

REGULACIÓN ESPAÑA

Completando el marco prudencial bancario

María Abascal / Rosa Gómez Churruca

Ley 10/2014 de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito

La nueva ley continúa con la transposición al ordenamiento jurídico español de la normativa de solvencia europea ('CRD IV pack'), que a su vez implementa en gran medida el nuevo marco prudencial global, conocido como Basilea III. Dicha transposición se inició con el Real Decreto-ley 14/2013, que adoptó los aspectos normativos cuya incorporación era más apremiante, a fin de posibilitar la entrada en vigor el 1 de enero de 2014 de los nuevos requerimientos prudenciales. Entre los elementos novedosos, destaca la exigencia de mantener unos colchones de capital adicionales a los requerimientos mínimos. Tramitada por el procedimiento de urgencia y publicada en el BOE de 27 de junio, su entrada en vigor se ha producido al día siguiente.

Aspectos generales de la nueva ley

Esta ley completa la incorporación al ordenamiento jurídico español de los cambios necesarios para adaptarse al 'CRD IV pack', en particular en lo referente a los aspectos relativos de uno de sus 2 componentes, la Directiva 2013/36/UE. El Reglamento (UE) 575/2013 es de directa aplicación en todos los estados miembros por lo que no requiere transposición. La ley aglutina en una única normativa las diversas normas de ordenación y disciplina de las entidades de crédito, constituyéndose, por tanto, en el núcleo básico del régimen jurídico que les es aplicable.

Los principales aspectos regulados por esta ley podemos agruparlos en los siguientes apartados:

- 1) **Régimen jurídico de las entidades de crédito**, incluyéndose las condiciones para la autorización o revocación, el régimen de participaciones significativas y las cuestiones referentes al funcionamiento de los órganos directivos (idoneidad e incompatibilidades, gobierno corporativo y políticas de remuneración).
- 2) **Solvencia, supervisión prudencial y procedimiento sancionador**: disposiciones que han de mantenerse en el marco nacional y que complementan al Reglamento (UE) 575/2013. Se incluye:
 - **Evaluación de la adecuación de capital y liquidez de las entidades** (Pilar II del marco de solvencia): cada entidad determina, a través del proceso de autoevaluación del capital, si los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento son suficientes o si, por el contrario, dado su modelo de negocio y nivel de exposición al riesgo, precisa mantener un nivel de capital superior. El supervisor revisa esta autoevaluación, supervisa la adecuación de liquidez de la entidad y vigila el cumplimiento de otros aspectos del marco prudencial, pudiendo exigir un nivel de capital superior a una entidad en particular, si lo considera conveniente tras la revisión efectuada.
 - **Exigencia de colchones de capital**: se contempla su aplicación escalonada en el tiempo.
 - **Supervisión de las entidades de crédito**: Se designa al Banco de España como autoridad supervisora, estableciéndose que al menos una vez al año someterá a las entidades de crédito supervisadas a pruebas de resistencia, pudiendo publicar el resultado de las mismas. No obstante, a partir de la entrada en vigor y completa efectividad del Mecanismo Único de Supervisión en la Unión Europea, el Banco de España habrá de ejercer sus funciones de supervisión de entidades de crédito en cooperación y sin perjuicio de las competencias que serán directamente atribuidas al Banco Central Europeo, de conformidad con lo previsto en el Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

- **Procedimiento sancionador aplicable**, que introduce novedades en lo que respecta a nuevos tipos sancionadores, a la cuantía y forma de cálculo de las infracciones aplicables y su publicidad.
- 3) La modificación de la Ley del Mercado de Valores para, entre otros objetivos, **extender las nuevas medidas prudenciales a las empresas de servicios de inversión**.
- 4) **Otros aspectos regulados**: régimen de las participaciones preferentes, normas aplicables a los Sistemas Institucionales de Protección, cambios en la comisión gestora del Fondo de Garantía de Depósitos, modificaciones en la regulación de las entidades de contraparte central, modificaciones en la ley de cajas, etc.

