

**16 de octubre de 2012**

**Análisis de los procedimientos supervisores del Banco de España y  
recomendaciones de reforma**

MoU FSPC – Informe de la Comisión Interna.

---

## Índice

<b>1. Resumen ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Alcance de los trabajos realizados .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Conclusiones de las revisiones de los procedimientos supervisores del BdE recientemente realizadas por expertos independientes .....</b>	<b>8</b>
3.1 Recomendaciones del FMI.	
3.2 Mejores prácticas supervisoras señaladas por Oliver Wyman.	
3.3 Recomendaciones de la auditoría interna del BdE.	
<b>4 Trabajos sobre prácticas supervisoras en foros internacionales .....</b>	<b>12</b>
<b>5 Innovaciones recientes en los procedimientos supervisores del BdE .....</b>	<b>14</b>
M.1 Implantación de la Circular interna 7/2011, de 26 de Octubre.	
M.2 Implantación del Pilar 2 de Basilea II.	
M.3 Implantación del seguimiento continuado <i>in situ</i> en entidades medianas.	
<b>6 Revisiones específicas del grupo de trabajo .....</b>	<b>17</b>
T.1 Revisión del cumplimiento de la Circular 7/2011.	
T.2 Revisión del grado de implantación del Pilar 2.	
T.3 Revisión del procedimiento de seguimiento continuado <i>in situ</i> : especial referencia a entidades medianas.	
T.4 Revisión de los procedimientos y transmisión de los resultados de la supervisión macroprudencial a la supervisión microprudencial.	
T.5 Revisión de la formalización de los requerimientos y recomendaciones a las entidades en el marco del seguimiento continuado <i>in situ</i> .	
T.6 Revisión del cumplimiento de las recomendaciones y requerimientos realizados a las entidades.	
T.7 Revisión del proceso supervisor de entidades no relevantes.	
T.8 Revisión de los procedimientos de toma de decisiones y documentación de los trabajos supervisores.	
T.9 Análisis de medios materiales y humanos de la Dirección General de Supervisión.	
T.10 Revisión del alcance y funcionamiento de los grupos horizontales de inspección.	
<b>7. Propuestas de mejora de los procedimientos supervisores del BdE .....</b>	<b>23</b>
P.1 Adoptar un marco estandarizado de actuaciones supervisoras de Pilar 2 en función del perfil de riesgo.	
P.2 Profundizar en la implantación del seguimiento continuado <i>in situ</i> en todas las entidades relevantes.	
P.3 Delimitar el procedimiento de supervisión de entidades no relevantes.	
P.4 Mejorar la formalización de las actuaciones supervisoras.	
P.5 Crear una estructura organizativa y un procedimiento para la vinculación de la supervisión macroprudencial y la supervisión microprudencial.	
P.6 Otras mejoras metodológicas, procedimentales y de calidad.	
P.7 Mejorar la relación entre supervisores y auditores.	
<b>8. Siglas y abreviaturas utilizadas .....</b>	<b>36</b>

## 1. Resumen ejecutivo

El pasado 20 de julio de 2012 se firmó el *Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality* (MoU), en cuyo apartado 24 se incluyó el compromiso del BdE de realizar una revisión interna de sus procedimientos supervisores, incluido el proceso de toma de decisiones. La revisión ha estado dirigida por el Sr. Consejero del Banco de España, D. Ángel Luis Lopez Roa, asistido por una Comisión Interna.

El objetivo de la revisión ha sido realizar un diagnóstico de los procedimientos supervisores del BdE con la finalidad de identificar carencias y formular propuestas de reforma<sup>1</sup>. Con el ánimo de dar respuesta a lo establecido en la mencionada recomendación del MoU, este informe presta una especial atención a las dos cuestiones siguientes: a) comprobar si los procedimientos existentes en el Banco de España, incluidas las recientes mejoras introducidas, aseguran que las conclusiones de las actuaciones supervisoras se trasladan de forma efectiva y sin dilación a la adopción de medidas correctoras; b) definir un sistema que asegure que la supervisión macroprudencial se incorpora adecuadamente en la supervisión microprudencial y en la toma de decisiones de política supervisoras.

El informe detalla el alcance y la forma en que ha trabajado la Comisión, los inputs que ha utilizado —incluidas las recomendaciones de terceros independientes y los trabajos recientes de distintos foros internacionales sobre mejores prácticas supervisoras—, el análisis de las innovaciones recientemente introducidas en los procedimientos supervisores del BdE y los trabajos específicos realizados por la propia Comisión.

Como resultado de estos últimos, la Comisión plantea las propuestas que se resumen a continuación<sup>2</sup>: a) definición de un marco estandarizado para la adopción de medidas supervisoras en función del perfil de riesgos de cada entidad, potenciando la función preventiva de la supervisión prudencial; b) implantación plena del sistema de supervisión continuada *in situ* en todos los grupos bancarios españoles relevantes; c) mejoras en la formalización de las actuaciones supervisoras; d) establecimiento de una estructura organizativa y unos procedimientos que aseguren la correcta vinculación entre la supervisión macro y micro prudencial, y que permitan adoptar las decisiones de política regulatoria o supervisoras que se juzguen adecuadas; e) otras propuestas que, según el criterio de la Comisión, ayudarían también a mejorar la efectividad de los procedimientos supervisores del BdE.

### **a) Actuaciones supervisoras de Pilar 2 en función del perfil de riesgos**

---

<sup>1</sup> Con el fin de facilitar la comprensión de este informe, la serie de reformas ya realizadas y el entendimiento de las propuestas de mejora de los procedimientos supervisores que en él se plantean, véase el actual modelo de supervisión del BdE, publicado en la página web del Banco de España.

<sup>2</sup> La Comisión quiere señalar que debe tenerse presente que se está produciendo en Europa un cambio importante del marco de supervisión de las entidades de crédito y que, en consecuencia, los procedimientos supervisores del BdE tendrán que ir adaptándose en el futuro a esta nueva situación.

Se propone implantar un procedimiento de corrección temprana de forma que, a medida que aumente el perfil de riesgo de una entidad concreta, se activen de forma relativamente automática actuaciones supervisoras predeterminadas, cada vez más coercitivas, para detener cuanto antes el previsible deterioro futuro.

El procedimiento que se recomienda combina medidas de tipo cualitativo (mejoras de gobierno interno, riesgo inherente.....) con medidas de tipo cuantitativo (porcentajes de retención de beneficios, recargos de capital...), que pasan de ser recomendaciones a requerimientos formales. Con este procedimiento anticipatorio se pretende centrar la estrategia supervisora en que todas las entidades bancarias españolas tiendan a un perfil de riesgo bajo o medio-bajo.

#### **b) Seguimiento continuado *in situ* en entidades relevantes**

Se propone profundizar en la extensión de la implantación del seguimiento continuado *in situ* en todas las entidades relevantes españolas. La composición y estructura de funcionamiento de los equipos de seguimiento *in situ* será flexible de forma que pueda adaptarse a las necesidades que vayan surgiendo en las distintas entidades.

Para el resto de entidades se propone desarrollar un procedimiento específico de supervisión basado en un potente programa de seguimiento anual a distancia. En el caso de entidades de depósito, el mencionado seguimiento a distancia se completaría con visitas de inspección puntuales cada 3 años.

#### **c) Formalización de las actuaciones supervisoras**

Se propone que una vez finalizada la correspondiente actuación supervisora *in situ* se entregue a la entidad inspeccionada un documento resumen de las situaciones observadas que requieran corrección o hayan sido corregidas durante la actuación inspectora.

Se propone que en las actuaciones de seguimiento *in situ* se elabore semestralmente un informe resumen sobre los trabajos realizados en el que se incluyan todos los ajustes y deficiencias observados. Con base en ese informe se propondrá a la Comisión Ejecutiva el correspondiente escrito de requerimientos u observaciones en el que se incluirán todos los ajustes y deficiencias detectados en el semestre, incluidos los ya subsanados.

Se propone que la información a la Comisión Ejecutiva sobre la posible discrepancia entre el informe de inspección, por un lado, y la información y propuesta a la Comisión Ejecutiva, por otro, se incluya en un apartado específico de los Informes a los que se refieren los artículos 17.1 y 18.2 de la Circular 7/2011.

Se propone fortalecer el procedimiento de planificación de las actuaciones inspectoras y el procedimiento de seguimiento del cumplimiento de los escritos de requerimientos y observaciones.

#### **d) Procedimiento para la vinculación de la supervisión macroprudencial y la supervisión microprudencial.**

Se propone crear una estructura organizativa transversal al más alto nivel, el Comité de Política Macroprudencial (CPM), que analice los riesgos macroprudenciales, proponga a la Comisión Ejecutiva acciones en materia de política macroprudencial, efectúe el seguimiento de las decisiones adoptadas e informe sobre su grado de cumplimiento y sobre la evolución del riesgo macroprudencial correspondiente. Dicho Comité contará con un grupo de apoyo.

El CPM elevará a la Comisión Ejecutiva propuestas de acción, que serán de dos tipos: avisos y requerimientos. Podrán ir dirigidos a las entidades financieras o a las direcciones generales del BdE pertinentes. Se emitirán avisos sobre aquellos riesgos o vulnerabilidades que potencialmente puedan afectar al sistema financiero pero que no sobrepasan un umbral mínimo de materialidad que justifique la adopción de medidas concretas. Los requerimientos de adopción de medidas concretas implicarán la observación de la evolución del riesgo, la verificación del grado de implantación de las acciones requeridas y la evaluación de su impacto y eficacia.

Los avisos y requerimientos que el BdE decida hacer públicos habrán de tener la suficiente visibilidad en el sitio de la web pública del Banco de España.

#### **e) Otras reformas metodológicas, procedimentales y de calidad**

Adicionalmente se plantean otra serie de propuestas de reforma de los procedimientos supervisores del BdE: a) actualización de los procedimientos previstos en la circular 7/2011; b) desarrollo de un procedimiento para la revisión de la gobernanza de las entidades; c) creación de un grupo horizontal para la revisión del cumplimiento normativo; d) mejora del procedimiento de evaluación de la calidad y la eficacia de la función de supervisión; e) cambio del procedimiento de rotación de la plantilla; f) realización de estudios de necesidades de plantilla, carrera profesional, espacios y medios de la Dirección General de Supervisión; h) publicación en la web externa del BdE de información relativa a los procedimientos de supervisión del BdE.

#### **f) Otras propuestas**

Se propone delimitar el procedimiento de supervisión de entidades no relevantes y mejorar la relación entre supervisores y auditores.

## **2. Alcance de los trabajos realizados.**

El pasado 20 de julio de 2012 se firmó el *Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality (MoU)*, en cuyo apartado 24 se incluyó el siguiente compromiso:

*“The supervisory procedures of Banco de España will be further enhanced based on a formal internal review. The Banco de España will conduct a full internal review of its*

*supervisory and decision-making processes by end-October 2012 in order to identify shortcomings and make all the necessary improvements. In this internal review, the Banco de España will test recent improvements made to the supervisory procedures in order to ensure that the findings of on-site inspections translate effectively and without delays into remedial actions. Specifically, the authorities will analyse the need for any further improvements in the communication to the decision making bodies of vulnerabilities and risk in the banking system, in order to ensure the adoption of corrective actions. Furthermore, the authorities will ensure that macro-prudential supervision will properly feed into the micro supervision process and adequate policy responses”.*

El Banco de España (BdE) ha realizado una revisión interna de sus procedimientos supervisores, incluido el proceso de toma de decisiones. La revisión ha estado dirigida por el Sr. Consejero del Banco de España, D. Ángel Luis Lopez Roa, asistido por una Comisión Interna —en adelante la Comisión— compuesta por cuatro personas de la Dirección General de Supervisión (DGS), una persona de la Dirección General de Regulación y una persona del Departamento de Auditoría Interna (DAI) del BdE.

En la revisión han colaborado distintas personas procedentes de las siguientes áreas del BdE: cuatro personas de los departamentos responsables de la supervisión de entidades de la DGS, cuatro personas de la Dirección General Adjunta de Supervisión, dos personas de Planificación de Supervisión y dos personas del Departamento de Estabilidad Financiera de la Dirección General de Regulación.

