

LA ESTRUCTURA DEL NUEVO MARCO PRUDENCIAL Y SUPERVISOR: HACIA BASILEA III

Fernando Mínguez Hernández

Abogado, Economista e Inspector de Entidades de Crédito del Banco de España (excedente)

RESUMEN EJECUTIVO

Basilea III es la respuesta, en el terreno de la regulación bancaria prudencial, a la crisis financiera. Dicha respuesta, impulsada por el G20, viene en forma de nuevos estándares del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (“CSBB”), órgano que opera como verdadera fuente material del Derecho que, en esta materia, se aplica en todos los países financieramente desarrollados.

Creemos que puede afirmarse que Basilea III no supone una ruptura con el paradigma regulatorio que se viene aplicando desde los años 80, en cuanto a que la regulación pretende seguir siendo prudencial, no intrusiva, sin menoscabar la capacidad de cada entidad de desenvolverse en el mercado según su criterio. El elemento más reconocible del marco de Basilea, el ratio de capital por activos ponderados por riesgo seguirá siendo su elemento esencial. No obstante, no cabe duda de que las nuevas reglas supondrán un endurecimiento muy notable del citado marco. El CSBB ha intentado dar respuesta a los problemas puestos de manifiesto por la crisis y, al hacerlo, invariablemente, ha introducido nuevos requisitos regulatorios o endurecido los existentes.

Aunque no se abandona la noción de que los recursos propios computables no coinciden con los fondos propios jurídico-contables, las entidades tendrán que dar mucho más peso en su ratio de capital a los elementos que proporcionan más estabilidad: el capital y reservas que, netos de deducciones, formarán el denominado *common equity tier 1*, traducción normativa del *core capital* que vienen empleando desde hace tiempo mercados y analistas y que será, en adelante, el elemento básico del capital regulatorio.

Los requisitos de capital regulatorio han sido, tradicionalmente, procíclicos. Un requisito invariable a lo largo del ciclo facilita las sobreacciones de las entidades, tanto en los puntos álgidos como en los valles. En teoría, una entidad debería ser capaz de deteriorar relativamente su ratio de capital en las épocas bajas para reconstruirlo en las épocas mejores. El CSBB “traduce” esta idea a través de la noción de los “colchones” de capital (*capital buffers*). La idea de que las entidades deben operar de modo continuado holgadamente por encima de los requisitos mínimos de capital, considerados ineludibles, no es nueva, pero ahora se cuantificará, habrá un exceso mínimo exigido, que podrá reducirse en épocas de ciclo descendente (nunca por debajo de los recursos propios mínimos absolutos), sin que ello implique más que una reducción progresiva de su capacidad de devolver recursos a sus accionistas.

Hasta ahora, los elementos cuantitativos del marco de Basilea –recordemos que el concepto de “solvencia” es mucho más amplio- se reducían a los ratios de capital.

En adelante, las entidades deberán hacer frente también: (i) a unos límites máximos de apalancamiento, es decir, a un ratio máximo entre los activos –sin ponderar por riesgo- y el capital y (ii) a unos requisitos cuantitativos de liquidez, tanto en términos de mínimos de disponibilidades líquidas como en términos de estructura de inversión-financiación.

Las nuevas reglas no se encuentran completamente consolidadas, dado que existen elementos que aún están sometidos a debate y, sobre todo, pueden ser suplementadas con algún otro aspecto adicional. Es relevante, en particular, la idea de que aquellas entidades que resulten sistémicamente importantes a nivel global han de tener, incluso, requisitos de solvencia adicionales. La idea parece asumida y queda, por tanto, definir qué es una entidad sistémicamente importante – concepto que no es sinónimo de “entidad muy grande”- y cuáles han de ser esos requisitos adicionales.