Completando la normativa de solvencia: colchones de capital

La nueva normativa prudencial aplicable a los bancos españoles tiene como **norma principal el Reglamento (UE) 575/2013**, que entró en vigor en los estados miembros el 1 de enero de 2014, y que establece los aspectos relativos a la definición de capital y requerimientos mínimos (Pilar I) por riesgo de crédito, de mercado, operacional y de liquidez, así como las normas relacionadas con el apalancamiento y con la información a publicar por las entidades (Pilar III). En el caso de España, se acompaña también por la **Circular del Banco de España 2/2014**, que establece los criterios adoptados por el Banco de España en aquellos aspectos en que el reglamento europeo deja discrecionalidad al supervisor nacional. Ejerciendo dicha potestad, el Banco de España ha establecido, por ejemplo, que los requerimientos mínimos sean desde el principio del 4,5% (capital ordinario de nivel 1, sobre exposiciones al riesgo), del 6% (capital de nivel 1) y del 8% (capital total), sin acogerse a la posibilidad de una implementación gradual de los mismos, aunque sí ha considerado la implementación progresiva prevista en la norma europea en otros aspectos, como es en el caso de las nuevas deducciones al capital.

Este reglamento europeo se acompaña **de un conjunto muy amplio de estándares técnicos de regulación e implementación**, aprobados por la Comisión, informando al Parlamento y al Consejo en el caso de los de carácter regulatorio, que son también de obligatorio cumplimiento y directamente aplicables en los estados miembros. Esta formulación de la normativa de solvencia europea, que en gran medida está materializada en normas que no requieren transposición nacional, forma parte del proyecto de regulación armonizada europea (Single Rulebook), necesario para sustentar la Unión Bancaria en curso.

Adicionalmente, **la nueva ley 10/2014 complementa el nuevo marco** prudencial, transponiendo al marco español diversos aspectos contenidos en la propia CRD IV (directiva 2013/36/UE) que requieren ser acomodados al marco jurídico de cada estado miembro.

Figura 1

Marco prudencial español para entidades de crédito



Fuente: BBVA Research

Una de las principales novedades de la ley es la incorporación al ordenamiento jurídico español de los denominados colchones de capital. Adicionalmente a los requerimientos mínimos de capital establecidos en el reglamento europeo, las entidades deberán mantener unos montantes adicionales de capital de la máxima calidad (capital ordinario de nivel 1), algunos de ellos sólo en caso de que el supervisor lo considere conveniente obedeciendo a criterios de índole macroprudencial.

La ley contempla la entrada en vigor diferida de la mayoría de los colchones, en 2016, así como un calendario para su implementación progresiva, que se extiende hasta 2019, acorde con los plazos máximos establecidos en la directiva europea (véase Tabla 1 y Gráfico 1).

El colchón de conservación de capital será de obligado cumplimiento para todas las entidades de crédito, a fin de que dispongan de reservas adicionales de capital para hacer frente a pérdidas inesperadas que se pudieran producir, sin que las mismas desencadenen necesariamente el incumplimiento de los requerimientos mínimos de capital.

Por otro lado, algunos colchones adicionales sólo afectarán a las entidades que se consideren sistémicas, bien desde una perspectiva global, según la metodología acordada en el Comité de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB en inglés), o local, según el criterio de la autoridad local. El fin último de los recargos de capital a entidades sistémicas es que estas entidades acumulen una mayor capacidad de absorción de pérdidas para hacer frente a situaciones críticas, al tiempo que sirve como medida de protección adicional del sistema financiero local y global.

Este es el caso de las entidades designadas como **Entidades de Importancia Sistémica Mundial (EISM), que deberán cumplir a nivel consolidado con unos colchones de capital adicionales.** El Banco de España identificará las entidades de crédito autorizadas en España consideradas EISM (o G-SIs) y procederá a su clasificación en una de las 5 subcategorías establecidas en función de su importancia sistémica. El colchón requerido a una determinada entidad estará entre el 1% y el 3,5%, dependiendo de la subcategoría que le corresponda. A estos efectos, la Autoridad Bancaria Europea ha elaborado unos [estándares técnicos](#), siguiendo las recomendaciones globales emitidas por el Consejo de Estabilidad Financiera, que serán de obligado cumplimiento una vez sean aprobados por la Comisión y publicados en el Boletín Oficial de la Unión Europea, contemplándose también la [publicación de los indicadores](#) utilizados para determinar la identificación y clasificación de una entidad como EISM. De esta manera se promueve la transparencia y la convergencia de los criterios seguidos por los supervisores nacionales de los estados miembros en la identificación de las EISM.