La Comisión ha contado también con la colaboración de dos expertos extranjeros procedentes del Banco de Holanda y del Banco de Francia. Asimismo, la Comisión ha recabado la opinión de los directores generales de Supervisión y de Regulación y de la Asociación de Inspectores de Entidades de Crédito y Ahorro.

El objetivo de la revisión ha sido realizar un diagnóstico de los procedimientos supervisores del BdE con la finalidad de identificar carencias y formular propuestas de mejora. Por tanto, este Informe se circunscribe a los aspectos señalados por la recomendación 24 del MoU antes señalada y no aborda un análisis de las causas de la crisis financiera actual ni puede considerarse como una respuesta global a las lecciones que de ella puedan haberse extraído que, de acuerdo con los análisis de una mayoría de autoridades internacionales, son de muy diversa índole.

Como punto de partida para sus trabajos y recomendaciones, la Comisión ha considerado los informes más recientes sobre los procedimientos supervisores del BdE derivados de las correspondientes evaluaciones efectuadas por terceros independientes. En concreto, la Comisión ha considerado: a) los documentos derivados del “*Spain: Financial Stability Assessment*” (FSAP), de junio de 2012, elaborados por el Fondo Monetario Internacional (FMI); b) el Informe sobre Prácticas de Supervisión de la empresa de consultoría Oliver Wyman (OW), de noviembre de 2011. Adicionalmente, se han analizado los últimos informes del Departamento de Auditoría Interna del BdE sobre revisión de distintos procedimientos supervisores de la DGS. El apartado tercero de este documento recoge las principales conclusiones de los trabajos mencionados.

Paralelamente, se han revisado los trabajos realizados recientemente en distintos foros internacionales sobre mejores prácticas supervisoras, con el objetivo de identificar posibles líneas de perfeccionamiento de los procedimientos supervisores aplicados en la actualidad por el BdE. Las conclusiones de dicha revisión se presentan en el apartado cuarto.

También se han revisado, de acuerdo con el mandato expreso del MoU, las innovaciones recientemente introducidas en los procedimientos supervisores del BdE y la medida en que abordan, total o parcialmente, las debilidades y las áreas de mejora identificadas por el FMI y por los terceros independientes antes mencionados. Este análisis figura en el apartado quinto del informe.

A partir de estas revisiones, se han realizado una serie de trabajos específicos, recogidos en el apartado sexto del documento, con el fin de identificar posibles debilidades adicionales en los actuales procedimientos supervisores del BdE. Estos trabajos han permitido realizar un diagnóstico sobre los procedimientos supervisores del BdE y, especialmente, de lo que constituye el objeto principal de este informe, esto es, relacionar las áreas de reforma y mejora identificadas y plantear las correspondientes recomendaciones de actuación que se detallan en el último apartado del informe.

### **3. Conclusiones de las revisiones de los procedimientos supervisores del BdE recientemente realizadas por expertos independientes**

Dos agencias externas independientes han evaluado muy recientemente los procedimientos supervisores del BdE: a) el FMI, en el marco del FSAP realizado a España en la primera mitad de 2012; b) la empresa de consultoría Oliver Wyman (OW) que, por encargo del propio BdE, realizó en el segundo semestre de 2011 un estudio comparativo de sus prácticas supervisoras con las de otros siete países desarrollados.

Por otra parte, el Departamento de Auditoría Interna del BdE ha revisado en el pasado reciente distintos procedimientos supervisores de la DGS y planteado las correspondientes recomendaciones.

#### **3.1 Recomendaciones del FMI**

Se recogen a continuación las principales conclusiones de la reciente evaluación del FMI, relativas a los procedimientos supervisores del BdE<sup>3</sup>:

**FMI.1** Revisar el gobierno interno del BdE para reforzar la independencia del proceso supervisor y su transparencia, para que sea entendido mejor por terceros. En concreto el FMI señala que la selección, nombramiento y atribuciones de responsabilidades en los procesos de supervisión deberían estar claros y ser públicos.

---

<sup>3</sup> La enumeración de las recomendaciones que realizó el FMI en el marco del FSAP se limita a aquellas que afectan a los procedimientos supervisores, por ser este el ámbito del presente Informe.

**FMI.2** Complementar el marco actual SABER (Supervisión de la Actividad Bancaria con Enfoque Riesgo) con un enfoque más estructurado y orientado al futuro que permita la pronta y flexible adopción de medidas preventivas y correctivas en momentos previos a las crisis. El BdE debería predefinir una serie de medidas o actuaciones supervisoras concretas a considerar para cada categoría de riesgo en que se clasifica a los bancos, manteniendo la flexibilidad a la hora de decidir las medidas concretas a adoptar en cada momento<sup>4</sup>.

**FMI.3** Revisión por el BdE de sus procedimientos para hacer cumplir la legislación y sus requerimientos a los bancos de manera que se haga más rápido el proceso de toma de medidas tempranas. Por ejemplo: a) Instaurar una notificación temprana al banco de los asuntos susceptibles de mejora. En concreto, dar mayor entidad a la comunicación escrita del equipo inspector a la entidad al finalizar la inspección o actuación inspectora. b) Vincular la emisión de las cartas de requerimientos a determinados parámetros (“benchmarks”) basados en riesgo, como por ejemplo tendencias de la matriz de riesgos, nivel de capital y la clasificación de riesgo supervisor otorgada a una entidad.

**FMI.4** Continuar con la aplicación del informe de autoevaluación del capital a todas las entidades y su integración en la matriz de riesgos.

### **3.2 Mejores prácticas supervisoras señaladas por OW**

En 2011 la empresa de consultoría OW realizó un análisis comparativo de las prácticas supervisoras del BdE, con las de otros siete países (Australia, Canadá, Francia, Holanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos). Para realizar esta revisión OW mantuvo reuniones con numerosas personas de todos los Departamentos de la DGS. El informe de OW señala las siguientes mejores prácticas relativas a los procedimientos supervisores del BdE:

**OW.1** Mejorar el proceso de interacción entre la supervisión micro y macroprudencial. OW considera que esta es una de las líneas de avance emergentes más claras en todos los supervisores analizados.

**OW.2** Definir el “apetito al riesgo”<sup>5</sup> del BdE. El marco de apetito de riesgo del BdE debe determinarse conjuntamente con el Ministerio de Economía y Competitividad, a través del Comité de Estabilidad Financiera. Una vez definido debe impulsarse hacia abajo por toda la organización, debe influir en la planificación estratégica de la supervisión y articular su tolerancia al riesgo.

**OW.3** Reflexionar sobre el modelo de asignación de los equipos de inspección a las entidades. En España la mayoría de los inspectores son asignados a una entidad concreta. Esta estructura refuerza el conocimiento más profundo de las entidades, pero es poco flexible. Por el contrario, la estructura de *pool* refuerza la transversalidad del

---

<sup>4</sup> En clara referencia al modelo de supervisión canadiense.

<sup>5</sup> Término acuñado que trata de identificar “el grado de tolerancia al riesgo”



conocimiento, la homogeneidad de criterios y flexibiliza la asignación de recursos, aunque a costa de un menor conocimiento de cada entidad concreta<sup>6</sup>.

**OW.4** Reflexionar sobre las funciones de los grupos horizontales. Las funciones de apoyo transversales sobre determinadas materias (especialistas en riesgos, políticas, regulación, autorizaciones, sanciones, supervisión macro-prudencial...) son esenciales. En todos los supervisores analizados existen funciones transversales de apoyo, con tareas únicamente consultivas. Sin embargo, se pueden producir ineficiencias si no existe claridad en las estructuras de comunicación y jerarquía.

**OW.5** Reflexionar sobre el proceso de aplicación de medidas supervisoras<sup>7</sup>. En todos los casos, el informe elevado es firmado por el jefe del grupo y consensuado antes con los responsables superiores. El papel del director del departamento asegura que se reporta una visión coordinada de la entidad, aportando al mismo tiempo su experiencia tanto en la articulación del informe como en la propuesta de medidas supervisoras. El director general de supervisión asegura la transversalidad y homogeneidad de criterios entre entidades, aportando asimismo su mayor experiencia. El liderazgo y la firma del informe por parte del jefe del equipo de inspección refuerza su carácter independiente. La adopción de medidas supervisoras se realiza a través de un comité u órgano colegiado (Comisión Ejecutiva), en línea con las prácticas seguidas por el 100% de los supervisores analizados.

### **3.3 Recomendaciones de la auditoría interna del Banco de España.**

El DAI del BdE ha revisado en el pasado reciente distintos procedimientos supervisores de la DGS: a) en el año 2010, los procedimientos de autorizaciones y administrativos; b) en el año 2011, los procedimientos relativos al seguimiento de entidades. De dichas revisiones se han derivado las recomendaciones que se señalan a continuación<sup>8</sup>:

**DAI.1** Procesos operativos de autorizaciones y procedimientos administrativos. Determinar formalmente la documentación recibida que deba ser incorporada a los expedientes en el sistema SIGAS (Sistema Integrado de Supervisión de la Actividad Supervisora), así como establecer las medidas necesarias para que los expedientes queden debidamente justificados y documentados y que, según la tipología de autorización, su contenido sea homogéneo.

**DAI.2** Sistemas de Información. Gestión de la información. Analizar la conveniencia de llevar a cabo las modificaciones necesarias en la aplicación SIGAS, con objeto de incluir una mayor flexibilidad en los plazos.

---

<sup>6</sup> OW no señala cuál de las dos estructuras considera mejor —asignación permanente de inspectores a entidades concretas o pool de inspectores— limitándose a señalar las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

<sup>7</sup> OW no plantea recomendaciones respecto al proceso de adopción de medidas supervisoras porque lo considera correcto.

<sup>8</sup> Como respuesta a estas recomendaciones se elaboraron los correspondientes planes de reforma que afectaron a la DGS y al Departamento de Informática del BdE.

**DAI.3** Seguimiento de entidades. Asegurar que las evidencias y resultados de la realización de los seguimientos de entidades supervisadas queden registrados en el sistema SIGAS con el fin de garantizar la aplicación de procedimientos homogéneos y estandarizados en el desempeño de dicha actividad supervisora y mantener un control efectivo de la realización de dichas actividades de seguimiento. Si como consecuencia de dichos seguimientos se produjera un cambio reseñable en la evaluación de los riesgos, deberá incorporarse en el sistema el Resumen Ejecutivo y la Matriz de Riesgos actualizados.

**DAI.4** Seguimiento de entidades. Estudiar la conveniencia de implementar medidas que permitan: a) Distinguir entre aquellos seguimientos periódicos que se consideren necesarios conforme a la tipología de entidad, y aquellos puntuales, que puedan realizarse en virtud de las circunstancias. b) Incorporar mecanismos de alerta en el sistema para la ejecución periódica de actividades, al objeto de reforzar el control en la realización de las mismas. c) Incorporar en SIGAS todas las actuaciones de seguimientos incluidos en el Plan Anual de Actuación, a efectos de realizar un control efectivo de la ejecución del mismo.

En la actualidad el DAI del BdE está revisando los procedimientos supervisores relacionados con las visitas de inspección *in situ*. Aunque la revisión no ha finalizado, en las conclusiones preliminares se recomienda:

**DAI.5** Marco de supervisión y plan anual de actuaciones. Mejorar la elaboración del marco de supervisión mediante el establecimiento de procedimientos homogéneos y estandarizados, comunes para todos los departamentos de la Dirección General de Supervisión, de modo que se facilite a la Comisión Ejecutiva información individualizada del perfil de riesgo de cada entidad.

**DAI.6** Inspecciones *in situ*. Establecer en la nota previa a las inspecciones *in situ* que se elabora antes del inicio de las inspecciones un calendario estimativo con los plazos y fechas orientativas de los principales hitos de la ejecución de la inspección, incluido el informe de inspección. Cualquier desviación significativa respecto a los plazos establecidos inicialmente será justificada en una nota que incluirá el nuevo calendario previsto, que deberá ser aprobado.

**DAI.7** Seguimientos continuados *in situ*. Implementar procedimientos de información a la Comisión Ejecutiva de los resultados que se deriven de las actuaciones de seguimientos continuados *in situ* análogos a los que se realizan para las actuaciones de inspección.

