

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios*

20 de junio de 2002

## DOCUMENTO DE TRABAJO

relativo a las normas sobre supervisión cautelar en la Unión Europea

Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios

Ponente: Ieke van den Burg

La Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios ha decidido elaborar un informe de iniciativa sobre el futuro de la supervisión financiera en Europa. Los mercados y productos financieros evolucionan a ritmo acelerado y cruzan fronteras geográficas y sectoriales. Las transacciones financieras ya no son exclusividad de los bancos en el sentido más estricto del término, ya que sociedades no financieras e incluso algunos organismos públicos están penetrando en los mercados financieros en rápida evolución. ¿Cómo repercute esta situación en la estabilidad financiera y en la responsabilidad pública de mantener un sector financiero sólido, tanto a escala nacional como internacional?

El Parlamento Europeo ha abordado recientemente varios expedientes legislativos para reglamentar elementos específicos de los mercados financieros, y tales expedientes vienen acompañados de numerosas medidas adicionales en la fase de aplicación. Finalmente, el Parlamento Europeo ha acordado que las medidas de aplicación correrán a cargo de comisiones especializadas, de acuerdo con las propuestas Lamfalussy, pero que estarán dotadas de un control democrático adecuado y de un mecanismo completo de revocación en el futuro. Sin embargo, no basta con la reglamentación. Más que nunca, es necesario combinar normas eficaces con una supervisión rigurosa e inflexible.

El informe de iniciativa del Parlamento Europeo se centrará principalmente en la dimensión europea de la supervisión financiera y cautelar. Hasta el momento, la supervisión en la UE está desperdigada entre 40 instituciones y autoridades diferentes. El aumento de la actividad financiera transfronteriza e intersectorial crea una mayor dependencia entre las mismas para garantizar una supervisión y estabilidad fiables. Los sistemas de supervisión emanan de tradiciones diferentes en cada Estado miembro de la UE, pero, al igual que en el resto del mundo, también se encuentran en un proceso de cambio en respuesta a estas transformaciones. Recientemente y en nombre del Consejo ECOFIN, el primer y el segundo informe Brouwer se centraban en la estabilidad financiera y en la prevención de crisis financieras.

El informe del Parlamento pretende dar prioridad a la organización presente y futura de la supervisión, en relación con la evolución de los mercados financieros, y abordar aspectos como la estabilidad financiera, la gestión de las crisis y la responsabilidad política con vistas a una creciente necesidad de modernización a escala europea.

La primera actividad que emprenderá la comisión será la celebración de una audiencia de expertos de formación y tendencias diferentes, que tendrá lugar el 10 de julio. El presente documento de trabajo es un documento preliminar para dicha audiencia y una invitación a un primer intercambio de puntos de vista entre los miembros de la comisión.

Enron: símbolo de la necesidad de supervisión adecuada

El ponente opina que el momento para elaborar el informe es particularmente favorable. El caso Enron ha obligado a las autoridades estadounidenses a reconsiderar el modo en que funciona su propio sistema financiero. Muy pocas personas cuestionaron la debilidad inherente de la reglamentación mientras florecían los mercados financieros. Este juego en el que siempre se gana, ventajoso tanto para los grandes bancos de inversiones como para los pequeños accionistas, llegó a su término con la explosión del inestable sector de la alta tecnología en el año 2000. Algunos observadores informados comenzaron a poner en tela de

juicio determinados aspectos, pero sólo cuando se destapó el escándalo Enron salió a la luz toda la verdad. Entonces pareció evidente que los contables habían dado una imagen sesgada de la empresa, que los auditores habían hecho la vista gorda, que los analistas financieros habían engañado a la opinión pública y que se había incitado a los periodistas a mentir. Los empleados de Enron no sólo perdieron sus puestos de trabajo, sino también los ahorros que habían invertido en planes de jubilación, mientras que los socios habían vendido en bloque todas sus acciones antes de que se descubriesen las malas noticias. En resumen, hubo conflictos de intereses a todos los niveles y autorregulación de contables, auditores y analistas. Además, los periodistas no fueron capaces de crear los incentivos necesarios para fomentar el comportamiento ético. El fracaso de la autorregulación es sin duda la principal lección que ha de recordarse del caso Enron. Asimismo, ha ganado terreno la necesidad de gestionar eficientemente una supervisión de todos los operadores de mercado. Puesto que la estabilidad financiera podría afectar también a Europa, es hora de evaluar la capacidad de regulación y supervisión para afrontar el riesgo financiero en sus múltiples y engañosas formas. Si bien existen motivos para estar tranquilos teniendo en cuenta el historial de los supervisores europeos, no hay razón para ser complaciente. Los mercados financieros europeos están atravesando un periodo de rápidos cambios. Obviamente, el euro actúa como catalizador en los mercados financieros europeos. Las iniciativas privadas y públicas están transformando profundamente el sector de los servicios financieros. Comienzan a aparecer vínculos transfronterizos e intersectoriales, aunque no está claro cuál es su alcance ni la velocidad a la que están avanzando. En un periodo transitorio como éste, cualquier sistema puede debilitarse si la supervisión no es capaz de mantenerse a la altura. Por ello, debemos reforzar la solidez de nuestro sistema financiero mediante instituciones reguladoras y supervisoras adecuadas.