El que Basilea III llegue a ser un requisito de obligada observancia para las entidades de crédito dependerá de su proceso de incorporación a las leyes nacionales. En nuestro caso, se trata de un proceso que pasa por el estadio previo de incorporación al Derecho comunitario. Dicho proceso se encuentra muy avanzado, existiendo a fecha de hoy propuestas legislativas. Recordemos que, en el seno de la UE, las reglas de Basilea se aplican a todo tipo de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión –por más que el propio CSBB publique sus estándares dirigiéndolos a “bancos internacionalmente activos”-. Lo que se sabe de la transposición incorpora novedades importantes, en parte ajenas a la sustancia del tema, pero sí relevantes, como la sustitución parcial de la directiva de capital por un reglamento. Cabe presumir que las Autoridades comunitarias hayan querido atacar, por esta vía, otro de los efectos de la crisis: la progresiva disminución de la coherencia del marco prudencial de la UE por la proliferación de respuestas nacionales.

La transición a Basilea III debe comenzar en 2013 y durará hasta el 1 de enero de 2019. La progresión será rápida, sin embargo. España puede verse beneficiada, en este sentido, al menos en parte, por el efecto anticipación de la normativa de febrero de 2011, aunque ello no baste, ni mucho menos, para afirmar que el cambio pueda estar exento de tensiones para nuestro sistema bancario.

I.- INTRODUCCIÓN

Una de las consecuencias de la crisis financiera desatada en 2007-2008, cuyos efectos aún se dejan notar, fue el consenso político en torno a la necesidad de proceder a una revisión del marco regulatorio en general, y más específicamente del marco regulatorio institucional bancario¹. Y cuando se habla de regulación prudencial o institucional, la referencia ineludible es el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea² (el CSBB, en adelante). Según es conocido, el CSBB es un

¹ Como por otra parte, era de prever, aunque solo sea porque la nueva producción normativa, tras una crisis, aparece casi como un acto debido. “Regular” se erige, parece, en un sinónimo de “reaccionar”.

² El CSBB está compuesto por representantes de alto nivel de los supervisores bancarios y bancos centrales de Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, Hong Kong, India, Indonesia, Italia,

órgano de carácter informal –entendiendo por tal que carece de un estatus jurídico-institucional definido-, integrado por representantes de los órganos supervisores y los bancos centrales de los principales países del mundo (antaño, solo el G10, hoy su composición se acerca mucho más a la del G20), cuya misión es la producción de estándares internacionalmente homogéneos en materia de regulación y supervisión de la banca. La producción del CSBB desde finales de los 70, que es cuando comenzó su actividad, abarca un elenco amplio de temas –y en todos ellos, sin excepción, se trata de pronunciamientos esenciales, inspiradores de toda la regulación financiera vigente en cada materia- pero, sin duda, la más conocida y, probablemente, la más relevante de las líneas de trabajo es la relativa a la regulación de la solvencia bancaria.

En 1983, el CSBB publicó su primer estándar sobre solvencia bancaria, hoy conocido como Basilea I. Un documento que, a la vista de la complejidad alcanzada por la regulación posterior, cabe calificar de “sencillo”, pero que sentó las bases del sistema todavía vigente: una relación entre el capital regulatorio, definido conforme a pautas específicas –relativamente independientes de reglas mercantiles y contables- y los activos ponderados por riesgo (“APR”, en lo sucesivo), asimismo calculados conforme a pautas especiales.

Tras enmiendas y adiciones parciales de menor alcance, el sistema fue objeto de una profunda reforma en el año 2004, en el documento conocido como Basilea II³. Pese a su gran extensión y complejidad, Basilea II no es un estándar completo ya que no abordó, precisamente, la definición de capital regulatorio, que se mantuvo intacta respecto a Basilea I. El estándar de capital del CSBB, por tanto, post-2004, y ahora vigente, es la conjunción de Basilea I y Basilea II.