**DAI.8** Evaluación de la calidad de la supervisión. Definir un procedimiento de evaluación de la calidad y la eficacia de la función de supervisión mediante procesos de evaluación periódica de su desempeño y ejecución, que permitan identificar posibles aspectos de mejora en la metodología y procesos de supervisión.

#### 4. Trabajos sobre prácticas supervisoras en foros internacionales

Distintos organismos internacionales están reflexionando sobre posibles mejoras relativas a los procedimientos de supervisión, incluidas las relaciones entre supervisores y auditores externos. De sus trabajos se han extraído varias recomendaciones que se consideran útiles para reformar y mejorar los procedimientos supervisoras del BdE. El análisis se ha centrado en los siguientes foros: a) FSB-SRC (Financial Stability Board, Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation); b) EBA-SCOP (European Banking Authority, Standing Committee on Oversight and Practices); c) BCBS-ATF-AS (Basel Committee on Banking Supervision, Accounting Task Force, Audit Subgroup); d) Comisión Europea (CE), Grupo de Trabajo sobre Auditoría Externa.

El FSB publicó en noviembre de 2010 el informe “Intensity and effectiveness of SIFI supervision” que recoge 32 recomendaciones para una supervisión más intensa, efectiva y fiable. Se consideran de especial utilidad las siguientes recomendaciones del FSB, directamente relacionadas con los procedimientos supervisoras:

**FSB.1** Recursos supervisoras: a) *“...Resource allocation must consider systemic risks posed by banks and should reflect the fact that for SIFIs, there is a minimum acceptable level of annual work that should not be breached”*. b) *“As part of their annual resource planning exercise, supervisors should regularly (at least annually; on a rolling basis) take stock of existing skills and projected requirements over the short to medium term and review and implement measures that could be taken to bridge any gaps in numbers and/or skill-sets...”*

**FSB.2** Revisiones horizontales: *“Consideration should be given to expanding BCP 19 and BCP 20 on supervisory approach and supervisory techniques respectively. In particular, there should be greater discussion of the use of horizontal reviews and good practice around the use of this valuable supervisory tool”*<sup>9</sup>.

**FSB.3** Revisión de la Gobernanza: *“Consideration should be given to developing expanded BCBS guidance to supervisors on how to assess a board with the goal of being better armed with tools and techniques which enable better determination of board effectiveness”*<sup>10</sup>.

**FSB.4** Focalización en los resultados: *“Supervisory authorities should determine whether their frameworks for risk assessment focus enough on the risk outcomes that result from the processes which are being evaluated. This would include both looking at trends in the quality of outcomes and “truing up” risk assessments against stress test outcomes (i.e. do business lines rated as low risk show outcomes that support this assessment in stress tests?)”*.

---

<sup>9</sup> Esta recomendación ha sido incorporada en la reciente revisión de los “Core Principles (CP) for Effective Banking Supervision (BCP)” publicados por el Comité de Basilea (en septiembre de 2012). El CP 9, sobre técnicas y herramientas de supervisión, incluye las revisiones comparativas horizontales entre las diferentes herramientas de las que dispone el supervisor para revisar y evaluar a bancos y sistema bancario.

<sup>10</sup> El CP 9 también incluye el análisis del gobierno corporativo, la gestión de riesgos y los sistemas de control interno.

**FSB.5** Supervisión continua y completa: *“All supervisory authorities should develop and codify a comprehensive communication regime which calls for frequent communication between senior levels of supervisory authorities and firms to ensure that information flows between industry and regulators on a continuous basis. In addition, a less formal but equally important regime must be developed and maintained between the authority and the firm in the areas of specialized expertise including credit, market and operations risk. (It is expected that such frequent communication is already in place between line functions in a firm and the generalist supervisory teams.) The supervisor’s internal communication regime should express the need for escalation of issues vertically and horizontally, and the need to aggregate the outcomes of these interactions into thematic conclusions for senior level consideration”.*

**FSB.6** Supervisión macroprudencial: *“Supervisory authorities must have a well developed macro-prudential surveillance approach which is designed to identify trends and developments that might negatively impact the risk profile of its firms. It should be endorsed by all government stakeholders, provide for consultation and coordination with those stakeholders, identify the key sources of market and industry information, articulate a regular communication regime with those sources and take into account the expertise of all of its various disciplines (credit, market, operations risk) when assessing that information. This approach must regularly inform the senior management team within the supervisory authority and where appropriate should generate senior level communication between firms and the supervisor”<sup>11</sup>.*

**FSB.7** Revisión del riesgo de negocio: *“Consideration should be given to expanding BCP 19 and BCP 20 on supervisory approach and supervisory techniques respectively. The BCPs should consider covering the area of business model assessment and product oriented risk analysis, such that supervisors are guided to better understand the risk embedded in the business models of the banks as well as in the design of their product offerings. In addition, the BCPs should reflect the need for supervisors to ensure that firms have processes to monitor post-approval alterations made to new products which may alter their risk profile. In such cases, the firm’s new product approval process should be re-applied”.*

**FSB.8** Apetito al riesgo del supervisor: *“National supervisors should consider how their supervisory frameworks set control expectations for SIFIs, and they should be confident that the assessment criteria for the control environment at SIFISs set a “higher bar” for those firms to achieve in the areas of internal controls given the potential systemic impact that they pose”<sup>12</sup>.*

Por otra parte, el SCOP de la EBA está revisando los modelos supervisores de los distintos países de la UE con el fin de publicar próximamente un “Report in the findings, and the range of practices”. Los trabajos están todavía en fase preliminar pero se han presentado dos propuestas relativas a los procedimientos supervisores que se consideran relevantes:

---

<sup>11</sup> Los BCP también incorporan la supervisión macroprudencial. Aunque no le dedican un principio específico, el documento contiene innumerables referencias.

<sup>12</sup> El CP 9 también incluye el análisis del modelo de negocio entre las herramientas de supervisión.

**SCOP.1** Una vez finalizadas las actuaciones supervisoras y realizadas las primeras propuestas por los equipos de inspección, una unidad distinta debe asumir la formulación de las propuestas definitivas. El objetivo sería garantizar una mayor homogeneidad e igualdad de trato entre entidades por un lado y evitar los problemas de captura de los equipos de inspección.

**SCOP.2** Se debe contar con un procedimiento específico para las entidades con “bajo impacto” basado en enfoque riesgo y en la aplicación de forma rápida de medidas más severas.

Finalmente, la ATF del BCBS está analizando distintas posibilidades de mejora de la relación entre supervisores bancarios y auditores externos, de manera que el trabajo de estos últimos pueda resultar un input de mayor utilidad para los primeros. En esta misma línea la CE está estudiando distintas propuestas de cambios legislativos relativos a la auditoría de las entidades de interés público, donde se incluyen las entidades de crédito, con la finalidad de reforzar la independencia del auditor y la calidad de su trabajo. Destacan las dos propuestas siguientes:

**CE.1** Rotación de la firma auditora en un plazo máximo de 6 años, con un periodo posterior de separación obligatoria (enfriamiento) de 4 años.

**CE.2** Informe adicional al de auditoría dirigido al comité de auditoría de los bancos explicando en detalle los resultados de la auditoría. Dicho informe estará a disposición del supervisor y con él se pretende asegurar la calidad de los trabajos de auditoría externa.

## **5. Innovaciones recientes en los procedimientos supervisores del Banco de España**

En los últimos años el BdE ha emprendido tres proyectos de reforma y mejora (M) de sus procesos supervisores que se detallan a continuación.

### **M.1 Implantación de la Circular interna 7/2011, de 26 de octubre**

En octubre de 2011 la Comisión Ejecutiva del BdE aprobó la Circular interna 7/2011, de marco general de procedimientos aplicados en la DGS. Esta Circular sistematiza los procedimientos que aplica la DGS en el desarrollo de sus actuaciones, en la emisión de informes y en la toma de decisiones, en relación a las siguientes áreas: a) metodología e informes de valoración supervisora de las entidades; b) planificación de las actuaciones supervisoras; c) inspección y seguimiento de las entidades; d) revisión horizontal de determinados riesgos; e) actuaciones posteriores y f) procedimientos administrativos.

La Circular establece que las distintas áreas de actividad de la DGS deben contar con protocolos de actuación y procedimientos de trabajo detallados, que aseguren la homogeneidad y la consistencia de las actuaciones supervisoras. Estos protocolos y procedimientos, que se establecerán mediante las correspondientes ordenanzas, garantizarán la coherencia entre el marco general contemplado en la circular y el sistema informático habilitado para darle soporte (SIGAS).

La Circular regula la composición y funciones del Comité Asesor de la Dirección y del Comité Técnico de Coordinación (CTC). Las funciones de estos comités son, respectivamente, asesorar al Director General y promover criterios uniformes de actuación dentro de la DGS.

Con esta Circular y las ordenanzas que la desarrollen se formalizarían por escrito los diferentes procedimientos que se vienen aplicando en la DGS, incorporando las mejoras que se consideraban necesarias. A este respecto, la Circular presenta dos novedades relevantes que pretenden asegurar que las conclusiones de las inspecciones *in situ* se trasladen efectivamente y sin retrasos a los órganos decisorios del BdE: a) que las conclusiones de las visitas de inspección se transmitan con rapidez a los órganos decisorios, concretamente, que no pasen más de 60 días desde que se firma el informe de inspección hasta que el Director General eleva la correspondiente propuesta a la Comisión Ejecutiva (artículo 18); b) que, en el caso de que existan discrepancias entre el responsable de la elaboración del informe y el jefe de grupo, el Director General informe a la Comisión Ejecutiva sobre esta circunstancia (artículo 10).

## **M.2 Implantación del Pilar 2 de Basilea II**

Los objetivos del Pilar 2 de Basilea II son: a) asegurar la adecuada relación entre el perfil de riesgos de las entidades de crédito y los recursos propios que efectivamente mantienen; b) asegurar que los bancos están adecuadamente gobernados y tienen unos sistemas de gestión y control de los riesgos suficientes y razonables para los riesgos que asumen. Para conseguir estos objetivos Basilea II establece que las entidades llevarán a cabo todos los años un ejercicio de autoevaluación de su capital y los supervisores lo revisarán y tomarán las medidas adecuadas si no están conformes.

El proceso de implantación del Pilar 2 de Basilea II se inició en el Banco de España en el año 2007. Para ello, se creó un grupo de trabajo que desarrolló en primer lugar la guía del proceso de autoevaluación de capital (PAC) de las entidades de crédito. Tras someterse a consulta pública, la guía fue aprobada por la Comisión Ejecutiva del BdE y se publicó el 25 de junio de 2008. Posteriormente se modificó, en marzo de 2009 y enero de 2011, para incorporar los cambios recomendados por la experiencia adquirida. El propósito de la guía es facilitar a las entidades la aplicación del mencionado proceso de autoevaluación del capital al que se refiere Basilea II.

Posteriormente, en febrero de 2010, la Comisión Ejecutiva aprobó la Guía del proceso de Revisión del Capital, cuyo propósito es dar a conocer a las entidades los criterios y metodologías seguidos por el BdE para revisar y valorar el proceso de autoevaluación de capital de las entidades. Esta guía también se ha publicado y se encuentra disponible, al igual que la guía del PAC, en la web del BdE.

Desde el año 2009, las entidades vienen elaborando todos los años el informe de autoevaluación del capital (IAC) al que se refieren las mencionadas guías, que remiten al BdE al tiempo de la declaración de recursos propios correspondiente al cierre de ejercicio. En el IAC las entidades señalan y justifican su perfil de riesgo, su gobierno interno, su estructura organizativa y los sistemas de gestión y control de los riesgos. Además, plantean su ratio objetivo de recursos propios, que debe ser acorde a su perfil

de riesgos, y presentan una planificación de capital a medio plazo (3 años) que permita mantener de forma permanente dicho objetivo así como una adecuada holgura sobre las necesidades legales mínimas.

