restableció la confianza de los inversores y permitió a las distintas entidades financieras conseguir capital suficiente en los mercados privados. Efectivamente, nueve[3] de las diez entidades que presentaban un déficit de capital ateniéndose a las pruebas de solvencia pudieron captar capital suficiente en los mercados y por tanto no precisaron una financiación adicional del TARP.

1 Esta sección hace referencia a una parte del programa de ayuda para activos problemáticos que afectaba a las grandes instituciones: la prueba de solvencia (SCAP, *Supervisory Capital Assessment Program* o programa de supervisión de evaluación del capital) y el programa de asistencia al capital (CAP, *Capital Assistance Program*).

2 La Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, la Oficina del Controlador de Divisas y el Fondo Federal de Garantía de Depósitos. La FED de Nueva York tuvo una gran participación en las pruebas de solvencia, con alrededor de 200 agentes.

3 Estas representan el 98 % del déficit de capital identificado.

Anexo V

Mecanismo de resolución de Canadá

El Fondo de Garantía de Depósitos de Canadá (CDIC, *Canada Deposit Insurance Corporation*), la autoridad de resolución bancaria canadiense, garantiza los depósitos de las instituciones miembros. Los bancos abonan regularmente las primas para el sistema de garantía de depósitos según un enfoque basado en riesgos (riesgo del balance de los bancos).

Anexo VI

Marco para la recuperación y resolución de los bancos

El Consejo de Estabilidad Financiera (CEF)[1] publicó en octubre de 2011 un documento sobre los atributos básicos para la efectividad de los regímenes de resolución de entidades financieras en el que expone los elementos fundamentales que considera necesarios para un régimen de resolución eficaz. El CEF manifestó que las autoridades de resolución pueden estar descentralizadas, pero que en ese caso se precisan una cooperación y acuerdos de gran solidez. Además, para ser eficaz un régimen de resolución precisa un mandato claro, la capacidad de tomar decisiones con rapidez, y una relación clara y transparente con los bancos participantes.

Atributos básicos de un régimen de resolución eficaz

Autoridad de resolución

Cada entidad con jurisdicción territorial debería designar una o varias autoridades administrativas responsables de ejercer las competencias de resolución en relación con las empresas sujetas al régimen de resolución («autoridad de resolución»). En caso de que haya varias autoridades de resolución en una misma jurisdicción territorial, deberán definirse y coordinarse claramente sus respectivos mandatos, competencias y responsabilidades.

Cuando varias autoridades de resolución se encarguen de la resolución de entidades de un mismo grupo situado en una jurisdicción territorial, el régimen de resolución tendría que incluir la designación de una autoridad principal para coordinar la resolución de las entidades jurídicas en dicha jurisdicción.

La autoridad de resolución debería tener una independencia operativa conforme con sus competencias legales, contar con procesos transparentes, una buena gobernanza y recursos adecuados, y estar sujeta a unos mecanismos rigurosos de evaluación y rendición de cuentas para evaluar la eficacia de las medidas de resolución. Además, debería disponer de los conocimientos, los recursos y la capacidad operativa necesarios para aplicar las medidas de resolución en el caso de empresas de gran tamaño y complejidad.

Competencias de resolución

El marco de resolución debe disponer que la incoación de la resolución tenga lugar antes de que la entidad financiera sea insolvente de acuerdo con su balance y antes de que todo su patrimonio haya desaparecido.

1 El CEF es un organismo internacional encargado de supervisar y formular recomendaciones acerca del sistema financiero mundial. Se creó en abril de 2009 tras la cumbre de Londres del G-20 de 2009 como sucesor del Foro sobre Estabilidad Financiera (FEF). El Consejo abarca las principales economías del G-20, miembros del FEF y la Comisión Europea; está basado en Basilea (Suiza).

Anexo VI

Financiación de empresas en resolución

Las jurisdicciones deben haber creado una garantía de depósitos de financiación privada, o fondos de resolución, o un mecanismo de financiación para la recuperación *ex post* a cargo de los operadores económicos de los costes de la financiación temporal destinada a facilitar la resolución de la empresa.

Fuente: Consejo de Estabilidad Financiera: «*Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions*» (Atributos básicos para la efectividad de los regímenes de resolución de entidades financieras), octubre de 2011.

Anexo VII

Bibliografía

A Banking Union for the Euro Area: Technical Background Notes, FMI, 2013.

Alford, D., *The Lamfalussy Process And EU Bank Regulation: Another Step On The Road To Pan-European Regulation?* Annual Review of Banking & Financial Law [Vol. 25: 1] p. 396, 2006.

Ferran, E., Babis, V., *The European Single Supervisory Mechanism,* University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, 2013.

*Financial markets in Europe: From the Single Market to a Banking Unio*n, German Council of Economic Experts, Annual Report 2012/13, 2013.

Gerhardt, M., Lannoo, K., *Options for reforming deposit protection schemes in the EU,* European Credit Research Institute, ECRI Policy Brief No. 4 (marzo de 2011).

Goodhart, C., *Funding arrangements and burden sharing in banking resolution,* VOX, 2012.

Gortsos, C. VI., *The 'single supervisory mechanism': a major building-block towards a European Banking Union (the full europeanisation of the 'bank safety net'),* 2nd Annual Research Conference of the IADI, 2013.

Goyal, R., Koeva Brooks, P., Pradhan, M., Tressel, T., Dell'Ariccia, G., Leckow, R., Pazarbasioglu, C., and an IMF Staff Team, *A Banking Union for the Euro Area,* FMI, 2013.

Gros, D., Schoenmaker, D., *European Deposit Insurance: Financing the transition,* Centre for European Policy Studies, CEPS Commentary, 2012.

Huertas, T., Nieto, M. J., *Banking union and bank resolution: How should the two meet?*, VOX, 2012.

Kern, A., *Bank resolution and recovery in the EU: enhancing banking union?,* ERA Academy of European Law, 2013.

Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Consejo de Estabilidad Financiera, 2011.

Anexo VII

Lannoo, K., *Banking Union in three steps,* Centre for European Policy Studies, CEPS Commentary, 2012.

Lannoo, K., *Roadmap to banking union: A call for consistency,* Centre for European Policy Studies, CEPS Commentary, 2012.

Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Véron, N., Wolff, B.G., *What Kind of European Banking Union?,* BRUEGEL, 2012.

Verhelst, S., *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step in Europe's Banking Union?,* EGMONT, Royal Institute for International Relations, 2013.

Véron, N., *Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union,* BRUEGEL, 2012.

Véron, N., Wolff, B.G., *From supervision to resolution: next steps on the road to European banking union,* BRUEGEL, 2013.

Véron, N., *A realistic bridge towards European banking union,* BRUEGEL, 2013.

Respuestas de la Comisión

Resumen

V
La Comisión recuerda que la Autoridad Bancaria Europea (ABE) no es responsable de la supervisión directa de las entidades financieras en la UE. La Autoridad Bancaria Europea se creó con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior, sobre todo garantizando un nivel elevado, efectivo y coherente de regulación y supervisión. La Autoridad debe proteger valores públicos tales como la estabilidad del sistema financiero, la transparencia de los mercados y los productos financieros y la protección de los depositantes y los inversores. Debe evitar asimismo el arbitraje regulatorio y garantizar unas condiciones equitativas, así como reforzar la coordinación de la supervisión internacional, en beneficio de la economía en su conjunto.

VI
La Comisión recuerda que la ABE ha recibido un mandato claro y la autoridad para tomar decisiones vinculantes a fin de mejorar la convergencia en materia de supervisión, especialmente en lo relativo a la mediación vinculante y a las investigaciones sobre supuestas violaciones del Derecho de la UE.

VIII
La Comisión recuerda también que las funciones y las responsabilidades de los distintos agentes se definen claramente en la legislación de base. En algunos ámbitos, una mayor precisión podría ser útil.

Introducción

15
La Comisión considera que las funciones de la ABE y del Banco Central Europeo (BCE) están claramente establecidas en los Reglamentos pertinentes. Tanto el Reglamento MUS (considerandos 31 y 32) como el Reglamento de la ABE modificado (considerando 4) subrayan que el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) no cuestiona la función y las responsabilidades de la ABE. En algunos ámbitos (por ejemplo, las pruebas de tensión o el manual de supervisión), una estrecha cooperación entre la Autoridad y el BCE revestirá especial importancia.

Observaciones

25
La Comisión observa que, desde 2010, ha presentado unas treinta series de normas para garantizar que todos los agentes, productos y mercados financieros son objeto de una regulación y supervisión eficientes. Con ello, la Comisión ha propuesto todos los principales actos legislativos relacionados con los compromisos del G- 20 y algunos más. Estas normas son el marco fundamental para los veintiocho Estados miembros de la UE y subyacen a un correcto funcionamiento del mercado único de los servicios financieros.

33
La Comisión reconoce que tanto la Comisión como la ABE han debido llevar a cabo unas cuantas consultas públicas en unos plazos limitados, pero esto se debió a la especial urgencia de los asuntos en juego. En el caso de algunos plazos, por ejemplo, los fijados por los compromisos del G-20, había que respetarlos, lo que se tradujo en unos plazos de consulta excepcionalmente breves.

34
La Comisión está preparando actualmente una evaluación global de las medidas adoptadas.

Las evaluaciones de impacto se basan en supuestos sobre el futuro. Al inicio de la crisis, resultaba difícil aislar la incidencia normativa de otros factores importantes, incluidas las consecuencias directas de la crisis financiera (por ejemplo, aumento de la aversión al riesgo, incertidumbre de las condiciones de mercado, intervenciones de política monetaria excepcionales y bajos tipos de interés). No había hipótesis contrafactuales claras que ayudaran a cuantificar la incidencia prevista. Las condiciones de mercado anteriores a la crisis no pueden servir de hipótesis contrafactual pertinente, porque se trata precisamente de evitar que se repita la experiencia de ciclos de expansión y contracción con gran parte del programa de reforma financiera.

Además, las reformas se basaban en una estrategia general clara que incluía compromisos internacionales (G-20). A lo largo de todo el proceso, la Comisión se ha esforzado por formular normas de manera coherente y por comprobar dicha coherencia. Por lo tanto, se han adjuntado a la mayoría de las propuestas legislativas las evaluaciones de impacto correspondientes. La mayoría de los actos legislativos adoptados como parte de la respuesta normativa a la crisis incluye (parcialmente, varias) cláusulas de revisión a efectos de una nueva evaluación del impacto en las diferentes etapas.

41
La ABE se creó con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior, sobre todo garantizando un nivel elevado, efectivo y coherente de regulación y supervisión. La Autoridad debe proteger valores públicos tales como la estabilidad del sistema financiero, la transparencia de los mercados y los productos financieros y la protección de los depositantes y los inversores. Debe evitar asimismo el arbitraje regulatorio y garantizar unas condiciones equitativas, así como reforzar la coordinación de la supervisión internacional, en beneficio de la economía en su conjunto.

49
La Comisión observa que la función de la ABE en los colegios de supervisores es limitada en la práctica, pero desea señalar lo siguiente:

— se han registrado avances en el funcionamiento de los colegios de supervisores desde 2011 (véase el examen anual del funcionamiento de los colegios de supervisores llevado a cabo por la ABE);

— como consecuencia de la adopción del paquete MUS, la ABE también tiene derecho a convocar reuniones del colegio;

— varias normas técnicas elaboradas por la ABE se adoptarán previsiblemente en 2014. La aplicación de estas normas será de gran ayuda para armonizar las prácticas de los colegios de supervisores.