También es el caso del colchón de capital requerido a **Otras Entidades de Importancia Sistémica (OEIS),** siendo el Banco de España el encargado de identificar las entidades consideradas sistémicas desde una perspectiva local, pudiendo imponerles un colchón de capital que puede elevarse hasta el 2% de su exposición al riesgo.

Adicionalmente, el colchón de capital **Anticíclico** podrá ser activado o desactivado por el supervisor a fin de contrarrestar el impacto procíclico de los requisitos prudenciales sobre la provisión de crédito nacional. En el caso de las entidades que operan en diferentes geografías, deberán mantener un colchón de capital anticíclico específico, calculado a nivel individual y consolidado como media ponderada de los requerimientos de colchón que sean de aplicación en los territorios en que están ubicadas sus exposiciones crediticias. El Banco de España fijará el colchón anticíclico correspondiente a las exposiciones ubicadas en España y establecerá el mecanismo de reconocimiento de las exigencias de colchón fijadas por las autoridades competentes de otros países. Para ello el supervisor combinará un mecanismo basado en una serie de reglas o indicadores con el ejercicio de una cierta discrecionalidad, para determinar el colchón apropiado a las circunstancias del país. La Junta Europea de Riesgo Sistémico ha publicado el 30 de junio [unas recomendaciones](#) que han de guiar la toma de decisiones por parte de los supervisores en relación a

este instrumento de política macroprudencial. La Autoridad Europea Bancaria (EBA en inglés) acaba de lanzar una consulta sobre los estándares técnicos de la divulgación del colchón anticíclico que finaliza en septiembre 2014.

Y para finalizar, el Banco de España podrá exigir un colchón por **Otros Riesgos Sistémicos** para gestionar riesgos macroprudenciales que podrían producir una perturbación en el sistema financiero de consecuencias graves. Se trata de un colchón para el que el supervisor goza de amplia flexibilidad a la hora de especificar su implementación, toda vez que lo puede aplicar a todas o a parte de las exposiciones o carteras, y a todas o a parte de las entidades, etc. Es el único colchón cuya entrada en vigor no se difiere hasta 2016, sino que podría aplicarse con anterioridad. La gestión de la supervisión macroprudencial es un campo que cobra creciente importancia para garantizar la estabilidad financiera del sistema y que deberá ser diseñada teniendo en cuenta los efectos desbordamiento de otras políticas como la política monetaria, fiscal y la propia supervisión microprudencial.

Tabla 1
Colchones de capital (capital de nivel 1 ordinario)
% exposición al riesgo

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Conservación | 0.625% | 1.25% | 1,88% | 2.5% |
| EISM entre 1%-3,5% | 25% del colchón | 50% del colchón | 75% del colchón | 100% del colchón |
| OEIS valor máximo | 2% | 2% | 2% | 2% |
| Anticíclico valor máximo | 0.625% | 1.25% | 1,88% | 2.5% |
| Otros Riesgos Sistémicos desde 2014 | 0%-5% | 0%-5% | 0%-5% | 0%-5% |

Fuente: BBVA Research

Gráfico 1
Capital de nivel 1 ordinario exigido
% exposición al riesgo



Fuente: BBVA Research

El requisito combinado de colchones de capital aplicable a una entidad en particular será el resultado de sumar los diferentes colchones que le sean aplicables, salvo en el caso de que concurra la aplicación simultánea del colchón por EISM, OEIS y/o Otros Riesgos Sistémicos. Por ejemplo, a nivel consolidado si resulta aplicable simultáneamente el colchón por EISM y por OEIS, se tendrá que cumplir con el máximo de ambos. Se desarrollarán reglamentariamente las reglas para determinar el requisito combinado de colchones, tanto a nivel consolidado como individual.

De cara a una posible insuficiencia del capital disponible para cumplir con los requerimientos de colchones a que se vea sujeta cada entidad en particular, **se articula un sistema de restricciones a las distribuciones de capital**, aplicable en caso de que se incumpla el requisito combinado de colchones de capital o cuando las distribuciones pudieran dar lugar a que se produjera dicho incumplimiento. En estas circunstancias, la entidad tendrá limitada la cantidad máxima distribuible, siendo dicha limitación más estricta en la medida en que sea mayor la gravedad de dicho incumplimiento. Además deberá **elaborar un plan de conservación de capital** en un plazo de tiempo muy corto (5 días, ampliable a 10 a discreción del supervisor), que deberá ser autorizado por el Banco de España. Estos requisitos serán de aplicación a partir

del 1 de enero de 2016, salvo que se exigiera antes de esa fecha el cumplimiento del colchón por Otros Riesgos Sistémicos.