Por su parte, los equipos de inspección de la DGS revisan y evalúan dicho informe y determinan si el perfil de riesgos de la entidad, su gestión y control de los riesgos, y su nivel de recursos propios son adecuados. Más concretamente, los equipos de inspección realizan las siguientes tareas: a) valoran la calidad del IAC recibido de la entidad, b) contrastan la valoración del riesgo inherente del IAC con el riesgo inherente de la matriz de riesgos del BdE, c) evalúan si el objetivo de recursos propios establecido por la entidad es adecuado a su perfil de riesgos, d) examinan las diferencias respecto al IAC del año anterior en relación al perfil de riesgos, objetivo de recursos propios y planificación del capital; e) analizan determinados riesgos no regulados: concentración individual y sectorial, tipo de interés estructural, negocio y reputación; f) revisan la planificación de capital presentada por la entidad, evaluando su razonabilidad, las desviaciones respecto al plan de capital del IAC del año anterior y los ejercicios de estrés presentados por las entidades.

Desde el año 2009 se vienen realizando reuniones anuales sobre el IAC con buena parte de las entidades relevantes, con el fin de señalar las deficiencias detectadas en el informe y las mejoras necesarias, así como contrastar la visión de la propia entidad, plasmada en el IAC, con la del BdE, derivada de sus actuaciones supervisoras, respecto a: a) el perfil de riesgos; b) al objetivo necesario de recursos propios; c) la previsible evolución del ratio de solvencia en el futuro; d) adecuación y suficiencia de su gobierno, gestión y control de los riesgos.

### **M.3 Implantación del seguimiento continuado *in situ* en entidades medianas**

El seguimiento continuado *in situ*, implantado hace más de diez años en los dos grandes bancos españoles, Santander y BBVA, permite disponer de forma ágil y permanente de toda la información relevante de ambas entidades, incluida la propia información interna que las entidades utilizan para la gestión. Este esquema de supervisión proporciona un conocimiento constantemente actualizado de estas entidades y permite actuaciones supervisoras tempranas.

La idea básica que subyace al seguimiento continuado *in situ* es que no se realiza para “simplemente” seguir la marcha de las entidades, sino para influir sobre las mismas de forma temprana. La única razón de estar de forma permanente en las entidades es para que la respuesta supervisora sea más ágil y rápida, sin esperar a que los problemas se agraven.

La DGS viene extendiendo desde hace tres años el seguimiento continuado *in situ* a otras entidades relevantes de menor tamaño (Caixa, Banco Popular, Banco de Sabadell...), porque se considera que esta forma de supervisar mejora la supervisión tradicional

—basada en el seguimiento continuado a distancia y visitas puntuales de inspección cada dos o tres años— ya que permite conocer antes y mejor las situaciones problemáticas<sup>13</sup>.

## **6. Revisiones específicas del grupo de trabajo**

A la vista de las conclusiones de las revisiones realizadas por terceros independientes y de los trabajos sobre prácticas supervisoras en los distintos foros internacionales, y del alcance de los trabajos referidos en el apartado 24 del MoU, el Grupo de Trabajo ha revisado y reflexionado sobre los siguientes aspectos del proceso supervisor del BdE, con el fin de localizar posibles campos de mejora.

### **T.1 Revisión del cumplimiento de la circular 7/2011**

Se ha revisado la implantación efectiva de la Circular 7/2011, en sus aspectos más relevantes. Concretamente, en relación a los procedimientos novedosos que se plantean en los artículos 10 y 18, que pretenden asegurar que las conclusiones de las inspecciones *in situ* se trasladen efectivamente y sin retrasos a los órganos decisorios del BdE. Se ha comprobado que: a) de los 15 informes de inspección firmados y elevados a la Comisión Ejecutiva desde que se implantó la Circular, solamente dos han superado los 60 días (aunque por escaso margen, 63 y 68 días respectivamente); b) no ha existido discrepancia alguna de criterio a la que se refiere el artículo 10 de la Circular.

Tras los trabajos realizados, se considera que aunque el marco general de procedimientos al que se refiere la Circular está suficientemente implantado, se necesita continuar con su desarrollo. Concretamente: a) está pendiente el desarrollo de las ordenanzas a que se refiere la Circular, si bien en muchos casos los procedimientos que recogerán las ordenanzas están ya bien definidos, implantado e incorporados a SIGAS; b) conviene que el sistema informático que sustenta las labores inspectoras (SIGAS) se adapte mejor a determinados procedimientos supervisores del BdE (en especial al seguimiento continuado *in situ*), para garantizar su coherencia con el marco general de procedimientos contemplado en la Circular; c) conviene elaborar un procedimiento específico para la elaboración del marco de supervisión y del plan anual de actuaciones a los que se refieren respectivamente los artículos 4 y 5 de la Circular 7/2011.

### **T.2 Revisión del grado de implantación del Pilar 2**

Desde el año 2007 se viene incorporando paulatinamente el Pilar 2 al proceso supervisor del BdE. Esta incorporación no ha sido sencilla por dos razones: a) era necesario que las entidades entendiesen y asumiesen la naturaleza de esta nueva herramienta supervisora: influir, mediante medidas supervisoras cada vez más coercitivas, en el perfil de riesgo de las entidades en la medida que este se deteriora; b) la propia crisis ha impedido que la implantación del Pilar 2 se haya completado debido a que se trata de una herramienta supervisora de prevención de crisis más que de solución de las mismas.

---

<sup>13</sup> No obstante, el seguimiento continuado *in situ* es intensivo en recursos supervisores, cuestión que se debe tener presente si se pretende generalizarlo. Concretamente, en la actualidad hay 45 inspectores en el seguimiento continuado *in situ* del Banco de Santander y 35 en el de BBVA.



Para coordinar e impulsar la implantación del Pilar 2 se creó un equipo horizontal de apoyo, integrado en el Grupo de Secretaria Técnica y de Relaciones Institucionales de la DGS. Este planteamiento ha sido positivo pues ha propiciado una implicación cada vez más importante de los grupos operativos de inspección en el Pilar 2 pero, como ha manifestado el FMI, la implantación del Pilar 2 no ha sido completa y se debe continuar con la aplicación del IAC a todas las entidades y su integración en la matriz de riesgos.

Las deficiencias detectadas son las siguientes: a) no se han mantenido reuniones anuales de revisión del IAC con todas las entidades, aunque el número ha ido aumentando con el paso de los años. En el año 2009 se mantuvieron reuniones con 10 entidades, en el 2010 el número de reuniones se elevó a 28 y en el 2011 hubo 36 reuniones. ; b) no se ha establecido el nivel de interlocución adecuado en algunas de estas reuniones, a la vista de los problemas existentes —se echa de menos la participación de directivos de mayor nivel por parte de algunas entidades—; c) no se han trasladado por escrito a las entidades las conclusiones de la revisión del IAC, a pesar de existir importantes discrepancias entre la visión de la entidad y la del equipo de inspección (las conclusiones de la reunión se han formalizado siempre en notas que elaboran los grupos operativos, pero estas notas no se han enviado a las entidades); d) en algunas reuniones con las entidades la argumentación del perfil de riesgo de la entidad no estaba suficientemente estructurada por parte de los equipos de inspección; e) en ocasiones el perfil de riesgos de la entidad no se encontraba suficientemente actualizado.

Se considera necesario finalizar la implantación del procedimiento de actuaciones de Pilar 2 (en fase de desarrollo avanzada) de manera que se estandaricen las actuaciones del BdE en función del perfil de riesgo de cada entidad, en línea con la recomendación expresa del FMI.

### **T.3 Revisión del procedimiento de seguimiento continuado *in situ*: especial referencia a entidades medianas**

Se ha revisado la implantación de este tipo de seguimiento en entidades españolas relevantes pero de menor tamaño que los dos grandes bancos, y se ha puesto de manifiesto: a) la necesidad de mayores recursos humanos para su aplicación efectiva; b) la necesidad de redefinir los objetivos, procedimientos e hitos, en función de los menores recursos disponibles y las distintas necesidades de supervisión de estas entidades en relación a los dos grandes bancos; c) la contradicción entre los objetivos a largo plazo del seguimiento continuado *in situ* (acceso a las fuentes de información, conocimiento de procedimientos y organización y, sobre todo, la adopción de medidas tempranas) y la delicada situación actual de algunas entidades, inmersas en procesos de reestructuración; d) la necesidad y dificultad de homogeneizar las actuaciones de los distintos equipos de inspección.

Además, la forma en que se viene realizando el seguimiento continuado *in situ* (tanto en entidades medianas como en grandes bancos) comporta una serie de riesgos que deben vigilarse: a) conlleva una pérdida de las referencias de comparación, ya que se trabaja fundamentalmente con la información para la gestión que utiliza cada entidad; b) antepone el objetivo de influir sobre las entidades por persuasión a la estricta exigencia

supervisora; c) da mayor peso al conocimiento acumulado por el equipo de inspección que a la necesaria rotación de inspectores.

Se considera que el seguimiento continuado *in situ* necesita adaptarse mejor a los menores recursos humanos disponibles<sup>14</sup> en entidades medianas y a las diferentes necesidades de supervisión que plantean estas entidades en relación a los dos grandes bancos españoles. Además, los procedimientos supervisores del BdE deben evitar que se materialicen los riesgos mencionados en el párrafo anterior.

#### **T.4 Revisión de los procedimientos y transmisión de los resultados de la supervisión macroprudencial a la supervisión microprudencial.**

A raíz de la crisis financiera internacional que se inició en 2007 diferentes organismos internacionales, incluidos el FMI, el FSB y el Comité de Basilea, han señalado la necesidad de fortalecer la supervisión macroprudencial. Entre esos organismos está también la Comisión Europea que, tras el estudio sobre la crisis que encargó al conocido como Grupo Larosière<sup>15</sup>, decidió constituir en el año 2010 la Junta Europea de Riesgo Sistémico (European Systemic Risk Board, ESRB), organismo independiente de la Unión Europea encargado de velar por la salvaguarda general de la estabilidad financiera mediante el ejercicio de la supervisión macroprudencial a nivel comunitario. Por su parte, Basilea III pone especial énfasis en la supervisión macroprudencial, incorporando herramientas supervisoras efectivas, como por ejemplo el colchón de capital contracíclico; estas cuestiones están en proceso de transposición a la nueva Directiva de Capital en la UE, la CRD IV.

Se considera necesario formalizar los mecanismos para una efectiva vinculación entre la supervisión macroprudencial y la supervisión microprudencial, tanto en la detección de riesgos que puedan tener carácter sistémico como en las acciones a adoptar para su seguimiento y mitigación<sup>16</sup>.

#### **T.5 Revisión de la formalización de los requerimientos y recomendaciones a las entidades en el marco del seguimiento continuado *in situ***

Se ha contrastado que en los últimos años las entidades en seguimiento continuado *in situ* han seguido las recomendaciones y requerimientos de los equipos de inspección y cumplimentado los ajustes planteados (de miles de millones de euros) por persuasión supervisora en la mayoría de los casos, sin mediar escrito formal de requerimientos o recomendaciones. En general las propuestas se han transmitido verbalmente en el transcurso de alguna reunión de seguimiento periódico o por correo electrónico. Ello ha influido, como muestran los datos de las memorias de supervisión de los años 2006 a 2011, en que el número de escritos de recomendaciones y requerimientos a las entidades haya disminuido de manera importante.

---

<sup>14</sup> O bien, si resulta necesario, ampliar los recursos supervisores.

<sup>15</sup> Report of the High Level Group of Financial Supervision in the UE, chaired by Jaques de Larosiere. February, 2009.

<sup>16</sup> El diseño de esos mecanismos serán coherentes con los nuevos desarrollos en Europa.

Esta forma de proceder tiene la ventaja de que se agiliza el cumplimiento de las propuestas de la inspección; pero también el inconveniente, especialmente frente a terceros, de que no se formalizan adecuadamente las exigencias de la supervisión. Además, un sistema de estas características, que puede ser eficaz si se aplica a un par de entidades, como se venía haciendo hasta hace relativamente poco tiempo, probablemente no lo será si se extiende a un número de entidades más elevado, por la dificultad de control y falta de transparencia que conlleva. En el extremo se podría dar la situación de que dichas recomendaciones o requerimientos no se cumplieren, al no exigirse formalmente, sin que dicho incumplimiento tuviese consecuencias.