Estas normas técnicas son los siguientes:

— sobre el intercambio de información entre los supervisores de los Estados de origen y de acogida de conformidad con el artículo 50 de la Directiva 2013/36/UE;

— sobre las notificaciones de pasaporte previstas en los artículos 35, 36 y 39 de la Directiva 2013/36/UE;

— sobre las decisiones conjuntas sobre requisitos de capital y liquidez que han de tomar los miembros del colegio de conformidad con el artículo 113 de la Directiva 2013/36/UE;

— sobre el funcionamiento de los colegios de supervisores con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116 de la Directiva 2013/36/UE.

50
La ABE publica un informe cada año. Este informe indica las deficiencias y las mejoras en el funcionamiento de los colegios de supervisores.

68
Las autoridades europeas de supervisión (AES) realizan un trabajo cada vez mayor de protección de los consumidores dentro de la estructura del «Comité Mixto». La técnica de las extrapolaciones se ha aplicado, por ejemplo, en el ámbito de la tramitación de reclamaciones para garantizar que existen normas similares para los tres sectores (banca, valores y seguros), teniendo en cuenta al mismo tiempo las diferencias específicas entre los sectores.

72
La Comisión señala que la protección de los inversores y los consumidores es una de las tareas encomendadas a las AES. Si bien es cierto que las autoridades todavía tienen algo de margen a la hora de adoptar decisiones jurídicamente vinculantes en materia de prohibición de determinados productos o actividades (véase el artículo 9, apartado 5, del Reglamento de la ABE), el ámbito de aplicación no se limita a esas competencias.

Por ejemplo, la ABE tiene derecho a emitir directrices por propia iniciativa de conformidad con el artículo 16 del Reglamento de la ABE y no requiere una capacitación específica en la legislación sectorial.

79
La Comisión considera que la función y el mandato de la ABE están sólidamente definidos en el Reglamento de base y que no pueden ponerse en tela de juicio mediante protocolos de acuerdo celebrados entre el BCE y las autoridades de Estados miembros no participantes.

Conclusiones y recomendaciones

82
El objetivo de la creación de una unión bancaria con todos sus atributos no cuestiona la existencia de la ABE, que desempeña un papel fundamental a la hora de preservar el mercado único.

83
La Comisión está preparando actualmente una evaluación intersectorial para medir el efecto del programa de regulación en respuesta a la crisis financiera.

Recomendación 1. Primer guion
La Comisión acepta la recomendación de dar tiempo suficiente a la ABE para su elaboración de normas técnicas y señala que ya se han llevado a la práctica los aspectos siguientes: en sus propuestas legislativas, la Comisión se ha comprometido a fijar plazos sobre las facultades adicionales en lo que respecta a normas técnicas que guarden relación con la entrada en vigor del correspondiente acto legislativo de base (12 meses en general y 6 meses como mínimo). Es importante recordar que los plazos los fijan, en última instancia, los colegisladores. El resto de la recomendación se dirige al Parlamento Europeo y al Consejo.

Recomendación 1. Segundo guion
La Comisión acepta esta recomendación y observa que, a menos que esté justificado por razones de urgencia, la Comisión sigue estrictamente sus directrices sobre las mejores prácticas en cuanto a la duración de la consulta pública.

Recomendación 1. Tercer guion
La Comisión acepta esta recomendación y señala que está realizando un análisis transectorial para examinar las medidas del conjunto de medidas reguladoras.

84
Debido a su enorme programa reglamentario, la ABE ha centrado su trabajo en este aspecto en detrimento de su mandato desde el punto de vista de una mayor convergencia de la actividad supervisora. La Comisión espera que esto cambie en la revisión intermedia. La Comisión también observa que la ABE tiene tanto la autoridad como el mandato jurídico en materia de convergencia de la actividad supervisora y para resolver las diferencias entre autoridades nacionales de supervisión.

Recomendación 3. Primer guion
La Comisión acepta esta recomendación y señala que la función de la ABE en las pruebas de solvencia se ha visto reforzada en el marco de paquete global MUS.

Recomendación 3. Segundo guion
La Comisión acepta esta recomendación y desea señalar la Directiva por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, recientemente acordada, establece un marco europeo de resolución. Ha habido un acuerdo político sobre un Mecanismo Único de Resolución (MUR), incluidas una Junta Única de Resolución y un Fondo Único de Resolución para la zona del euro que, no obstante, siguen pendientes de adopción oficial. Al mismo tiempo se debatirá la creación de uno o varios mecanismos de protección en el marco del MUR.

87
La Comisión acepta esta recomendación y recuerda que la protección de los inversores y los consumidores es una de las tareas encomendadas a las AES. Si bien es cierto que las autoridades todavía tienen algo de margen a la hora de adoptar decisiones jurídicamente vinculantes en materia de prohibición de determinados productos o actividades (véase el artículo 9, apartado 5, del Reglamento de la ABE), el ámbito de aplicación no se limita a esas competencias.

88
En opinión de la Comisión, el Comité conjunto de las AES podría emplearse más en el ámbito de la protección de los consumidores. Aunque esto aumente la complejidad, también garantiza la coordinación y refuerza la coherencia de la protección de los consumidores.

Recomendación 4
Por su parte, la Comisión acepta esta recomendación y señala que la creación y las reuniones periódicas del Comité conjunto han facilitado y mejorado el intercambio intersectorial de puntos de vista sobre los temas relacionados con la protección de los consumidores. El Comité conjunto debe desempeñar un papel central en este ámbito. La protección de los consumidores ha sido también objeto principal de numerosas propuestas legislativas presentadas recientemente por la Comisión (por ejemplo, la propuesta sobre las cuentas bancarias, los productos preempaquetados de inversión minorista, la Directiva sobre la mediación en los seguros, etc.). Se ha adoptado hace poco la Directiva sobre el crédito hipotecario y se ha alcanzado un consenso político sobre la MiFID II.