#### Aspectos conceptuales

El ponente estima que se pueden abordar varios temas en este informe. En primer lugar, el informe podría tratar de revisar el concepto de estabilidad financiera. En los últimos años, numerosos académicos y supervisores han subrayado repetidas veces la importancia de la estabilidad financiera, pero su contenido sigue siendo confuso. ¿Qué significa exactamente y cómo se adaptará la tarea de supervisar bancos y compañías de seguros a la luz de la rápida evolución de los mercados y productos? También se puede tratar la interacción entre las normas de competencia y la estabilidad financiera. ¿Hasta qué punto la competitividad implacable aumenta las probabilidades de que bancos y compañías de seguros individuales tengan complicaciones?

El aumento de la presión ejercida por consumidores y accionistas sobre publicidad y transparencia puede incrementar la demanda de información pública, pero no conlleva automáticamente un descenso del riesgo.

Otro dilema que se plantea es cómo podrá combinarse la tradición de amplios poderes discrecionales de las autoridades supervisoras con el aumento de normativa detallada necesaria para lograr un sistema equilibrado. ¿Están dispuestas las autoridades supervisoras a confiar las unas en las otras y a otorgar poderes discrecionales a otras autoridades y, en particular, en el ámbito europeo?

Debemos determinar si es posible abrir un camino genuinamente europeo para supervisar las instituciones financieras. Hay quien aducirá que la supervisión debe mantenerse tan cerca como sea posible del terreno, mientras que otros afirman que las normas estratégicas se definen hoy en día en instituciones globalizadas, tales como el Comité de Basilea. Entre los reguladores nacionales y los organismos de decisión mundiales, ¿queda espacio para que las instituciones europeas desarrollen un modelo europeo?

#### La estructura institucional de la supervisión

En segundo lugar, el ponente considera que la cuestión de la organización institucional de la supervisión financiera y cautelar en Europa ha de abordarse con detenimiento. Por ello, se tratará este aspecto tanto desde una perspectiva nacional como europea.

A escala nacional existen tres enfoques, que, en cierto modo, “compiten” entre sí. El primero reúne todas las funciones reguladoras, supervisoras y de vigilancia en una única entidad (enfoque integrado). El segundo está basado en la supervisión sectorial (banca, seguros, valores) realizada por entidades separadas, pero crea mecanismos que garantizan una coordinación adecuada entre las autoridades competentes (enfoque sectorial). El tercero (re)ordena las tareas por función: por una parte, la supervisión cautelar, por otra, la supervisión “del comportamiento” de las normas de conducta profesional, que están en gran medida vinculadas a la protección del consumidor (enfoque funcional). La pregunta que se plantea es si, a la luz de la evolución de mercados y productos, la división tradicional entre supervisión de bancos, de seguros y de valores ha quedado obsoleta. Y, en la misma línea, también se plantea la duda de si los bancos centrales seguirán estando implicados en la supervisión de alcance nacional y, en caso afirmativo, de qué modo. Ambos aspectos están relacionados, lo que contribuye a la complejidad del sistema, ya que cada país ha desarrollado en las últimas décadas su propio equilibrio de poder entre reguladores.