Se considera necesario que periódicamente se formalicen por escrito las recomendaciones y los requerimientos que van surgiendo en el seguimiento continuado *in situ*.

### **T.6 Revisión del cumplimiento de las recomendaciones y requerimientos realizados a las entidades**

Finalizada una visita de inspección se confecciona un documento, conocido como el “tríptico”, que recoge las recomendaciones o requerimientos efectuados, la respuesta de la entidad a los mismos y la valoración del cumplimiento de cada uno de ellos. El tríptico se puede elaborar con actuaciones pendientes por parte de la entidad (medidas que aseguran los responsables de la entidad que se van a adoptar, que a juicio del equipo inspector son correctas para subsanar las debilidades, pero que por cuestiones diversas todavía no se han tomado).

En esta situación se cierra la inspección y el jefe de grupo correspondiente controla el cumplimiento efectivo de las mencionadas recomendaciones o requerimientos. Si se considera necesario está previsto abrir una actuación de seguimiento específica, pero esto último no se suele hacer.

Se considera necesario formalizar el procedimiento de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y requerimientos realizados como consecuencia de cualquier actuación supervisora, de manera que se asegure su cumplimiento efectivo por parte de las entidades en un plazo de tiempo razonable.

### **T.7 Revisión del proceso supervisor de entidades no relevantes**

La actual reestructuración del sistema financiero español ha reducido considerablemente el número de entidades de depósito, sobre todo en el sector de las cajas de ahorro. No obstante todavía subsiste un número elevado de entidades de reducido tamaño de naturaleza muy diversa: filiales de bancos extranjeros, pequeños bancos independientes, algunas cajas y cooperativas de crédito que no han participado en el proceso de reestructuración, establecimientos financieros de crédito, entidades de pago, sociedades de garantía recíproca, etc.

De hecho a estas entidades ya no se les presta la misma atención que a las entidades más sistémicas, pero conviene establecer un procedimiento específico y claro de supervisión basado en un potente seguimiento a distancia, combinado con la realización

de visitas cortas de inspección cada tres o cuatro años, que distinga entre entidades de depósito y resto de entidades.

### **T.8 Revisión de los procedimientos de toma de decisiones y documentación de los trabajos supervisores**

Se han revisado los distintos procedimientos supervisores del BdE desde la perspectiva del proceso de toma de decisiones y de la documentación de los mismos.

Se han detectado algunas carencias, indefiniciones y falta de actualización de procedimientos que convendría corregir. Por ejemplo, a) se ha comprobado que no existe homogeneidad entre los equipos de inspección en la forma de comunicar a las entidades las conclusiones preliminares de las inspecciones ni en la forma de archivar la documentación relativa a las debilidades detectadas; b) en determinados procedimientos no está adecuadamente documentado quién propone, quién da el visto bueno, quién es responsable o quién decide.

Para superar estas carencias resultaría útil actualizar la documentación relativa a los flujogramas de las actuaciones, documentación y toma de decisiones correspondientes a los siguientes procedimientos de supervisión: a) inspección; b) seguimiento continuado *in situ*; c) seguimientos periódicos a distancia; d) plan anual de supervisión.

### **T.9 Análisis de medios materiales y humanos de la Dirección General de Supervisión**

Por diversas razones que se enumeran a continuación las tareas de inspección han aumentado en los últimos años de manera importante: a) expansión e internacionalización de los grandes bancos españoles; b) incorporación del BdE al Comité de Basilea con una participación muy activa del BdE en el proceso de implantación de Basilea II; c) participación creciente de la DGS en grupos de trabajo internacionales, cada vez más numerosos; d) aprobación y seguimiento de los modelos regulatorios avanzados de Basilea II; e) organización de los colegios anuales de supervisores de nuestros bancos internacionales y participación en los colegios supervisores de bancos extranjeros que tienen filiales en España; f) cooperación y coordinación de actuaciones supervisoras con otros supervisores extranjeros (FSA de Reino Unido, FED de Estados Unidos, Comisión Bancaria de México...); g) requerimiento de información crecientes de distintos organismos internacionales (CE, BCE, EBA, FMI, FSB, ESRB...); h) necesidad de revisar el cumplimiento de un conjunto de normativa, guías y recomendaciones o avisos que, en el ámbito europeo, se ha multiplicado en volumen y complejidad, etc.

Se considera que mientras otros supervisores con la misma problemática han incrementado sus recursos de manera importante el BdE no lo ha hecho, al menos en la proporción necesaria, a pesar de haberse producido un traspaso importante desde los equipos operativos encargados de la supervisión diaria y tradicional de las entidades hacia las nuevas funciones supervisoras de apoyo, de carácter transversal o especializadas antes señaladas (participación en grupos internacionales de trabajo, colegios supervisores, cooperación con otros supervisores, ejercicios de estrés, información periódica a organismos internacionales, etc.).

Se considera necesario evaluar la posible necesidad de un reforzamiento de los medios humanos y materiales de la DGS que garantice que la intensidad de las tareas *core* de la supervisión no se vean menoscabadas por la necesidad de atender otros compromisos ordinarios y urgentes.

#### **T.10 Revisión del alcance y funcionamiento de los grupos horizontales de inspección.**

Todos los expertos independientes consultados, así como los organismos supervisores internacionales, señalan la necesidad de equipos de inspección especializados, que den apoyo a los grupos operativos de inspección en materias específicas.

El BdE coincide con esta opinión y en la actualidad existen en la DGS los siguientes grupos horizontales de inspección: a) Secretaría Técnica y de Relaciones institucionales; b) Coordinación Internacional y Asesoramiento; c) Análisis a Distancia; d) Modelos de Gestión del Riesgo de Crédito y Operacional; e) Modelos de Gestión de Riesgos de Mercado, Liquidez y Custodia; f) Innovación tecnológica; g) Metodología y calidad.

Se considera que existe un área adicional especializada para cuya adecuada vigilancia resultaría útil el apoyo de un grupo especializado: el área de cumplimiento normativo. Este grupo debería abarcar: a) blanqueo de capitales; b) remuneraciones de los altos cargos; c) relaciones con la clientela; d) préstamos a consejeros y partes vinculadas.

Se considera necesaria una reflexión periódica sobre si la estructura de los grupos horizontales, la asignación de recursos a los mismos y la proporción entre recursos asignados a los grupos horizontales y a los grupos operativos es adecuada, atendiendo a las necesidades y prioridades de cada momento<sup>17</sup>.

Algunas revisiones especializadas se llevan a cabo por equipos en que participan inspectores de grupos especializados y de grupos operativos, con una fórmula de corresponsabilidad diseñada con el objetivo de alinear desarrollo de los trabajos y responsabilidad. En general esta estructura está funcionando correctamente, pero no está exenta de algunos riesgos: por ejemplo, posibilidad de que se solapen algunas tareas, o riesgos que existen en todo ejercicio de responsabilidad compartida, que puede derivar en una falta de definición clara de responsabilidades. Por ello, se considera conveniente un análisis periódico de si los sistemas establecidos para mitigar estos riesgos funcionan correctamente o ha de introducirse alguna medida que garantice la claridad en las estructuras de comunicación y jerarquía<sup>18</sup>.

### **7. Propuestas de mejora de los procedimientos supervisores del BdE.**

A la vista de las recomendaciones de los terceros independientes mencionados, que han revisado en detalle los procedimientos supervisores del BdE, de las propuestas que están

---

<sup>17</sup> Convendría reflexionar sobre la necesidad de adaptar la estructura y composición de los grupos horizontales para ajustarlos a la evolución de las prácticas supervisoras internacionales (por ejemplo, resolución bancaria).

<sup>18</sup> Ver recomendación OW.4

emergiendo en los distintos foros supervisores internacionales (básicamente del FSB, del BCBS y de la EBA) y de los trabajos de revisión interna realizados, la Comisión recomienda las reformas de los procedimientos supervisores del BdE que se detallan a continuación y se resumen en el cuadro 2 que se recoge al final del informe.

### **P.1 Adoptar un marco estandarizado de actuaciones supervisoras de Pilar 2 en función del perfil de riesgo**

El objetivo fundamental del modelo supervisor del Banco de España es determinar y mantener actualizado el perfil de riesgo de cada entidad y tomar las medidas necesarias para corregirlo en caso necesario. El perfil de riesgo de cada entidad resume en una única variable la posibilidad de que dicha entidad tenga problemas de solvencia, rentabilidad o liquidez en el futuro.

Es necesario implantar un procedimiento más estandarizado, práctico y claro de corrección temprana, en función de la situación de cada entidad, de forma que a medida que su perfil de riesgo aumente se activen de forma automática actuaciones supervisoras predeterminadas, cada vez más coercitivas, para detener cuanto antes el previsible deterioro futuro<sup>19</sup>.

El procedimiento que se recomienda, en la actualidad en fase de estudio, combina medidas de tipo cualitativo (mejoras de gobierno interno, riesgo inherente....) con medidas de tipo cuantitativo (porcentajes de retención de beneficios, recargos de capital...), que además pasan de ser sólo recomendaciones a requerimientos formales, con unos plazos de cumplimiento cada vez más cortos en función del tiempo transcurrido y del perfil de riesgo de la entidad. Con el procedimiento anticipatorio que se plantea se pretende ir más allá del mero cumplimiento de normas legales y centrar la estrategia de la DGS en reducir el perfil de riesgo de las entidades, una vez identificados los problemas.

El encaje legal de este nuevo marco de actuación está amparado en el Pilar 2 de Basilea II, al que se refieren los artículos 22, 123, 124 y 136 de la Directiva 48/2006<sup>20</sup> y <sup>21</sup>. Con este procedimiento se pretende incentivar que todas las entidades bancarias españolas tiendan a un perfil de riesgo bajo o medio-bajo<sup>22</sup> lo que significa, de acuerdo con la

---

<sup>19</sup> Se trata de una de las recomendaciones más importantes del FMI. IMF Country Report No.12/145. Spain Safety Net Bank Resolution, and Crisis Management Framework-Technical Note (página 4): *“The early intervention powers of the BdE, whose objective is to promote financial stability, are strong and flexible, but a more structured and forward looking approach for dealing with weak Banks would be advisable. In this framework, supervisors have to consider an array of measures when a bank is assessed to be in a predefined overall risk category. This would further ensure early and equal treatment of all cases”*.

<sup>20</sup> Traspuesta al ordenamiento jurídico español en el artículo 30 bis, apartado 1 bis de la Ley 26/1988 y en el artículo 6, apartado 4 de la Ley 13/1985; desarrollados ambos en el RD 216/2008 y en la CBE 3/2008.

<sup>21</sup> El mencionado procedimiento -la guía de actuaciones supervisoras de Pilar 2 en función del perfil de riesgo- se ha enviado para comentarios a Asesoría Jurídica y a la Dirección General de Regulación. Se ha recibido opinión favorable de Asesoría Jurídica y algunos comentarios relevantes de la Dirección General de Regulación que deben considerarse, junto con otras posibles reflexiones a tener en cuenta, incluidas las derivadas de la próxima entrada en vigor del marco europeo de adaptación a Basilea III.

<sup>22</sup> Es decir, se plantea que el “apetito al riesgo” del BdE, al que se refiere el FSB, y también OW, sea bajo o medio bajo. A este respecto, el “Progress report in implementing the recommendations on enhanced supervision” publicado por el FSB el 27 de octubre de 2011 establece que para finales de 2012 el SRC remitirá un informe de situación al FSB sobre distintos temas entre los que se incluye el “risk appetite framework”.

definición de perfil de riesgo establecida en el documento “Modelo de Supervisión del Banco de España”, que el riesgo de que tengan dificultades en el futuro es bajo, como consecuencia de un riesgo inherente reducido, buen gobierno interno y corporativo, y sistemas de gestión y control interno adecuados a las actividades que desarrollan.

Una vez aprobada por la Comisión Ejecutiva, este procedimiento debería publicarse. Se considera necesario que este marco de actuación supervisora temprana sea conocido por las entidades a las que se les va a aplicar.