90
El Reglamento de la ABE modificado (considerando 4) y el Reglamento MUS (considerando 32) hacen hincapié en el objetivo de que la atribución de funciones de supervisión al BCE no vaya en detrimento de la función y las competencias y tareas actuales de la ABE. Es importante tener en cuenta que la ABE no es en sí misma un órgano supervisor. Se debe seguir reflexionando sobre la manera de hacer que sean más eficaces los poderes de la ABE en materia de toma de decisiones vinculantes (por ejemplo, en lo relativo a la mediación vinculante o las infracciones del Derecho de la Unión). Este tema se abordará en el próximo informe de la Comisión sobre la revisión del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF).

Además, el Reglamento MUS (considerando 31) establece una clara obligación de cooperación del BCE con las AES.

Recomendación 6. Primer guion
La Comisión acepta esta recomendación y desea señalar que las funciones de los agentes mencionados se especifican claramente en los textos legislativos correspondientes, pero que resulta necesaria una mayor claridad sobre los detalles de su cooperación, así como sobre la aplicación. El Reglamento MUS prevé la celebración de un protocolo de acuerdo entre el BCE y las autoridades nacionales de supervisión (ANS) de los Estados miembros no participantes, por ejemplo.

Recomendación 6. Segundo guion
La Comisión acepta esta recomendación y recuerda que el BCE ya ha adoptado una decisión sobre la cooperación y la coordinación del trabajo entre el BCE y las ANS.

Recomendación 6. Tercer guion
La Comisión acepta esta recomendación y observa que esta petición se recoge en el Reglamento MUS (considerando 31).

Respuestas de la Autoridad Bancaria Europea

Resumen ejecutivo

III
La ABE tiene la firme convicción de que conseguido cumplir sus objetivos dentro de las limitaciones impuestas a sus facultades y competencias de regulación y de supervisión. La ABE considera que las limitaciones en la protección de la estabilidad financiera en la UE tuvieron su origen en deficiencias en el diseño institucional de la unión monetaria, en particular la ausencia de un sistema integrado de supervisión y de una red de seguridad financiera común, y no en deficiencias imputables a la ABE en el desempeño de sus funciones. Estas deficiencias van a ser abordadas ahora por la Unión Bancaria.

Por otra parte, en lo que respecta a la protección de los consumidores, el mandato de la ABE en este ámbito cuenta con una serie de limitaciones, en particular las siguientes: i) el Reglamento de base de la ABE no incluyó ninguna disposición sobre protección de los consumidores en el ámbito de actuación de la propia Autoridad; ii) la ABE no recibió ningún mandato de protección de los consumidores en virtud de Directivas de la UE en 2011, 2012 ni 2013; y iii) el alcance de las entidades financieras a las que la ABE puede dirigir sus instrumentos es limitado y no incluye todas las que son relevantes para la protección de los consumidores.

IV
La ABE señala que no ha participado en la preparación de la legislación primaria de la UE sobre el sector bancario y no ha tenido influencia en la fijación de los mandatos que se le confieren y los plazos que se fijan en la legislación.

La ABE tiene el firme compromiso de respetar los debidos procesos de consulta pública de sus productos, incluida la participación de su Grupo de partes interesadas del sector bancario. Unos pocos casos de desviación de las buenas prácticas de la ABE en lo que respecta a la duración de las consultas públicas se debieron a su compromiso de cumplimiento de los mandatos a tiempo y dentro de los plazos fijados externamente por los legisladores, con el fin de ofrecer seguridad a los participantes en el mercado financiero.

V
La ABE subraya que cualquier mejora significativa del impacto de su actuación sobre la convergencia de las actividades de supervisión de la UE exigiría una modificación de su propio mandato en la legislación primaria. A pesar de las restricciones a las competencias de la ABE, la Autoridad ha logrado avances significativos en la mejora de la supervisión transfronteriza de los bancos y en el funcionamiento de los colegios de supervisores.

VI
La ABE señala que, a pesar de la estrechez de sus competencias legales (no tiene competencia, por ejemplo, para iniciar una mediación vinculante) y de las limitadas solicitudes de mediación recibidas de las autoridades nacionales competentes, ha realizado con éxito mediaciones vinculantes y no vinculantes en ocho casos, todos los cuales han finalizado con soluciones mutuamente convenidas.

La ABE subraya que el fortalecimiento de la fiabilidad de las pruebas de solvencia en el conjunto de la UE requiere una modificación de su propio mandato en la legislación primaria. De conformidad con las disposiciones en vigor, la función de la ABE se limita a «iniciar y coordinar» las pruebas de solvencia, mientras que la responsabilidad legal de la realización de las pruebas y de los contactos con los bancos participantes sigue correspondiendo a las autoridades competentes. La ABE asume así una importante responsabilidad y riesgo de reputación, sin ningún control real sobre los resultados de las pruebas de solvencia.

VIII
La ABE no considera los memorandos de acuerdo instrumentos apropiados para aclarar las funciones y responsabilidades de la propia Autoridad, del Banco Central Europeo (BCE) y de las autoridades nacionales competentes y considera que tal aclaración solo puede hacerse mediante la modificación de la legislación primaria.

Consideramos que los cometidos respectivos del BCE en su función de supervisión y de la ABE son claros y totalmente coherente con el carácter de autoridad competente del BCE, como cualquier otra autoridad nacional competente, cuando actúa en tal función. La ABE no firma memorandos de acuerdo con autoridades nacionales competentes, ya que estas participan directamente en sus trabajos y están representadas en su órgano decisorio, la Junta de Supervisores. La ABE no considera apropiado tratar al BCE de modo distinto que a otras autoridades competentes cuando actúa como supervisor, sin perjuicio de que haya firmado memorandos de acuerdo con él cuando actúa como autoridad monetaria.