La crisis financiera, originada en 2007 y que alcanzó su punto álgido en 2008, tras la caída de Lehman Brothers, llevó al consenso, en el seno del G20, sobre la necesidad de revisar determinados aspectos de la regulación financiera internacional y, entre ellos, los aspectos relativos al capital regulatorio. El CSBB respondió con un programa de trabajo en dos grandes líneas:

- a) En el capítulo de los consumos de capital, la ponderación por riesgos y el cálculo de APR, era necesario revisar el tratamiento de aquellos productos que, durante la crisis, evidenciaron que podían haber sido minusvalorados en cuanto al riesgo que suponían. En especial, los productos más sofisticados de la titulación –y, en particular, los activos resultantes de titulaciones sucesivas o “retitulaciones”- y determinados derivados financieros.
- b) Por otra parte, había que abordar el aspecto del Acuerdo de 1988 que no había sido reformado, es decir, la propia definición del capital regulatorio y las líneas generales del sistema. Asimismo, se entendió que era necesario

Japón, Corea, Luxemburgo, México, los Países Bajos, Rusia, Arabia Saudí, Singapur, Suráfrica, España, Suecia, Suiza, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos.

³ Al respecto, puede verse el exhaustivo análisis de Raimundo Poveda en POVEDA, R. (2010)

abordar verdaderas carencias del marco de capital, mediante herramientas regulatorias complementarias, no existentes hasta ahora.

El primer capítulo quedó parcialmente resuelto a mediados de 2009, mediante la emisión de nuevas reglas para ciertos productos, en lo que vino a denominarse “Basilea 2.5”⁴. A finales de 2010, sin embargo, es cuando apareció el nuevo gran conjunto de estándares que denominamos “Basilea III”.

II.- LAS DEFICIENCIAS APRECIADAS EN MARCO REGULATORIO

En síntesis, las deficiencias apreciadas por el CSBB en el marco prudencial, a la vista de la experiencia de la crisis financiera, son las siguientes:

- (i) Determinados instrumentos o productos financieros (concretamente, ciertas exposiciones de titulización y algunos derivados de crédito), muy ligados a la crisis como transmisores, más que como generadores de dificultades, no se encontraban correctamente tratados por el sistema de requerimientos de capital. En otras palabras, el consumo de capital fijado era insuficiente a la vista del riesgo que esos productos suponían.
- (ii) Puesto que numerosos bancos tuvieron que ser rescatados por las Autoridades durante la crisis, no hay más remedio que concluir que el capital regulatorio resultaba insuficiente. Ahora bien, a juicio del CSBB, esa insuficiencia resultaba más cualitativa que cuantitativa. Si bien la cantidad total de capital, medida en términos de APR (el famoso 8%) podía considerarse suficiente –a salvo lo que luego se dirá de los ajustes contracíclicos, entre otros aspectos-, la composición cualitativa de ese capital se evidenció deficiente, en tanto buena parte de lo que se venía considerando “capital regulatorio” no se comportó como tal, es decir, no sirvió efectivamente para cubrir pérdidas de las entidades.
- (iii) Aunque no se discute que la clave de la solvencia de un banco estriba en la relación entre su capital y el riesgo efectivamente asumido –medidos uno y otro, respectivamente, en forma de capital regulatorio (recursos propios computables) y APR-, sí cabe plantear en qué medida el tamaño de las entidades, es decir, la relación entre sus activos, sin más, y sus recursos propios, es también una variable relevante. Que el volumen de las entidades de crédito es importante está fuera de toda duda, ya que, si bien puede cuestionarse, y se cuestiona, que una entidad no muy grande no pueda ser sistémica, parece fuera de duda que las entidades muy grandes son inequívocamente sistémicas (*too big to fail*). Si el tamaño es, pues, una variable que los supervisores toman en consideración, parecía inevitable que se recuperara para el marco regulatorio bancario la noción de apalancamiento.

