

El ejercicio de la supervisión en base consolidada de grupos internacionales¹

De acuerdo con lo previsto en la legislación aplicable, el Banco de España es responsable de la supervisión individual de las entidades de crédito autorizadas en España, así como de la supervisión en base consolidada de los grupos de entidades de crédito cuya matriz es española.

En efecto, en el ámbito internacional, las relaciones entre el país de origen de la matriz de un grupo bancario y el país de acogida de la filial del mismo se rigen por el Concordato del Comité de Basilea². El objeto de estos documentos era, y es, que ningún establecimiento bancario (extranjero) se quede sin una supervisión efectiva, y para ello se establecieron dos medidas: 1) una distribución clara de las responsabilidades entre los supervisores de origen y de acogida, y 2) una estrecha cooperación e intercambio de información entre los mismos.

Estos principios, recogidos en la normativa comunitaria actual³, establecen que el supervisor de origen (de la matriz) es el responsable de llevar a cabo la supervisión del grupo en base consolidada (además, lógicamente, de las entidades individuales autorizadas en su jurisdicción), y el supervisor de acogida (de la filial en el extranjero) es el responsable de las filiales por él autorizadas.

La toma general de conciencia sobre la mayor necesidad de cooperación que será necesaria para llevar a cabo la implementación de la nueva normativa de solvencia en los grandes grupos internacionales vuelve a reforzar la importancia de asentar unos principios para la supervisión eficaz y eficiente de estos grupos transfronterizos. El Comité de Basilea emitió en agosto de 2003 unos principios de alto nivel, reiterando el esquema actual de reparto de responsabilidades establecido en el Concordato y aconsejando una mayor cooperación entre supervisores. La propuesta de modificación de la Directiva 2000/12 para incorporar la nueva normativa de capital mantiene este esquema, asimismo, en la Unión Europea (UE), reforzando el papel de las autoridades responsables de la supervisión en base consolidada y los mecanismos de cooperación e intercambio de información entre los supervisores de la UE.

En este contexto, a continuación se desarrolla con más detalle los elementos del ejercicio de la supervisión en base consolidada en los grupos españoles con presencia internacional, con una mención particular a su tratamiento en el marco de un mercado único europeo.

1 La supervisión consolidada en el ámbito internacional

Las buenas prácticas de gestión de los grupos bancarios internacionales y los principios básicos para la supervisión en base consolidada que se desarrollan a continuación parten del hecho de que los grupos españoles han abordado su expansión internacional a través de una estructura de

¹ Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2004. Capítulo 2.5, Páginas 107 a 110

² El Concordato de 1975, con su revisión de 1983, Principles for the supervision of banks foreign establishments.

³ Directiva Bancaria 2000/12, que compila las antiguas 89/646, 92/30 y 95/26.)

filiales, por la racionalidad que aporta dicho esquema, en el que cada una de las entidades del grupo tiene personalidad jurídica propia y está sujeta a la jurisdicción local que corresponda. En la Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2002, el Banco de España expuso los principios de gestión de grupos bancarios internacionales que constituían buenas prácticas. Los principales aspectos se resumen a continuación.

El grupo bancario en su conjunto debe contar con un nivel global de capitalización adecuado. Pero, además, se debe mantener una adecuada distribución de los recursos propios dentro del grupo, es decir, proporcionada a la localización de los riesgos, de manera que cada entidad bancaria, incluida la matriz, en cada país cuente con el capital apropiado en función de sus riesgos y holgura suficiente para afrontar su crecimiento.

Cada entidad de crédito del grupo debe ser capaz de identificar, gestionar y valorar los riesgos de su propio negocio de manera individual, utilizando técnicas, sistemas y cultura comunes al grupo. Todo ello sin perjuicio de la aplicación por la matriz de los correspondientes mecanismos de control. Las entidades que componen un grupo deben ser transparentes en sus operaciones financieras. Con independencia de su grado de filialidad, deben contar con capacidad propia de apelación a los mercados para financiar su actividad y realizar de forma autónoma las coberturas adecuadas de sus riesgos. Las transacciones intra-grupo deben realizarse siempre a precios de mercado, no subvencionados en ninguna dirección. Para una aplicación efectiva de lo anterior, la mejor manera es que las distintas entidades de un grupo bancario operen directamente con el mercado, mejorando de esta forma la transparencia, lo que posibilitará no solo el efectivo conocimiento y calificación (rating) del grupo, sino también la de cada uno de sus componentes.

El grupo y cada entidad individual deben tener un eficaz sistema de control interno. Los gestores de cada filial son responsables de las mismas y deben rendir cuentas sobre su situación. Es necesario que exista en el grupo una auditoría interna fuerte y eficaz, y también en cada una de las filiales en el extranjero.