Introducción

Cuadro 2: línea sobre el Código normativo único

El cuadro 2 (línea sobre el Código normativo único) contiene datos sobre productos de regulación de la ABE referidos a 2012. En 2013, la ABE presentó a la Comisión Europea, para su aprobación, 36 proyectos de normas técnicas de regulación y 21 proyectos de normas técnicas de ejecución, emitió dos directrices, cuatro recomendaciones, seis dictámenes y realizó 56 consultas públicas.

15

Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 6.

Observaciones

Respuesta común a los apartados 28 y 33

Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 1.

43

La función de la ABE en materia de mediación está restringida por la legislación. La ABE no puede iniciar una mediación vinculante a menos que se le confiera un mandato específico en la legislación primaria. Además, es jurídicamente dudoso si la ABE puede intervenir en los ámbitos en que las autoridades competentes mantienen criterios divergentes: para algunos, la ABE únicamente puede anular las decisiones de las autoridades nacionales cuando estas conculcan el Derecho europeo. A pesar de las restringidas competencias y de las limitadas solicitudes de mediación recibidas de las autoridades nacionales competentes, la ABE ha desempeñado con éxito su función de mediación no vinculante y vinculante en ocho casos (de ellos, dos planteados en la fase de conciliación de una solicitud de mediación vinculante, cinco referidos a una mediación no vinculante y uno referido a una mediación informal) y ha facilitado soluciones mutuamente convenidas en todos ellos (cuatro casos concluyeron con un acuerdo formal, aunque no vinculante, y cuatro concluyeron con un acuerdo informal consensuado).

En relación con la función de la ABE en las pruebas de solvencia, véase la respuesta de la Autoridad a la recomendación 3.

Respuesta común a los apartados 49, 50, 51 y 52

Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 2.

54

La ABE recibió en el primer trimestre de 2014 dos solicitudes de mediación vinculante de una autoridad nacional competente.

55

Aunque la ABE carece de fundamento jurídico para iniciar una mediación vinculante y ha recibido solo dos solicitudes en tal sentido de una autoridad nacional competente en el primer trimestre de 2014, ha intervenido en la supervisión de ocho casos de mediación (véase también la respuesta de la ABE al apartado 43).

57
Las pruebas de solvencia a escala de la UE ofrecieron un nivel hasta entonces desconocido de transparencia y de divulgación de las exposiciones y de la composición de capital de los bancos, con objeto de que los participantes pudieran formarse una opinión informada de la resistencia del sector bancario de la UE, y constituyeron un paso clave en: i) la mejora del conocimiento y la confianza del público en los bancos de la UE, y ii) la preparación del camino para la recomendación de recapitalización de la ABE en 2012. La disciplina del mercado podría reforzarse aún más con una divulgación periódica y constante de los datos del balance por los bancos, que podría facilitarse de forma más eficaz si se confiriese a la ABE un mandato legal para publicar datos de los bancos basados en su propia actividad de elaboración de informes de supervisión.

Respuesta común a los apartados 59, 60 y 61
Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 3.

Recuadro 1
La ABE señala que con anterioridad a las pruebas de solvencia de 2011 carecía de mandato para proceder a una revisión de la calidad de los activos (que habría permitido identificar problemas en Bankia y posiblemente en SNS Bank) y para relacionarse directamente con los bancos con objeto de impugnar sus resultados, cometidos que eran responsabilidad de las autoridades nacionales competentes.

La ABE señala que el recuadro 1 menciona bancos que tuvieron problemas y que finalmente fueron rescatados más de un año después de las pruebas de solvencia y una vez rebasado el horizonte de las pruebas de solvencia de 2011-2012.

En relación con los ejemplos de bancos que se recogen, la ABE aclara lo siguiente:

Respecto a Dexia: En el contexto de las pruebas de solvencia a escala de la UE de 2011, Dexia se valoró como uno de los bancos más seguros en Europa (clasificado en el puesto 13 de 91), y la ABE, con anterioridad a la decisión sobre la participación del sector privado en Grecia, no podía rebajar la calificación de la deuda soberana sin entrar en conflicto con las declaraciones del Consejo de la UE. No obstante, la transparencia facilitada por la ABE al final del ejercicio puso claramente de manifiesto las exposiciones soberanas de Dexia y su débil posición de capital si se valoraban esas exposiciones a precios de mercado.

Respecto a Bankia: En la prueba de solvencia a escala de la UE (supuesto adverso), la ratio de capital de máxima calidad (Core Tier 1) de Bankia se redujo al 5,4 % al final de 2012, porcentaje que seguía siendo superior al umbral mínimo exigido del 5 %. Sin embargo, la ABE recomendó que también reforzaran su posición de capital los bancos que superaban por poco ese umbral. Por otra parte, los resultados se basaban en datos en el momento inicial que no se sometieron a una revisión de la calidad de los activos y que no suponían exposición, por tanto a las pérdidas que se descubrieron posteriormente.

Respecto a SNS Bank: En las pruebas de solvencia a escala de la UE, la ratio de capital de máxima calidad (Core Tier 1) de SNS Bank era de un 8,4 %, muy superior al mínimo exigido del 5 %, y cayó el 7 % al final de 2012. Sin embargo, este nivel se basaba en datos del momento inicial que no se sometieron a una revisión de la calidad de los activos y que solo salieron a la luz dos años después, poniendo de manifiesto la necesidad de un programa rotatorio de pruebas de solvencia. La ABE señala también que se obligó al banco a reestructurarse una vez rebasado el horizonte temporal de la prueba de solvencia.

Respuesta común a los apartados 67 y 72
Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 4.

77
Para reforzar la fiabilidad de las pruebas de solvencia a escala de la UE, la ABE subraya la necesidad de una modificación de su propio mandato en la legislación primaria (véase la respuesta de la ABE a la recomendación 3).

La ABE señala que el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) exigirá el reforzamiento de las relaciones operativas con el BCE, en particular en lo referente a las pruebas de solvencia y a la elaboración del manual único de supervisión. La ABE aclara que, según su mandato legal, el manual europeo de supervisión constituirá una recopilación no vinculante de buenas prácticas de supervisión aplicadas en la UE. Tal mandato no permite a la ABE conseguir una armonización máxima de las buenas prácticas de supervisión en la UE, ni sustituir los manuales existentes aplicados por las autoridades competentes, incluido el BCE.