⁴ V. CSBB (2009)

- (iv) Otra cuestión que, definitivamente, ha de tomarse en consideración es la de la relevancia de la liquidez. Hasta ahora, no existía un marco armonizado internacional de regulación de la liquidez bancaria desde un punto de vista cuantitativo, entre otras cosas porque, al menos desde una perspectiva teórica, la liquidez no debería representar nunca un problema para una entidad solvente, dado que siempre podría entrar en juego el banco central, en su rol de prestamista de última instancia.
- (v) Finalmente, el CSBB ha entendido que no debía posponerse más el abordar a fondo un problema que puede considerarse “clásico” en la literatura sobre regulación: la cuestión de la prociclicidad. Puede afirmarse que la práctica totalidad de la regulación financiera, y no solo la prudencial, tiene un carácter marcadamente procíclico sin que, con la notable excepción de la regulación contable española sobre provisiones anticíclicas, se hayan puesto en práctica herramientas eficaces para paliar este carácter.

La regulación post-crisis se encamina a atacar todas estas deficiencias, a través de diferentes piezas: ajustes en el marco de consumos de capital, ajustes en la propia definición de capital y elementos enteramente de nuevo cuño (los coeficientes de apalancamiento y la regulación de los coeficientes de liquidez).

III.- LÍNEAS BÁSICAS DE BASILEA III

1.- Concepto e integración con el resto del marco prudencial

A) Qué es Basilea III y cómo se incardina en el resto del marco prudencial

Lo que se ha dado en llamar “Basilea III” es un conjunto relativamente amplio de documentos producidos por el CSBB, de los que sobresalen, como esenciales, dos: uno centrado en la gestión de liquidez⁵ y otro para el resto de las modificaciones⁶. A nuestro juicio, es importante destacar lo siguiente:

- a) Basilea III no sustituye, sino que enmienda parcialmente y, sobre todo, suplementa los estándares anteriores: Basilea I y Basilea II (si bien es cierto que el primero queda ya muy ampliamente superado). El marco internacional de regulación de la solvencia bancaria es, por tanto, la síntesis de todo ese conjunto, a través de sus sucesivas enmiendas y adiciones.
- b) Basilea III no supone, creemos, el cuestionamiento de la que, a nuestro entender, es la idea básica de Basilea II y la aportación fundamental de ese desarrollo regulatorio a la cultura supervisora, esto es: la de que la “solvencia bancaria” es una noción cualitativa y compleja, cuya adecuada promoción requiere de la interacción de tres elementos, ninguno de los cuales es sustitutivo del otro: (i) en primer lugar, el marco cuantitativo de

⁵ V. CSBB (2010)

⁶ V. CSBB (2011)

cálculo, es decir los requerimientos de capital, (ii) en segundo lugar la adaptación del marco de capital a las circunstancias particulares de cada entidad, a través de los procesos de autoevaluación del capital y la revisión supervisora y (iii) en tercer y último lugar, la disciplina de mercado, cuya eficacia exige, como condición, que las entidades provean información suficiente sobre su situación cuantitativa y cualitativa. Es el ya famoso enfoque de los “tres pilares” que, insistimos, no parece estar en absoluto en tela de juicio.

Desde una perspectiva más general, podemos afirmar que Basilea III, suponiendo, sin duda, como veremos enseguida, un endurecimiento de los requisitos prudenciales, no implica una ruptura, sino una continuidad de lo que se ha dado en llamar “paradigma regulatorio” vigente desde principios de los años 80 del siglo pasado. Dicho paradigma podría calificarse de “liberal” o “no intrusivo”, en el sentido de que las reglas pretenden funcionar como un marco para el negocio bancario, pero no incidir en el negocio bancario mismo. La adopción de este paradigma en países como España supuso una enorme ruptura con las prácticas del modelo intervencionista anterior, en el que difícilmente podía hablarse de una regulación prudencial en un sentido técnico, ya que la solvencia de las entidades era, prácticamente, un corolario de la aplicación de una multitud de normas sobre precios e inversiones que, por sí, resultaban en cuentas de resultados saneadas, a costa, lógicamente, de convertir el sector bancario en un sector estanco y dirigido.