A este respecto conviene recordar que la calificación de cada entidad, que se refleja en su matriz de riesgos<sup>23</sup>, está basada en el conocimiento y opinión que se tiene de la misma en cada momento, y tiene en cuenta todas las actuaciones supervisoras. Aunque no se trata de un sistema automático de calificación, el BdE utiliza un procedimiento estandarizado para la valoración de las distintas casillas de la matriz de riesgos, que pretende que en todas las entidades se evalúen los factores de riesgo relevantes, utilizando además criterios uniformes. Para dar claridad a la forma en que el BdE califica a las entidades y reforzar el compromiso de transparencia del BdE, también se recomienda aprobar formalmente y publicar la guía para la elaboración de la matriz de riesgos<sup>24</sup>. Es importante especificar, detallar y difundir los factores que el BdE considera para determinar el perfil de riesgos de las entidades porque del mismo se pueden derivar, de acuerdo con los párrafos anteriores, actuaciones supervisoras relevantes.

## **P.2 Profundizar en la implantación del seguimiento continuado *in situ* en todas las entidades relevantes**

Se recomienda profundizar en la implantación del seguimiento continuado *in situ* en todas las entidades relevantes españolas, incluidas las resultantes del proceso de reestructuración del sector financiero<sup>25</sup>, adaptándolo a las características de cada entidad.

Para ello se propone elaborar un plan específico para cada entidad que aborde las siguientes cuestiones: a) Estructura del equipo de seguimiento continuado *in situ*. Como referencia se podría utilizar la que tienen en la actualidad los dos grandes bancos: seguimiento financiero; análisis de riesgos y gobernanza; inspecciones tradicionales<sup>26</sup>. b) Número de miembros del equipo y funciones de cada miembro. c) Fijación del porcentaje de recursos dedicados a inspección tradicional por un lado y a seguimiento financiero y análisis de riesgos por otro. Como referencia de partida se podrían considerar unos porcentajes del 60% y 40% respectivamente. d) Determinación de los trabajos mínimos periódicos a realizar y notas a elaborar, señalando su frecuencia. e) Determinación de las reuniones mínimas periódicas a mantener con la entidad: materias, periodicidad y nivel de interlocución. f) Determinación de las reuniones mínimas periódicas de coordinación

---

<sup>23</sup> De la forma que explica el documento “Modelo de Supervisión del Banco de España”, publicado en la página web del Banco de España.

<sup>24</sup> La guía para la elaboración de la matriz de riesgos pretende que se tengan en cuenta todos los factores relevantes que influyen en el perfil de riesgo de las entidades, incluida la gobernanza. Considera importantes riesgos no regulados (concentración individual y sectorial, interés estructural, liquidez, negocio, reputación...) que han tenido un enorme impacto en la presente crisis.

<sup>25</sup> Serían las 16 entidades españolas más relevantes del sistema.

<sup>26</sup> Se valorará la necesidad de un equipo especial para dar respuesta a las peticiones de organismos internacionales, grupos internacionales de trabajo, colegios de supervisores, etc., con el fin de no distraer al grueso del equipo de sus responsabilidades supervisoras.

interna, a mantener por el equipo al completo, incluido el jefe de grupo, el coordinador ejecutivo y el director del departamento. g) Definición del umbral de las operaciones relevantes (crédito, recursos propios, liquidez, negocio y resultados) de las que será informado el equipo en el momento de su gestación y que deberán analizarse. h) Definición de los cambios organizativos de la entidad de los que será informado el equipo de inspección.

La estructura de funcionamiento de los equipos de seguimiento continuado *in situ* será lo suficientemente flexible para que permita adaptarse a las necesidades que vayan surgiendo. Todas las carteras de crédito significativas serán inspeccionadas, como máximo, cada tres años.

Para garantizar la homogeneidad de actuación, todos los equipos de entidades en seguimiento continuado mantendrán al menos una reunión anual de coordinación con otros dos equipos similares, en la que compartirán: plan anual de inspección, organización de los trabajos, preocupaciones, hallazgos y matriz de riesgos. Adicionalmente, convendría incluir reuniones anuales entre departamentos, para exponer el perfil de riesgo de las principales entidades, para compartir horizontalmente criterios y obtener un contraste.

Aprovechando la rotación anual de inspectores, se reasignarán los recursos humanos de los distintos equipos de seguimiento continuado *in situ* en función de la evolución (mejora o empeoramiento) del perfil de riesgo de las distintas entidades y de la estrategia supervisora establecida para cada una de ellas en el marco de supervisión.

Anualmente, se revisará la relación de entidades sometidas a seguimiento continuado *in situ* y se decidirá la inclusión o exclusión de entidades concretas.

### **P.3 Delimitar el procedimiento de supervisión de entidades no relevantes**

Se recomienda establecer un procedimiento específico de supervisión para el resto de entidades (entidades de depósito españolas no incluidas en el seguimiento continuado *in situ*, filiales de bancos extranjeros, establecimientos financieros de crédito, sucursales de entidades de depósito extranjeras, entidades de pago, sociedades de garantía recíproca, sociedades de tasación, etc.) basado en un potente programa de seguimiento anual a distancia (que incluye llamadas telefónicas y reuniones aclaratorias en caso necesario), del que se derivarán los correspondientes escritos anuales de recomendaciones y requerimientos, distinguiendo entre entidades de depósito con personalidad jurídica propia y el resto<sup>27</sup>.

En el caso de las entidades de depósito, el mencionado seguimiento a distancia se completaría con: a) sendas reuniones anuales con el auditor externo y el equipo de dirección; b) visitas de inspección puntuales cada 3 años. Al resto de entidades solamente se les aplicaría el seguimiento anual a distancia, salvo que por alguna razón específica (tamaño, naturaleza de su negocio, riesgos detectados...) se considerase necesario incluirlas en el grupo anterior.

---

<sup>27</sup> En línea con la recomendación SCOP.2



Todo ello sin perjuicio de que en caso necesario a cualquiera de estas entidades se le aplicaría un programa de inspección más intenso.

#### **P.4 Mejorar la formalización de las actuaciones supervisoras**

Se recomienda que una vez finalizada la correspondiente actuación supervisora *in situ* (visita de inspección o seguimiento continuado *in situ*) y con el fin de adelantar el cumplimiento de las recomendaciones y requerimientos que previsiblemente hará la Comisión Ejecutiva, el equipo de inspección, previo visto bueno del jefe de grupo, entregue un escrito resumen de las situaciones observadas que requieran corrección o hayan sido corregidas durante la actuación inspectora.

Se recomienda que semestralmente<sup>28</sup> los equipos de las entidades en seguimiento continuado *in situ* elaboren un informe resumen de los trabajos realizados en el semestre, grado de cumplimiento del plan anual, trabajos realizados fuera del plan y conclusiones más relevantes. Estos informes incluirían las recomendaciones y requerimientos a la entidad sobre las siguientes cuestiones detectadas en el semestre: a) ajustes en resultados; b) ajustes en capital; c) reclasificaciones a activos dudosos; d) reclasificaciones a riesgo sub-estándar; e) deficiencias de control interno e) cualquier otra cuestión relevante que se considere. Se propone que con base en este informe el Director General de Supervisión informe semestralmente a la Comisión Ejecutiva sobre la marcha de la entidad, proponiendo el correspondiente escrito de requerimientos y recomendaciones en el que se incluirán todos los ajustes y deficiencias detectados en el semestre, incluidos los ya subsanados. En este último caso se señalará esta circunstancia<sup>29</sup>.

Con objeto de facilitar el cumplimiento de lo previsto en el apartado primero del artículo 10 de la circular 7/2011<sup>30</sup>, se recomienda que la información a la Comisión Ejecutiva sobre la posible discrepancia entre el informe de inspección, por un lado, y la información y propuesta a la Comisión Ejecutiva, por otro, se incluya en un apartado específico de los Informes a los que se refieren los artículos 17.1 y 18.2 de la Circular 7/2011.

Se recomienda revisar el procedimiento de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y requerimientos de la Comisión Ejecutiva derivados de las actuaciones supervisoras de la manera que se detalla a continuación. a) Se señalará a las entidades

---

<sup>28</sup> Sin perjuicio de que, como se viene haciendo, se elaboren inmediatamente informes ad-hoc en el caso de que se detecten hechos o situaciones que lo justifiquen.

<sup>29</sup> Además, se recomienda arbitrar un procedimiento de discrepancias similar al que existe en el proceso inspección, de forma que en el caso de que existan discrepancias entre los responsables de la elaboración del informe semestral y los responsables de dar el posterior visto bueno, el director general de supervisión informe a la Comisión Ejecutiva sobre esta circunstancia.

<sup>30</sup> Dicho apartado establece que “Al término de las actuaciones se redactará el informe de inspección, documento en el que se reflejará el alcance, los resultados y las conclusiones de los trabajos desarrollados. El responsable de la redacción de dicho informe será el encargado de la inspección, que podrá contar con la participación del equipo. El jefe de grupo podrá dar su conformidad mediante su visto bueno, o podrá manifestar su no conformidad. En este último caso, el jefe de grupo informará convenientemente al director del departamento de la disparidad de criterios, para que el departamento conforme opinión. Dicha opinión será trasladada al director general en el informe descrito en el artículo 17, que deberá contener información suficiente sobre el particular, quien a su vez informará a la Comisión Ejecutiva de esta circunstancia”.

que en el escrito de contestación deberán hacer referencia a cada una de ellas, señalando el responsable de su resolución, el plan de acción a desarrollar y la fecha prevista de resolución. b) Una vez elaborado el tríptico<sup>31</sup>, si quedan deficiencias pendientes de resolver se abrirá un proceso de seguimiento específico de cumplimiento, que no finalizará hasta que no se hayan cumplido fielmente todas las recomendaciones o requerimientos. c) Se valorará la necesidad de realizar visitas específicas para comprobar el grado de cumplimiento de determinadas recomendaciones o requerimientos, dada su relevancia. d) Pasado un tiempo prudencial, y como máximo antes de seis meses de finalizada la inspección o el seguimiento continuado *in situ*, se informará a la Comisión Ejecutiva del cumplimiento efectivo de todas las recomendaciones y requerimientos. e) En el caso de que se considere que la entidad no ha cumplido en dicho plazo las correspondientes recomendaciones o requerimientos se elevará a la Comisión Ejecutiva la correspondiente propuesta de apertura de un expediente sancionador o, alternativa o conjuntamente, de apertura de una nueva visita de inspección. f) Cuando la entidad esté supervisada mediante seguimiento continuado *in situ*, el equipo encargado comprobará el efectivo cumplimiento de los requerimientos y recomendaciones de la Comisión Ejecutiva.

Se recomienda desarrollar un procedimiento específico para la elaboración del marco de supervisión y del plan anual de actuaciones supervisoras a los que se refieren respectivamente los artículos 4 y 5 de la Circular 7/2011. Dicho procedimiento contemplará la posible reasignación de los recursos humanos entre los distintos grupos y departamentos de inspección con el fin de acomodar los mismos a las necesidades del plan de cada año. Asimismo, el seguimiento semestral del grado de cumplimiento del plan al que refiere la Circular dará cuenta de todas las actuaciones supervisoras extraordinarias y los motivos de las mismas (inspecciones realizadas no incluidas en el plan, inspecciones incluidas en el plan no realizadas, inspecciones iniciadas y no concluidas, etc.).

Se recomienda revisar los procesos informáticos de SIGAS relativos a inspección, seguimiento continuado *in situ* y seguimientos a distancia, con el fin de: 1) simplificar SIGAS para facilitar su utilización como medio de trabajo y de registro de los informes que se generan en las actuaciones supervisoras; 2) asegurar que todos los documentos de la DGS que soportan las actuaciones supervisoras estén protegidos por el sistema SIGAS; 3) facilitar el control y seguimiento de las actuaciones supervisoras; 4) facilitar el archivo electrónico en SIGAS de los papeles de trabajo que sustentan las debilidades detectadas en las actuaciones supervisoras.

#### **P.5 Crear una estructura organizativa y un procedimiento para la vinculación de la supervisión macroprudencial y la supervisión microprudencial.**

En línea con el European Systemic Risk Board (ESRB), se considera que el objetivo de la supervisión macroprudencial es contribuir a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, ver su capacidad de resistencia a los riesgos sistémicos y asegurar una contribución sostenible del sector financiero al crecimiento económico.