Pues bien, de acuerdo con el esquema de responsabilidades descrito anteriormente, que ha venido funcionando adecuadamente y cuya continuidad el Banco de España apoya, la actuación del supervisor del país de origen como supervisor en base consolidada no puede suplir la importante función ni la responsabilidad del supervisor del país de acogida sobre las filiales del grupo, ya que:

La autoridad del país de acogida es la que cuenta con las prerrogativas y habilitaciones legales necesarias para adoptar medidas supervisoras o cautelares sobre las filiales en casos de contingencia o crisis. Debe mantenerse, por tanto, el paralelismo entre autoridad que otorga la licencia y autoridad supervisora en base individual, para evitar cualquier confusión o incoherencia entre las responsabilidades atribuidas.

La autoridad del país de acogida tiene un mejor conocimiento de los mercados locales y, debido a su proximidad, mayor capacidad para evaluar los riesgos de la actividad en el país. También tiene un conocimiento más preciso de la normativa aplicable en la jurisdicción, por lo que puede desarrollar la supervisión continuada de la filial de forma más cercana, con mayor capacidad de control y con más eficacia.

El esquema actual es plenamente coherente con la personalidad jurídica propia y responsabilidad legal ante terceros que tienen las entidades filiales dentro del grupo.

En su condición de supervisor en base consolidada, son funciones de la autoridad del país de origen la verificación de los estados consolidados, que han de estar formulados con criterios de valoración armonizados con los aplicados por la matriz; el control de la solvencia agregada del grupo; y la vigilancia de los controles internos y sistemas de gestión implantados en todo el grupo.

Para llevar a cabo estas funciones, el supervisor del país de origen necesita obtener de la entidad matriz la información del grupo precisa, pues este cauce es la forma natural de transmisión de

información entre el supervisor del país de origen y las filiales en el extranjero de los grupos bancarios internacionales. Los gestores de dichos grupos no pueden tener restricciones ni obstáculos legales o prácticos para conocer y valorar los riesgos localizados en las filiales.

Pero no se debe olvidar que la efectividad de la supervisión en base consolidada depende de la existencia de una supervisión sólida practicada por los países de acogida que proporcione certeza sobre la situación financiera y de riesgos de las filiales, su solvencia y los mecanismos de gestión y control aplicados.

En el ámbito de la supervisión de los grupos internacionales, la cooperación entre supervisores prudenciales tiene como objetivo básico, además de potenciar la estabilidad financiera internacional, facilitar el cumplimiento de las responsabilidades que corresponden a cada autoridad, de acuerdo con el esquema descrito anteriormente.

El diálogo y la cooperación con otros supervisores son esenciales para la eficaz supervisión de los grupos y la convergencia hacia las mejores prácticas supervisoras. Atendiendo a la estructura de los grupos españoles, actualmente la forma práctica más eficiente de llevar a cabo esta cooperación es la relación bilateral entre el supervisor del país de origen y el supervisor del país de acogida, en un marco de transparencia y respeto mutuo, mientras que las relaciones multilaterales proporcionan mayor eficacia para el tratamiento de aspectos conceptuales y prácticas supervisoras generales.

La cooperación entre el supervisor del país de origen y el supervisor del país de acogida se extiende a la comunicación de cuanta información relevante pueda contribuir, de manera realista, al mejor desempeño de sus respectivas funciones, teniendo presentes la distinta naturaleza de estas y, en especial, el hecho de que el supervisor en base consolidada necesita contar con información sin restricciones sobre las filiales, y el supervisor del país de acogida, en tanto la filial esté adecuadamente capitalizada y gestionada, necesita la información relativa al grupo que sea significativa para la filial. El intercambio de información entre supervisores se entiende sin perjuicio de la interlocución de estos con los gestores del grupo.

Una forma adecuada para concretar los principios y objetivos de la cooperación son los convenios de colaboración, aunque son posibles también otras vías menos formales, dependiendo de la relevancia de las filiales. En los convenios, además del intercambio de información, pueden preverse otras formas de cooperación, como la posibilidad de que, en casos excepcionales, el supervisor del país de origen realice, de acuerdo con el supervisor de acogida, actuaciones inspectoras en la filial.

2 La supervisión consolidada en el ámbito de la Unión Europea

Los principios básicos que se han desarrollado en el epígrafe anterior para los grupos bancarios transnacionales y la organización de su supervisión son válidos en el ámbito de la Unión Europea, pero con algunas matizaciones. La existencia de una base normativa común y de unos mercados progresivamente más integrados llevan a que en la UE, manteniéndose el esquema básico de distribución de responsabilidades, existan en la actualidad unos mecanismos de cooperación reforzada y que esté previsto un papel más preponderante del supervisor en base consolidada.

En este sentido, el proyecto de modificación de la Directiva 2000/12 dispone que el supervisor en base consolidada lleve a cabo tareas de coordinación en la supervisión del grupo y en la obtención y distribución de la información, y destaca especialmente su papel en la validación de los modelos avanzados en el marco de la nueva normativa de solvencia. El Comité de Supervisores Bancarios (CEBS) está trabajando en elaborar unos principios de cooperación práctica que den contenido a la Directiva y faciliten y hagan consistente su implementación.