79
Véase la respuesta de la ABE a las recomendaciones 2 y 6.

Conclusiones y recomendaciones

82
La ABE tiene la firme convicción de que ha gestionado el cumplimiento de su objetivo de protección del interés público y de contribución a la estabilidad y la eficacia del sistema financiero. El refuerzo de la posición de capital de los bancos desencadenado por la acción de la ABE ha sido impresionante: Antes de la realización de las pruebas de solvencia a escala de la UE, los bancos de la UE ampliaron su capital en 50 000 millones de euros con vistas a superar esas pruebas; la recomendación de recapitalización de la ABE forzó a todos los bancos importantes de la UE a alcanzar un capital de máxima calidad (Core Tier 1 Capital) del 9 %, muy por encima de los requerimientos mínimos, teniendo asimismo en cuenta los riesgos de su cartera de deuda soberana; las ratios de capital de los bancos europeos se reforzaron así en más de 200 000 millones de euros. La ABE contribuyó sustancialmente al código normativo único para las entidades financieras de la UE, aportando un elevado número de normas de regulación, directrices, recomendaciones, dictámenes y advertencias, que han ayudado además a mejorar el funcionamiento eficiente y la resistencia del mercado único. La ABE ha procurado activar todos los instrumentos y herramientas que le confiere su Reglamento de base, además de proteger la integridad del mercado único. Además, la ABE desea subrayar que ha cumplido ese objetivo dentro de los límites de su presupuesto y sus recursos, así como dentro de las restricciones impuestas a sus facultades y competencias de regulación y de supervisión. Debe quedar claro que las limitaciones en la protección de la estabilidad financiera en la UE resultantes de deficiencias en el diseño institucional de la unión monetaria, en particular la ausencia de un sistema integrado de supervisión y de una red de seguridad financiera común, no son deficiencias en el desempeño de las funciones de la ABE. Estas deficiencias van a ser abordadas ahora por la Unión Bancaria. Véanse también las respuestas de la ABE a las recomendaciones 3 y 6.

83
Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 1.

Recomendación 1
La ABE acepta la recomendación.

La ABE afirma su pleno compromiso y su respeto estricto de los debidos procesos de consulta pública de sus productos, incluida la participación de su Grupo de partes interesadas del sector bancario. Unos pocos casos de desviación de las buenas prácticas de la ABE en lo que respecta a la duración de las consultas públicas se debieron a su compromiso de cumplimiento de los mandatos a tiempo y dentro de los plazos fijados externamente por los legisladores. Con ello perseguía su objetivo de dar seguridad al mercado financiero y a sus participantes y de proteger el interés público. Señalamos que, en el período de la auditoría, todos los mandatos confiados a la ABE se realizaron a tiempo y en los plazos requeridos (a excepción de los mandatos previstos en el artículo 78 de la DRC, para los que se acordaron nuevos plazos de antemano con la Comisión).

La ABE señala que no ha participado en la preparación de la legislación primaria de la UE sobre el sector bancario y que no ha tenido influencia en la fijación de los mandatos que se le confieren y los plazos que se fijan en la legislación. Una mayor participación de la ABE en el proceso legislativo y el reforzamiento de su función consultiva ante la Comisión y los colegisladores le permitirían cumplir de manera óptima la función prevista por los responsables de la formulación de políticas y su mandato de guardiana del código normativo único. En la práctica, esto podría lograrse por las vías siguientes: i) la solicitud, por parte de los servicios de la Comisión, de la participación informal de la propia Autoridad previamente a la publicación de las propuestas legislativas, ii) la imposición legal de la obligación de consultar a la Autoridad en los ámbitos de interés de esta, tal como se definen en su Reglamento de base, y iii) la exigencia a la propia Autoridad de llamar la atención de la Comisión sobre los ámbitos en los que las diferencias en las normas y las prácticas nacionales obstaculicen el funcionamiento del mercado único y precisen una intervención legislativa. Estas exigencias podrían completarse dando a la Autoridad acceso permanente a información sobre el desarrollo de los proyectos de textos en el Consejo de la UE y a los debates a tres bandas mantenidos entre el Consejo de la UE, el Parlamento y la Comisión, y estimulando el debate previo del contenido y de los plazos de los mandatos que se le confieran a la propia Autoridad.

85

Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 2.

Recomendación 2

La ABE acepta la recomendación, pero subraya que cualquier mejora significativa del impacto de su actuación sobre la convergencia de las actividades de supervisión de la UE exigiría una modificación de su propio mandato en la legislación primaria. La ABE no tiene competencia para convocar reuniones de colegios de supervisores, la cual recae en el supervisor consolidado, y no participa en el proceso de toma de decisiones de esos colegios; carece de mandato para iniciar una mediación vinculante entre las autoridades competentes y es jurídicamente dudoso si puede intervenir en los ámbitos en que las autoridades competentes mantienen criterios divergentes: para algunos, la ABE únicamente puede anular decisiones de las autoridades nacionales cuando estas últimas conculcan el Derecho europeo; y el mandato conferido a la ABE para elaborar el manual único de supervisión no permite alcanzar la máxima armonización de las buenas prácticas de supervisión en el conjunto de la UE.

A pesar de las restricciones en las competencias mencionadas de la ABE, esta ha logrado avances significativos en la mejora del funcionamiento de los colegios de supervisores. Además, ha habido un cambio radical desde la creación de la ABE en 2011, ya que todos los colegios realizan actualmente evaluaciones de riesgos conjuntas y alcanzan decisiones asimismo conjuntas.