Para contribuir al cumplimiento de este objetivo se recomienda la creación de una estructura organizativa de carácter transversal centrada en la creación de un Comité de

---

<sup>31</sup> Documento que recoge las recomendaciones o requerimientos efectuados, la respuesta de la entidad a los mismos y la valoración del cumplimiento de cada uno de ellos.

Política Macropudencial (CPM) presidido por el Gobernador o el Subgobernador, del que serían miembros los directores generales pertinentes. El CPM dirigirá el análisis y la toma de decisiones del BdE en materia de política macropudencial, incluyendo la relación del BdE con otras autoridades macropudenciales<sup>32</sup>.

El CPM elevará a la Comisión Ejecutiva la correspondiente propuesta en la que se especificarán las acciones a adoptar, así como la dirección o direcciones generales responsables de su implantación. Sobre la base de esa propuesta, será la Comisión Ejecutiva la que adopte finalmente una decisión. Posteriormente, en la fase de seguimiento de las acciones adoptadas, el CPM informará periódicamente a la Comisión Ejecutiva sobre el grado de cumplimiento de sus decisiones y de la evolución del riesgo macropudencial correspondiente, en tanto la acción macropudencial correspondiente no se desactive.

El CPM contará con un Grupo de Apoyo informal (no estable) que se reunirá frecuentemente y preparará sus reuniones. El Grupo de Apoyo Macropudencial (GAM) tendrá una doble función: a) desempeñará las tareas de Secretariado del CPM; y b) actuará como grupo de soporte de nivel técnico del CPM.

Formarán parte del GAM representantes de todas las direcciones generales pertenecientes al CPM, que con carácter general tendrán el nivel de director de departamento. Asimismo, asistirán a las reuniones cuantos expertos en las materias a tratar considere pertinente el GAM. Como parte de su labor de apoyo al CPM, el GAM se encargará de identificar y priorizar fuentes de riesgo sistémico que puedan afectar a la estabilidad financiera, a partir de los inputs que proporcionen las direcciones generales relevantes. En particular, este proceso vinculará la información macro-financiera con aquella otra que se deriva de la supervisión micropudencial.

La identificación de los riesgos macropudenciales se realizará utilizando dos enfoques complementarios: a) un enfoque *top-down*, que corresponderá a las direcciones generales pertinentes y que proporcionará análisis globales de riesgos en el sistema; b) un enfoque *bottom-up*, que se iniciará desde las direcciones generales de supervisión y de operaciones a partir del conocimiento individualizado de las entidades y de los diferentes mercados.

Para identificar y priorizar los riesgos el GAM desarrollará un conjunto de indicadores macropudenciales que actualizará como material para sus reuniones. Dicho conjunto de indicadores será consistente con el “*risk dashboard*” del ESRB y recogerá información sobre los principales riesgos potenciales para la estabilidad financiera. Se incluirán ratios que permitan seguir, entre otros, los riesgos macroeconómicos (crecimiento del PIB, tasa de desempleo, ratios de endeudamiento, etc.), de crédito (crecimiento del crédito, *credit-to-GDP gap*, etc.), de financiación y liquidez (ratios de crédito-depósitos, desfases de vencimientos, ratios de Basilea III, etc.) y de mercado (cotizaciones bursátiles, tipos de interés, etc.), así como información sobre la evolución de la rentabilidad y la solvencia del sector bancario (ROE, ROA, ratio de eficiencia, coeficientes de capital regulatorio...). Desarrollar y utilizar estos indicadores no significa que no se analice y tome en

---

<sup>32</sup> La creación de esta estructura organizativa será coherente con los desarrollos a nivel europeo y las recomendaciones del ESRB.

consideración cualquier otra información, cualitativa y cuantitativa, que se juzgue oportuna. Una vez identificados y priorizados los riesgos macroprudenciales, el GAM elevará el correspondiente informe al CPM para su discusión y aprobación. Tras recibir el informe correspondiente, el CPM podrá a) darse por enterado; b) solicitar al GAM trabajos adicionales; c) elevar una propuesta de acción a la Comisión Ejecutiva, para su aprobación.

El GAM actuará como receptor y transmisor al CPM de las recomendaciones de otros organismos macroprudenciales, y en particular del ESRB. Así, cuando se reciba una recomendación externa, el GAM informará al CPM y propondrá las acciones que considere más convenientes.

El CPM elevará a la Comisión Ejecutiva propuestas de acción, que serán de dos tipos: avisos y requerimientos.

Los avisos serán de índole cualitativa pudiendo estar dirigidos a las entidades financieras, o a las Direcciones Generales del Banco de España pertinentes, para su estudio y seguimiento. Se realizarán avisos sobre aquellos riesgos o vulnerabilidades que potencialmente puedan afectar al sistema financiero pero que actualmente no sobrepasan un umbral mínimo de materialidad que justifique la adopción de una medida concreta por el receptor del aviso. Por otra parte, puede ser que en el caso de riesgos macroprudenciales gestados en el muy corto plazo, el BdE desee emitir un aviso en tanto se estudia la mejor medida necesaria para mitigar dicho riesgo.

Los avisos dirigidos a las entidades financieras serán, en general, públicos y agregados, sin identificar entidades específicas. Los avisos dirigidos a las Direcciones Generales relevantes serán internos, para que estudien y sigan el riesgo o vulnerabilidad.

En definitiva, los avisos llamarán la atención sobre un riesgo concreto, pero no señalarán medida específica alguna que hayan de adoptar los receptores del mismo. En todo caso, una vez que el BdE haya emitido un aviso, el GAM evaluará periódicamente la evolución del riesgo correspondiente y propondrá al CPM para su decisión: (1) mantener el aviso; (2) elevarlo a requerimiento; (3) desactivar el aviso.

Los requerimientos podrán adoptarse después de un aviso previo o de forma independiente del mismo. Los requerimientos, al igual que los avisos, podrán estar dirigidos a las entidades financieras o las Direcciones Generales que corresponda. Los requerimientos, implicarán un proceso de seguimiento posterior. Es decir, no solo se observará la evolución del riesgo, como en el caso de los avisos, sino que también se verificará el grado de implantación de las acciones requeridas, y se evaluará su impacto y eficacia. Esta información retroalimentará los procesos de identificación de riesgos y de toma de decisiones, a la vez que permitirá una evaluación del progreso y éxito de las medidas adoptadas para mitigar el riesgo correspondiente.

Los requerimientos podrán activar tres tipos de acciones. 1) Iniciar (sin necesidad de un aviso previo), continuar o intensificar (en caso que la recomendación venga precedida por un aviso) el seguimiento de determinados riesgos. 2) Ordenar actuaciones concretas para reducir o mitigar los riesgos y vulnerabilidades identificados. Esto incluiría: a) medidas

concretas que se esperan de los bancos (por ejemplo, una reducción de la exposición a determinado riesgo); b) medidas correctoras de supervisión (por ejemplo, mediante el uso del Pilar 2<sup>33</sup>, elevar el perfil de riesgo de las entidades afectadas y consecuente aumentar el buffer de capital exigido); y c) cambios regulatorios (por ejemplo modificaciones que en el ámbito de competencia normativo penalicen la exposición a determinados riesgos). 3) Utilizar los instrumentos macroprudenciales sobre los cuales se tiene poder y responsabilidad (por ejemplo, un requerimiento de este tipo sería que se exija el incremento de los requisitos de capital contra-cíclicos hasta un 2% en términos de los activos ponderados de riesgo). Las acciones sobre instrumentos macroprudenciales serán en general públicas.

Cualquier requerimiento deberá ir acompañado de un calendario de implantación específico y suficientemente detallado, que permita valorar el grado de cumplimiento en la adopción de las acciones exigidas. Asimismo, el CPM evaluará periódicamente el éxito, o no, del requerimiento para solventar el riesgo que motivó su adopción.

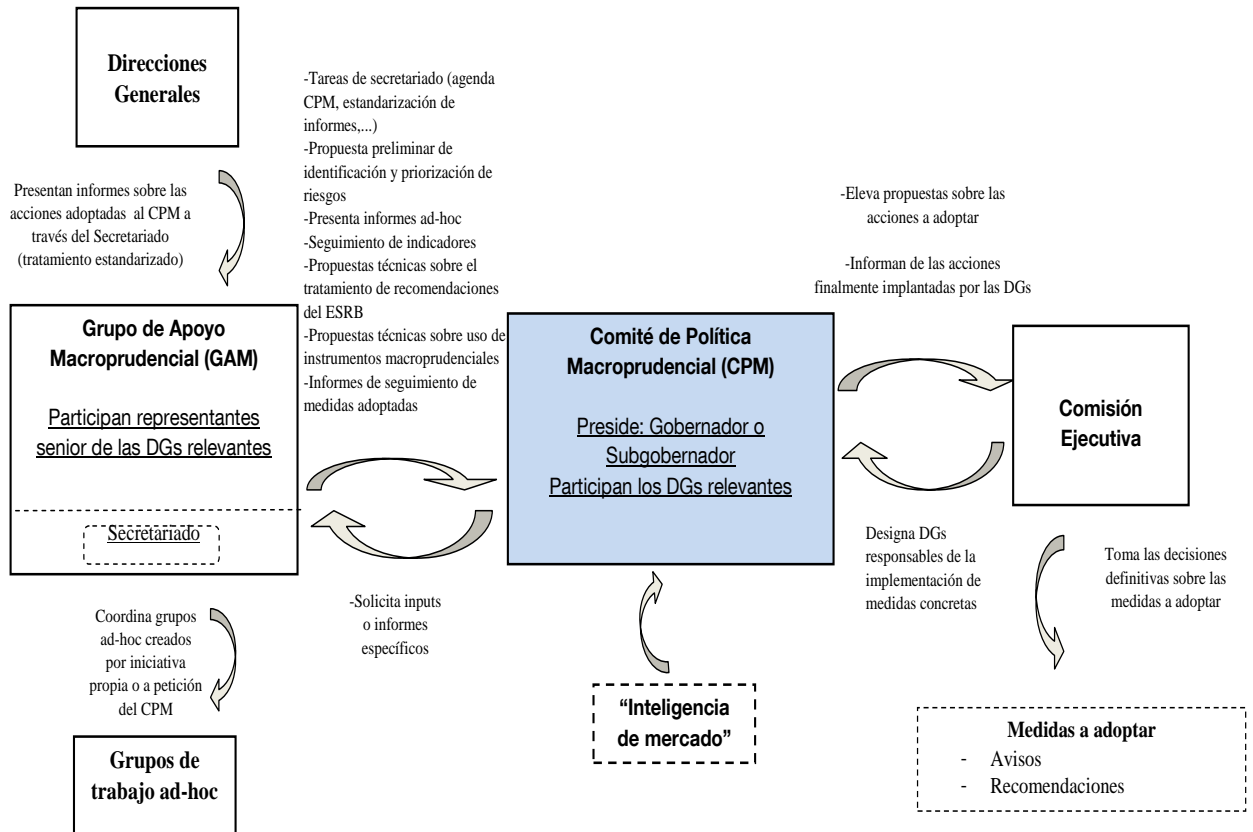
---

<sup>33</sup> La reciente recomendación del ESRB para aumentar los requisitos de capital cuando el volumen de préstamos en moneda extranjera sea elevado puede servir como ilustración de este tipo de medidas.

Los avisos y los requerimientos que el BdE decida hacer públicos habrán de tener la suficiente visibilidad en el sitio web del Banco de España, habilitándose el espacio adecuado a tal fin<sup>34</sup>.

El cuadro 1 muestra la estructura organizativa y los canales de comunicación y de decisión que se proponen.