Es posible que, en el futuro inmediato, el paradigma regulatorio vigente sea cuestionado, de algún modo, siquiera parcialmente, pero no puede decirse que Basilea III inicie esa fase.

B) Naturaleza

El conjunto de documentos que integran Basilea III son, al igual que Basilea I y Basilea II, pronunciamientos del CSBB, estándares prudenciales internacionales dirigidos a entidades y supervisores. No se trata, por tanto, de normas jurídicas de obligado ni de directo cumplimiento, ya que el CSBB no es una autoridad capaz de emitir disposiciones jurídicas de ninguna clase –por más que, a estas alturas, poca gente habrá ya que discuta al CSBB su carácter de fuente material, y fuente primordial, además, de Derecho en materia bancaria y financiera-. Nos ocuparemos de esta cuestión un poco más en detalle más adelante, pero conviene recordar que la efectiva aplicación de los nuevos estándares requerirá su previa juridificación, es decir, su incorporación a normas de Derecho positivo en las diferentes jurisdicciones en las que dicha aplicación vaya a tener lugar.

2.- Elementos

Vistas las líneas generales de la reforma, vamos a examinar cada uno de sus aspectos en algún detalle.

A) Ajustes a la normativa de consumos para ciertos instrumentos

Basilea III no incide especialmente en el capítulo “de consumos”, es decir, en cómo se transforman las exposiciones que generan los distintos instrumentos financieros⁷ en APR y en las complejas reglas en torno a la cuestión. El programa de trabajo asumido tras la crisis sí incluía reformas puntuales, relativas a las reglas aplicables a aquellos productos financieros que se consideraron “transmisores de riesgos”. Buena parte de la cuestión resuelta en 2009, a través de la enmienda a las reglas de Basilea II conocida como “Basilea 2.5”. Basilea 2.5 introdujo correcciones, fundamentalmente, en el marco de la titulización, imponiendo condiciones más gravosas, en especial, para las denominadas “restituciones”.

Basilea III completa la cuestión mediante la introducción de nuevas reglas destinadas a mejorar el tratamiento del riesgo de contraparte de los derivados, que deberá incluir, ahora, ajustes por pérdidas potenciales futuras debidas a caídas en la calidad crediticia de la contraparte, entre otros ajustes técnicos, tales como la introducción de ajustes en las curvas generales de cálculo de capital aplicables a entidades de gran tamaño (efecto correlación).

Es de señalar, también, que el CSBB ha decidido incorporar a sus estándares de capital el Código de Conducta de IOSCO para agencias de *rating*, de modo que éstas deberán cumplir con el Código para que sus calificaciones sean elegibles a efectos prudenciales⁸.

B) La nueva composición del ratio de capital

Es conocido que el concepto de “capital regulatorio” –o de “recursos propios computables”, por atenernos a la denominación técnico-jurídica de la noción en las normas españolas- en banca es diferente del de patrimonio neto contable. Sin entrar en excesivos detalles, la contabilidad considera “fondos propios” a la diferencia entre el activo y el pasivo o, alternativamente (aunque ambas perspectivas no coinciden del todo) a la expresión contable del derecho residual de los accionistas al patrimonio de la entidad.

El CSBB, al definir qué había de entenderse por capital regulatorio adoptó una perspectiva algo diferente. Dado que la función de los recursos propios, desde un ángulo prudencial, es asegurar la estabilidad de la entidad incluso en escenarios muy adversos, la cuestión no es tanto cuál pueda ser la calificación contable o jurídico-mercantil de las diferentes partidas, sino si éstas pueden contribuir o no al citado objetivo desde un punto de vista sustantivo-material. Así, se opta por un enfoque que cabe calificar de economicista, en el que la cuestión es si un determinado recurso estará disponible para soportar pérdidas o contribuirá de

⁷ No solo los instrumentos financieros se transforman en APR sino, en general, todos los activos bancarios. No obstante, los activos no financieros tienen, lógicamente, una importancia residual.