En 2013, en concreto, la ABE supervisó estrechamente 43 colegios, asistió a 93 reuniones presenciales y participó en 26 teleconferencias. Desde 2011, la ABE ha solicitado a los supervisores consolidados la convocatoria de los colegios para debatir cuestiones temáticas y relevantes (como el ejercicio de recapitalización de 2011, los ejercicios de pruebas de solvencia de 2011 y 2014 y las recomendaciones de 2013 sobre planes de recuperación, reserva de capital y revisión de la calidad de los activos), o para tratar cuestiones específicas de algunas entidades o países (como circunstancias macroeconómicas en los países de origen, medidas de urgencia y situaciones de crisis en los bancos). La ABE ha solicitado asimismo la inclusión por los supervisores consolidadas en su orden del día de asuntos concretos, como la tolerancia, los planes de emergencia, los riesgos de realización y el cuadro de riesgos de la propia Autoridad. La ABE ha publicado informes internos anuales sobre los progresos y los ámbitos susceptibles de mejora en el funcionamiento de los colegios con destino a su Junta de Supervisores, en los que se ponen de manifiesto los progresos hechos en los debates sustantivos sobre riesgos entre los supervisores implicados. La ABE ha elaborado un Código de conducta para garantizar la consulta *ex ante* de las medidas nacionales, así como un Protocolo para supervisores del país de origen y del país de destino a fin de garantizar que se someten a debate en los colegios las revisiones de la calidad de los activos y las pruebas de solvencia.

La ABE ha preparado asimismo un conjunto de normas técnicas de regulación (NTR) y de normas técnicas de ejecución (NTE) en materia de funcionamiento de los colegios para su adopción en 2014 (NTR y NTE sobre intercambios de información entre supervisores del país de origen y del país de destino, NTR y NTE sobre notificaciones de pasaporte y NTE sobre decisiones conjuntas acerca de los requerimientos de capital y de liquidez). Por último, la ABE ha desempeñado con éxito su función de mediación (dentro de los límites fijados al respecto en su mandato) en ocho ocasiones y ha facilitado en todos ellos soluciones mutuamente convenidas.

En 2013/2014 se ha reforzado y formalizado el proceso a través del cual el personal de la ABE facilita información al supervisor consolidado, a partir de la información concreta que ofrece la propia Junta de Supervisores de la Autoridad. La ABE ha instalado la plataforma informática en su propio sistema interno en 2014, lo que le permitirá tener un mayor control y promover la propia plataforma para el intercambio de información entre las autoridades competentes.

86
Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 3.

Recomendación 3

La ABE acepta esta recomendación, pero subraya que el fortalecimiento de la fiabilidad de las pruebas de solvencia en el conjunto de la UE requiere una modificación de su propio mandato en la legislación primaria. Señalamos que, a pesar de la aclaración parcial de la función que debe cumplir la ABE en las pruebas de solvencia según su Reglamento d base, el eje de esa función sigue siendo el de iniciar y coordinar tales pruebas, no el de realizarlas por sí misma. La responsabilidad legal de la realización del ejercicio de pruebas de solvencia y de los contactos con los bancos participantes sigue correspondiendo a los supervisores competentes, con lo que la ABE asume así una importante responsabilidad y riesgo de reputación, sin ningún control real sobre los resultados.

Considerando lo anterior, la ABE estima que su función en las pruebas de solvencia debería o bien fortalecerse —permitiéndole interactuar directamente con los bancos, realizar análisis por homólogos, impugnar los resultados obtenidos por los bancos en esas pruebas y publicar en su sitio web datos sobre bancos basados en los informes de supervisión elaborados— o bien reconsiderarse de forma radical.

Una opción sería rediseñar las pruebas de solvencia a escala de la UE como un ejercicio de divulgación y de transparencia, centrando la función de la ABE en la facilitación a los supervisores de las herramientas para la realización de esas pruebas y actuando la propia Autoridad como punto de intercambio de los datos de transparencia para la difusión de los resultados a escala de la UE. De este modo se complementarían las pruebas de solvencia de los supervisores realizadas por las autoridades competentes, reproduciéndose así el marco introducido en los Estados Unidos por la Ley Dodd-Frank.

Para cualquiera de estas modificaciones, habría que apoyarse en la legislación primaria.

87
Véase la respuesta de la ABE a la recomendación 4.

La ABE aclara que una reciente modificación de su Reglamento interno ha tratado de superar la insuficiente representación legal de las autoridades nacionales de protección de los consumidores en los procesos de toma de decisiones de la propia Autoridad. En concreto, el Reglamento interno de la Junta de Supervisores, modificado en noviembre de 2013 y que puede consultarse en el sitio web de la ABE, establece explícitamente (artículo 2.4) que «si un miembro con derecho a voto no lleva consigo a un representante de una autoridad nacional competente de conformidad con el artículo 2, apartado 3, dicho miembro tendrá la responsabilidad de coordinarse con la autoridad nacional para garantizar que está suficientemente informado del asunto para poder desempeñar sus funciones como tal.»

Recomendación 4

La ABE acepta la recomendación, pero subraya que su mandato en materia de protección de los consumidores en el sector financiero de la UE está restringido por varias limitaciones y que cualquier mejora significativa de su influencia en este ámbito exigiría una modificación de la legislación primaria.

El Reglamento de base de la ABE no incluyó ninguna disposición sobre protección de los consumidores en el ámbito de actuación de la propia Autoridad. La ABE no recibió tampoco ningún mandato en este sentido en virtud de Directivas de la UE en 2011, 2012 ni 2013. El primer mandato se le confirió en la Directiva de crédito hipotecario, aprobada en febrero de 2014, y comprende la elaboración de una única norma técnica.