El desafío a escala europea es el desarrollo de la cooperación, de la coordinación e incluso de la armonización sobre la base de esta heterogénea configuración de tradiciones diversas. Nadie pondrá en duda que el refuerzo de la cooperación internacional es, a juicio de muchos, algo inevitable. Sin embargo, la forma de cooperar podría ser muy diferente de un modelo a otro. Podría ser simplemente un foro de discusión o un organismo de intercambio más intenso de información. Pero también podría adoptar la forma de un verdadero organismo de toma de decisiones estrechamente integrado en el proceso de elaboración de la legislación comunitaria. En este contexto, la función del Banco Central Europeo también merece sin duda una mención. ¿Es necesario que el BCE adquiera su propia experiencia en materia de supervisión bancaria desempeñando un papel más importante en la supervisión directa de los grupos transfronterizos? ¿Cuáles deberían ser las relaciones entre la Comisión Europea y el BCE en este ámbito?

#### Trabajos paralelos en otras instituciones comunitarias

El momento de elaboración del presente informe no podría haber sido más oportuno, ya que otras instituciones europeas están elaborando sus propias estrategias. En la reunión informal del Consejo ECOFIN, celebrada en Oviedo el 13 de abril de 2002, se decidió que se debería continuar trabajando “con el fin de asegurar que la Unión Europea esté provista de estructuras apropiadas para la regulación y supervisión financieras en un entorno financiero que

evoluciona rápidamente. (...) En concreto, debería considerarse el establecimiento de disposiciones adecuadas para el diseño y aplicación de la nueva legislación, el intercambio de información en materia de supervisión, las mejores prácticas y la convergencia de supervisión, el asesoramiento sobre las políticas al ECOFIN y a la Comisión, y la valoración de las amenazas a la estabilidad financiera (...)”<sup>1</sup>. La Comisión Europea también contribuirá al debate.

#### Necesidad de responsabilidad a escala europea

Independientemente de las opciones que pueda presentar el Consejo, el ponente considera que cualquier mejora en el modo en que se toman las decisiones en el ámbito de la supervisión bancaria y de seguros debería brindar al Parlamento la posibilidad de emitir su dictamen. A este respecto, el procedimiento Lamfalussy en el ámbito de los mercados financieros y de la supervisión de valores ha abierto el camino a una toma de decisiones más eficaz, a la vez que protege el papel del Parlamento Europeo. En virtud de este procedimiento se definen los principios en el ámbito legislativo (nivel 1), mientras que las medidas técnicas de aplicación (nivel 2) son adoptadas por el Comité Europeo de Valores (CEV), presidido por la Comisión. EL CEV recibe asesoramiento técnico del Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (CERV) especializado en este ámbito. Al CERV también le corresponderá la doble tarea de preparar recomendaciones conjuntas de interpretación, directrices coherentes y normas comunes, y de comparar la práctica reguladora para garantizar una aplicación y cumplimiento coherentes (nivel 3). Aunque todavía hay progresos que realizar, principalmente mediante la concesión de un mecanismo completo de revocación al Parlamento, el procedimiento Lamfalussy podría ser el punto de partida para otro ámbito de la legislación financiera. Este aspecto también podría abordarse en el informe.

---

<sup>1</sup> Conclusiones de la 24ª reunión del Consejo, de 7 de mayo de 2002

Disposiciones nacionales de la Unión Europea en materia de supervisión

Supervisores separados para bancos y compañías de seguros: España, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos y Portugal

Supervisor único para bancos y valores con un responsable de reglamentación separado para las compañías de seguros: Bélgica, Finlandia, Irlanda y Luxemburgo

Supervisor único para bancos, compañías de seguros y valores: Alemania, Austria, Dinamarca, Reino Unido y Suecia

### **Comités internacionales encargados de la supervisión financiera: visión general**

## **COMITÉS BANCARIOS**

### **A escala mundial:**

Comité G-10 de Basilea de Supervisión Bancaria

### **A escala europea:**

Comité Consultivo Bancario (CCB)

Comité de Supervisión Bancaria (CSB)

Grupo de Contacto (GdC)

## **COMITÉS DE SEGUROS**

### **A escala mundial:**

Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (AISS)

### **A escala europea:**

Comité de Seguros (CS)

Conference of Insurance Supervisory Authorities of the member States of the European Communities (Conferencia de las Autoridades de Supervisión de Seguros de los Estados miembros de las Comunidades Europeas)

## COMITÉS DE VALORES

### **A escala mundial:**

Organización Internacional de las Comisiones de los Valores Mobiliarios (OICVM)

### **A escala europea:**

Comité de Alto Nivel de las Autoridades de Supervisión de Valores (CANASV)

Comité de Contacto de Valores (Securities Contact Committee - SCC)

Comité de contacto OICVM

Comité Europeo de Valores (CEV)

Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (CERV)