Incorporación del Banco de España al Mecanismo Único de Supervisión

En la ley se indica que el Banco de España, en su condición de autoridad nacional competente de la supervisión, forma parte integrante del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), junto al BCE y a las restantes autoridades nacionales competentes. En este marco, el supervisor español actuará bajo el principio de cooperación leal con el BCE y le prestará a éste la asistencia requerida conforme al reglamento (UE) 1024/2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, y cuya aplicación dará lugar a la supervisión directa por parte del BCE de los bancos de mayor tamaño de la zona Euro, a más tardar el 4 de noviembre de 2014.

En este contexto, la ley establece una tasa que las entidades deberán abonar una única vez (el 31 de diciembre) en concepto de las tareas realizadas por el Banco de España en el ejercicio de evaluación global de las entidades de crédito, previo a la asunción de funciones por parte del BCE, y por importe de 0,01048 por mil del valor de los Activos totales.

Supervisión macroprudencial y marco institucional

La norma establece un plazo de 6 meses (a contar desde el 28 de junio) para que el Gobierno informe a las cortes generales sobre medidas a adoptar para **potenciar a nivel nacional la supervisión de la estabilidad financiera y el análisis macroprudencial**, para reforzar la prevención de las crisis financieras.

También deberá informar de las **medidas para reforzar el marco institucional actual**, haciendo participar de manera conjunta al **Ministerio de Economía y Competitividad, al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores**.

Entrada en vigor y próximos pasos

La ley ha entrado en vigor el 28 de junio, contemplándose el diferimiento hasta el 31 de octubre de algunos de los preceptos relacionados con el gobierno corporativo, como es la obligación de las entidades financieras de constituir un comité de nombramientos, uno de remuneraciones o un comité conjunto de nombramientos y remuneraciones. No obstante, este diferimiento no aplica en el caso de las entidades que, antes de la entrada en vigor de esta ley, ya estuvieran obligadas a contar con esos órganos.

Esta norma **se complementa por un Real Decreto XX/2014 que la desarrolla**, cuyo proceso de aprobación está muy avanzado, habiéndose finalizado el período de Audiencia Pública del mismo el 30 de mayo. También es previsible la emisión de una nueva circular del Banco de España, para completar el nuevo marco prudencial español.

Valoración preliminar

Se trata de una iniciativa legislativa necesaria para completar la implementación en España del nuevo marco europeo de solvencia de las entidades de crédito, que incorpora al ordenamiento español los requisitos adicionales de colchones de capital. Sería conveniente completar cuanto antes los desarrollos normativos necesarios para la implementación de la ley aprobada, a fin de despejar las incertidumbres remanentes y facilitar el cumplimiento por parte de las entidades.

La potestad otorgada a los supervisores, como parte de la normativa prudencial, de imponer a las entidades algunos de estos colchones de capital, como es el caso por ejemplo del colchón Anticíclico o del Colchón por Otros Riesgos Sistémicos, debería ejercerse desde una perspectiva amplia e integral del conjunto de herramientas macroprudenciales disponibles y dentro de un marco institucional para la estabilidad financiera suficientemente robusto. Se han realizado significativos avances en diversos países europeos al respecto,

de manera acorde con las recomendaciones de la Junta Europea de Riesgos Sistémicos, y son bienvenidos los pasos, contemplados en esta ley y que se van a seguir en España, para reforzar el marco institucional nacional de estabilidad financiera.

Si bien es verdad que esta ley incluye referencias al Reglamento (UE) 1024/2013, que establece las nuevas funciones de supervisión del BCE, no es descartable que, cuando éste asuma su responsabilidad en noviembre de 2014 como supervisor directo de las entidades de crédito más grandes, sean necesarios algunos ajustes adicionales en la norma para reflejar el nuevo marco institucional.

Por otro lado, es importante mencionar que determinadas competencias macroprudenciales, como es el caso de las relacionadas con los colchones de capital, se conservarán a nivel nacional, pese al traspaso de la supervisión microprudencial al BCE. Ahora bien, el BCE también podrá aplicar medidas más rigurosas e imponer colchones más elevados que los aplicados por las autoridades nacionales, si lo considera necesario para subsanar riesgos sistémicos.

AVISO LEGAL

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.