La labor de la ABE en materia de protección de los consumidores se ha realizado, por tanto, tan solo por propia iniciativa, aunque los únicos instrumentos jurídicos puestos a su disposición en el Reglamento de base y que la Autoridad puede usar para hacer valer sus actividades de propia iniciativa ante las entidades financieras y las autoridades nacionales competentes son advertencias, dictámenes y directrices, que son instrumentos jurídicamente no vinculantes. Además, las únicas entidades financieras a las que la ABE puede dirigirse son las entidades de crédito, los prestadores de servicios de pago que sean entidades de crédito y los emisores de dinero electrónico. No se incluyen todas las entidades financieras relevantes para la protección de los consumidores, como los prestadores de servicios de pago que no sean entidades de crédito, los proveedores de hipotecas que no sean bancos o los proveedores de crédito que no sean bancos. Por último, pero no por ello menos importante, es muy limitado el ámbito en el que la ABE puede tomar decisiones vinculantes de prohibición de determinados productos o actividades, que solo se permite en circunstancias específicas (que no se le haya conferido ningún mandato concreto en la legislación primaria y que no haya sido declarada por el Consejo una situación de emergencia).

Dentro de las restricciones expuestas, la ABE ha podido aún identificar y abordar, a través de los instrumentos jurídicos no vinculantes antes mencionados, varias cuestiones importantes y urgentes en el mercado bancario, como el préstamo responsable, el tratamiento de los prestatarios en mora, la gestión de las reclamaciones, la gestión de riesgos de los fondos negociados en bolsa, los riesgos de contratos por diferencias, la microfinanciación colectiva, las monedas virtuales y otros.

Recomendación 5

La ABE acepta esta recomendación y señala que está implantando un sistema de gestión del rendimiento.

Recomendación 6

La ABE acepta esta recomendación. La ABE no considera los memorandos de acuerdo instrumentos apropiados para aclarar las funciones y responsabilidades de la propia Autoridad, del BCE y de las autoridades nacionales competentes y considera que tal aclaración solo puede hacerse mediante la modificación de la legislación primaria.

Consideramos que los cometidos respectivos del BCE en su función de supervisión y de la ABE son claros y totalmente coherentes con el carácter de autoridad competente del BCE, como cualquier otra autoridad nacional competente, cuando actúa en tal función. La ABE no firma memorandos de acuerdo con autoridades nacionales competentes, ya que estas participan directamente en sus trabajos y están representadas en su órgano decisorio, la Junta de Supervisores. La ABE no considera apropiado tratar al BCE de modo distinto que a otras autoridades competentes cuando actúa como supervisor, sin perjuicio de que haya firmado memorandos de acuerdo con él cuando actúa como autoridad monetaria.

El artículo 8 de su Reglamento de base establece las principales funciones de la ABE, como el establecimiento de normas y prácticas reguladoras y de supervisión comunes de alta calidad, y las competencias pertinentes para ello, como la elaboración de directrices, recomendaciones y proyectos de normas técnicas. La función de las autoridades competentes se establece principalmente en actos sectoriales que especifican el ámbito de la supervisión y las competencias disponibles. En el caso del BCE, el artículo 4, apartado 2, letra a), de su Reglamento de base ha sido modificado por el Reglamento (UE) nº 1022/2013, que incluye el BCE como autoridad competente a los efectos de las funciones y competencias de la ABE «en lo que respecta a los asuntos relacionados con las funciones atribuidas al mismo por el Reglamento (UE) nº 1024/2013». El considerando 12 del Reglamento (UE) nº 1022/2013 señala que la ABE «debe poder desempeñar sus funciones también en relación con el BCE de la misma manera que en relación con las demás autoridades competentes». Por otra parte, el Reglamento (UE) nº 1024/2013 señala en sus artículos 3 y 4, al fijar el alcance de las funciones del BCE, que tales funciones se ejercerán sin perjuicio de la competencia y de las funciones de la ABE y que el BCE, como otras autoridades competentes, deberá cooperar con la ABE y ha de cumplir la legislación de la Unión, incluidas las normas técnicas y el artículo 16 del Reglamento de la ABE en relación con las directrices y recomendaciones.

La ABE señala asimismo que el Reglamento (UE) nº 1024/2013 contiene disposiciones específicas que exigen la celebración de memorandos de acuerdo con las autoridades competentes de los países no participantes y con los supervisores de valores, pero no incluye ninguna disposición que indique la necesidad de celebrar tales acuerdos con el BCE.

La ABE señala que el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) exigirá la intensificación de las relaciones operativas con el BCE, en concreto en lo que respecta a las pruebas de solvencia y a la elaboración del manual único. Con respecto al manual de supervisión europeo, la ABE aclara que, según su mandato legal, su manual constituirá una recopilación no vinculante de buenas prácticas de supervisión aplicadas en la UE. Tal mandato no permite a la ABE conseguir una armonización máxima de las buenas prácticas de supervisión en la UE, ni sustituir los manuales existentes aplicados por las autoridades competentes, incluido el BCE.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
  A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
  En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
  en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
  o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
  o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

  (*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Suscripciones de pago:

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones
  de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

QJ-AB-14-009-ES-C

ISSN 1831-0842

A raíz de la crisis financiera, la Comisión tomó medidas para estabilizar el sector bancario mediante el refuerzo del marco reglamentario y de supervisión, y mediante la creación de la Autoridad Bancaria Europea (ABE). La primera fiscalización del Tribunal en este ámbito evaluó si la Comisión y la Autoridad habían cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades en el establecimiento de nuevas disposiciones para la regulación y supervisión del sector bancario, y consideró qué experiencias podrían adquirirse para la supervisión bancaria en el marco del nuevo Mecanismo Único de Supervisión. El Tribunal llegó a la conclusión de que las acciones de la Comisión, incluida la creación de la ABE, constituían primeros pasos importantes para responder a la crisis financiera. Sin embargo, se detectaron algunas deficiencias en el funcionamiento de estas nuevas disposiciones por lo que respecta a la supervisión bancaria transfronteriza, la evaluación de la resistencia de los bancos de la UE y la promoción de la protección de los consumidores que son objeto de recomendaciones por parte del Tribunal.

CURIA RATIONUM

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Oficina de Publicaciones