**Cuadro 1. Estructura organizativa y los canales de comunicación y de decisión de política macroprudencial.**



<sup>34</sup> Un ejemplo práctico, ilustrativo del funcionamiento de esta nueva estructura sería el siguiente. El GAM recibe información a través de alguno de sus miembros sobre un posible calentamiento de la economía brasileña que podría elevar excesivamente el riesgo de las exposiciones de los bancos españoles en ese país. El GAM decide liderar un grupo de trabajo ad-hoc, formado por expertos de distintas direcciones generales del BdE, que aportan información detallada de las exposiciones de los distintos bancos españoles en Brasil y de la situación de la economía brasileña. A continuación elabora un informe y eleva sus conclusiones al CPM. Dicho informe considera que el riesgo es material y recomienda tomar medidas. El CPM solicita evaluar el impacto en tres posibles escenarios macroeconómicos adversos en el futuro en Brasil y el GAM confirma la materialidad del riesgo. El CPM coincide con la visión del GAM y propone a la Comisión Ejecutiva tres acciones: (1) emitir un aviso público sobre los riesgos que podrían derivarse del calentamiento de la economía brasileña; (2) requerir a las entidades con exposición en Brasil a que elaboren planes de prevención; (3) recomendar a la Dirección General de Supervisión un aumento en la intensidad de la revisión de los créditos de los bancos españoles en Brasil así como revisar y aprobar los planes de prevención requeridos a las entidades. La Comisión Ejecutiva aprueba estas acciones y solicita la evaluación y seguimiento periódico de este riesgo, cuestión que coordina el GAM informando al CPM en los plazos establecidos en el acuerdo de la Comisión Ejecutiva

## P.6 Otras mejoras metodológicas, procedimentales y de calidad

Se recomienda fortalecer los métodos y procedimientos de trabajo de la DGS con las siguientes reformas.

a) Actualizar los siguientes procedimientos supervisores a la mayor brevedad posible para adaptarlos a la circular 7/2011 y a las recomendaciones señaladas anteriormente: a) procedimiento de inspección; b) procedimiento de seguimiento continuado *in-situ*; c) procedimiento de seguimiento a distancia. Para mayor claridad estos procedimientos se representarán gráficamente en los correspondientes flujogramas de actuación, documentación y toma de decisiones<sup>35</sup>.

b) Establecer un procedimiento específico para la revisión de la gobernanza de las entidades en el que se contemplen, entre otras, las siguientes tareas: 1) mantener reuniones periódicas con los consejeros y con los miembros clave de las comisiones delegadas del consejo; 2) comprobar que los escritos de recomendaciones y requerimientos del BdE llegan a los consejeros; 3) instar a que en las actas del Consejo figuren las opiniones discrepantes; 4) conocer la información que se facilita a los consejeros y miembros de las comisiones delegadas del consejo; 5) verificar que se cumplen efectivamente las cuotas de consejeros no ejecutivos y dominicales, así como los plazos para su renovación; 6) verificar que se cumplen las buenas prácticas de gobierno corporativo establecidas en la legislación o recomendadas por el BdE; 7) señalar ubicaciones inadecuadas en el organigrama; 8) revisar las actuaciones de la auditoría interna (integridad de la revisión, calidad, efectividad y transparencia), 9) conocer trimestralmente las deficiencias significativas puestas de manifiesto por la auditoría interna.

c) Crear un grupo horizontal de inspección que apoye a los grupos operativos de inspección en la revisión del cumplimiento normativo de las entidades relevantes sometidas a seguimiento continuado *in situ*, con el alcance señalado en el apartado T.10.

d) Definir un procedimiento de evaluación de la calidad y la eficacia de la función de supervisión que permita identificar regularmente posibles aspectos de mejora en las metodologías y procesos de supervisión. Este procedimiento establecerá la necesidad de que periódicamente se realice una comparación transversal de las conclusiones derivadas de las actuaciones supervisoras en las distintas entidades, así como de los escritos de observaciones y requerimientos enviados a las mismas.

e) Establecer un procedimiento anual de rotación de la plantilla, incluida la jefatura, que incentive el desarrollo profesional de todos los empleados de la DGS, basado en los siguientes criterios: 1) en el caso de jefes de grupo y cabeceras, establecimiento de un límite máximo de seis años en la misma entidad y de diez años en el mismo departamento, con un periodo posterior de separación obligatoria de cuatro años; 2) para el resto del personal (inspectores, informáticos y técnicos) estos plazos se reducirán a cuatro, ocho y dos años respectivamente; 3) los inspectores de entrada rotarán cada dos

---

<sup>35</sup> El grupo de trabajo ha actualizado los flujogramas de actuación, documentación y decisión correspondientes a los mencionados procedimientos, en línea con las recomendaciones que se plantean.

años, durante los primeros seis, tanto de entidad como de tarea (inspecciones, seguimiento financiero, riesgos y gobernanza); 4) se elaborará un procedimiento especial de rotación de las personas pertenecientes a los grupos horizontales, que asegure la efectividad del apoyo proporcionado por los mismos.

No obstante, el procedimiento de rotación preverá las excepciones necesarias para evitar que debido a la misma se pierda conocimiento de las entidades o la necesaria especialización de los grupos horizontales.

f) Publicar la Circular 7/2011 en la web externa del BdE, con una breve nota introductoria explicativa de la atribución de responsabilidades en los siguientes procesos de supervisión del BdE: 1) inspección; 2) seguimiento continuado *in situ*; 3) seguimiento anual a distancia; 4) planificación de las actuaciones anuales.

g) Elaborar una nota para la web externa del BdE en la que se expliquen los procedimientos de selección, nombramiento y formación de los inspectores (distinguiendo la formación inicial que reciben los inspectores cuando se incorporan de la posterior formación continuada).

h) Actualizar el documento modelo de supervisión del BdE que está publicado en la web externa del BdE, incorporando al mismo los aspectos esenciales de la Circular 7/2011 y de las ordenanzas que la desarrollan, incluido el procedimiento de actuaciones supervisoras en función del perfil de riesgo señalado en el punto P.1, así como cualquier otra cuestión que se considere necesaria para dar unidad y coherencia a todos los procedimientos y actuaciones supervisoras del BdE.

i) Realizar un estudio de las necesidades de plantilla en la DGS, en función de los previsibles trabajos a realizar en el futuro y de los objetivos que se pretendan cubrir.

j) Realizar un estudio de la carrera profesional de las personas pertenecientes a la DGS, incluida su formación, funciones, ascensos y categoría profesional, con el fin de optimizarla y mejorarla en la medida que se considera necesario.

k) Realizar un estudio de los actuales espacios y medios de la supervisión con el fin de optimizarlos y mejorarlos en la medida que se considere necesario.

### **P.7 Mejorar la relación entre supervisores y auditores**

Se recomienda impulsar la rotación de las firmas de auditoría, en línea con las ideas emergentes en la ATF y en la CE. Nuestra regulación actual (art.19.2. RDL 1/2011), en línea con la directiva europea en vigor (art.42.2 Directiva 2006/43/CE), exige la rotación del “auditor de cuentas firmante del informe de auditoría” a los siete años (con un período de enfriamiento de dos años), pero no de la firma auditora. La propuesta de rotación de la firma auditora constituiría por tanto una exigencia adicional, con el fin de fomentar la independencia del auditor, haciendo frente a los potenciales riesgos de familiaridad, auto-revisión y captura por la entidad auditada.



Con la implantación de la reforma en curso de la normativa europea de auditoría se alcanzarían los objetivos descritos. En caso de que la línea prevista en la propuesta actual de reglamento europeo de auditoría se modificase o dilatase en exceso, podría plantearse una petición del BdE a las entidades de crédito para que estableciesen criterios de rotación de la firma auditora.

**Cuadro 2 . Resumen de propuestas de la Comisión**

Nº DE PROPUESTA	RECOMENDACIÓN DE LA COMISION INTERNA	TERCERO INDEPENDIENTE QUE LA IDENTIFICA	MEJORAS YA REALIZADAS	TRABAJOS ESPECIFICOS REALIZADOS POR EL GRUPO DE TRABAJO
P1	Adoptar un marco estructurado de actuaciones supervisoras de Pilar 2 en función del perfil de riesgos: -Establecer un procedimiento específico - Publicar la guía de elaboración de la matriz de riesgos	FMI.2; FMI.4; OW.2; FSB.7; FSB.8	M2. Implantación del Pilar 2 de Basilea.	T2.Revisión del grado de implantación del Pilar 2
P2	Profundizar en la implantación del seguimiento continuado in situ en todas las entidades relevantes	FSB.5	M3. Implantación del seguimiento continuado in situ en entidades medianas	T3. Revisión del procedimiento de seguimiento continuado in situ: especial referencia a entidades medianas
P3	Delimitar el procedimiento de supervisión de entidades no relevantes: - Seguimiento anual a distancia y visitas puntuales de inspección cada 3 años - Distinción entre entidades de depósito y resto - Actuaciones supervisoras severas en caso de perfil de riesgo elevado.	SCOP.2		T.7 Revisión del proceso supervisor de entidades no relevantes
P4	Mejorar la formalización de las actuaciones supervisoras: - Nota de conclusiones para la entidad - Formalización de las recomendaciones y requerimientos en el seguimiento continuado in situ - Tratamiento de discrepancias en el informe de la Comisión Ejecutiva - Mejoras en el procedimiento del seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y requerimientos derivados de las actuaciones supervisoras	FMI.3; DAI.7		T.5 Revisión de la formalización de los requerimientos y recomendaciones a las entidades en el marco del seguimiento continuado in situ T.6 Revisión del cumplimiento de las recomendaciones y requerimientos realizados a las entidades
P5	Crear una estructura organizativa y un procedimiento para la vinculación de la supervisión macroprudencial y la supervisión microprudencial: - Comité de política macroprudencial - Grupo de apoyo macroprudencial -Emisión de avisos y recomendaciones	OW.1; FSB.6		T.4 Revisión de los procedimientos y transmisión de los resultados de la supervisión macroprudencial a la supervisión microprudencial
P6	Otras mejoras metodológicas, procedimentales y de calidad: -Actualización de los procedimientos supervisores - Procedimiento específico para la revisión de la gobernanza - Creación de un grupo horizontal de revisión del cumplimiento normativo - Mejora del procedimiento de planificación anual de las actuaciones supervisoras - Revisión de los procesos informáticos de SIGAS - Mejora del procedimiento anual de rotación de inspectores - Transparencia de los procedimientos supervisores -Análisis de medios.	FMI.1;OW.3; OW4; SCOP.1; FSB.1; FSB2; FSB.3; DAI.2; DAI.3; DAI.4; DAI.5; DAI.6; DAI.8	M1. Implantación de la circular 7/2011	T.1 Revisión del cumplimiento de la circular 7/2011 T.8 Revisión de los procedimientos de toma de decisiones y documentación de los trabajos de supervisión. T.9 Análisis de medios materiales y humanos de la DGS T.10 Revisión del alcance y funcionamiento de los grupos horizontales de inspección
P7	Mejorar la relación entre supervisores y auditores: -Impulsar la rotación de las firmas de auditoría.	CE.1; CE.2		

## 8. Siglas y abreviaturas utilizadas

ATF	Accounting Task Force
BCBS-ATF-AS	Basel Committee on Banking Supervision, Accounting Task Force, Audit Subgroup
BCE	Banco Central Europeo
BCP	Basel Core Principles for Effective Banking Supervision
BdE	Banco de España
CE	Comisión Europea
CPM	Comité de Política Macroprudencial
CRD	Capital Requirements Directive
CTC	Comité Técnico de Coordinación
DAI	Departamento de Auditoría Interna
DGS	Dirección General de Supervisión
EBA-SCOP	European Banking Authority, Standing Committee on Oversight and Practices
ESRB	European Systemic Risk Board
FED	Federal Reserve System (USA)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSA	Financial Services Authority (UK)
FSAP	Spain: Financial Sector Assessment Program
FSB-SRC	Financial Stability Board, Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation
GAM	Grupo de Apoyo Macroprudencial
IAC	Informe de Autoevaluación de Capital
M	Mejora
MoU	Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality
OW	Oliver Wyman
PAC	Proceso de Autoevaluación de Capital
RDL	Real Decreto Ley
ROA	Return on Assets
ROE	Return on Equity
SABER	Supervisión de la Actividad Bancaria Bajo el Enfoque Riesgo
SIGAS	Sistema Integrado de Gestión de la Actividad Supervisora
UE	Unión Europea
SIFI	Systemically Important Financial Institution