⁸ En la UE, el Código IOSCO queda superado en buena medida por el Reglamento (CE) 1060/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, 16 de septiembre de 2009, sobre las agencias de calificación crediticia, que incorpora principios muy similares.

algún modo a la estabilidad de la entidad de crédito, al menos en un horizonte temporal dado, cualquiera que sea su consideración contable⁹. Con este enfoque, serán recursos propios, por supuesto, el capital y las reservas de todas clases – que representan contribuciones de los accionistas que la entidad nunca estará obligada a devolver- pero también partidas que, representando plusvalías o mayores valores de activos, puedan no haberse registrado en reservas o, en fin, ciertos instrumentos financieros que, si bien son jurídicamente deudas o, al menos, representan pasivos contables, tienen características tales como un plazo de reembolso dilatado (o incluso perpetuo) o la posibilidad de suspender los repagos en ciertas circunstancias o, al menos, permiten imponer a los tenedores moratorias en sus derechos. En sentido contrario, los recursos propios deberán corregirse a la baja: (i) por la existencia de ciertos elementos patrimoniales –aunque contablemente sean activos- que, se considera, han de estar cubiertos íntegramente por capital propio (por ejemplo, los activos intangibles, y señaladamente el fondo de comercio) y (ii) para reflejar cualquier circunstancia que, tenga la consideración contable que tenga, permita cuestionar la efectividad de las partidas computadas como capital (autocarteras o financiaciones a terceros para la adquisición de instrumentos de capital propio).

El cuadro se completa, haciéndose aún más complejo, si se tiene en cuenta que la medición de los recursos propios computables –como la de los consumos de capital- debe realizarse “en base consolidada”, es decir, no sobre la base de estados financieros con valor mercantil, sino tomando como referencia la totalidad del grupo que, según se sabe, no es una persona jurídica en sí¹⁰.

En todo caso, el CSBB nunca ignoró que: (i) no todos los elementos de los recursos propios podían considerarse iguales y (ii) una determinada proporción, cuando menos, de dichos recursos propios tendría que estar integrada por recursos “de alta calidad”. Desde el origen, por tanto, se operó con las nociones de recursos “de primera” y “de segunda” categorías (respectivamente, “básicos” y “complementarios” en nuestra terminología normativa), los conocidos como “Tier 1” y “Tier 2”¹¹. Y existió siempre una regla: los recursos propios de una entidad no podían contener más Tier 2 que Tier 1 –suplementada, además, con la idea de que, dentro del Tier 2, los elementos menos seguros no podían representar más de la mitad-.

A la altura de 1988, lo dicho parecía más que suficiente. La variedad de elementos disponibles era bastante limitada y, por tanto, no eran necesarias excesivas sutilezas en las definiciones y, sobre todo, el desarrollo de la tecnología jurídico-financiera aseguraba una nítida separación entre Tier 1 y Tier 2. Pero pronto la cuestión comenzó a hacerse más compleja, debido a la aparición de toda una colección de instrumentos financieros –los denominados, genéricamente,

⁹ Consideración contable que, por lo demás, es cambiante, como evidencian las profundas reformas acaecidas en esta materia.

¹⁰ En honor a la verdad, sin perjuicio del carácter esencial de la base consolidada como perímetro fundamental de medición de la solvencia, las normativas positivas de los diferentes países imponen, además, requerimientos a nivel individual o subconsolidado, bien es cierto que con especialidades respecto a los consolidados y con posibilidad de eludirlos en aquellos grupos en los que se considera que existe una alta movilidad del capital.

¹¹ Ha llegado a existir y existe aún un “Tier 3”, pero no interesa a nuestros efectos

“híbridos”- que, configurándose jurídicamente como deudas, revestían ciertas características (aplicabilidad a pérdidas en determinados supuestos, perpetuidad, posibilidad de suspender o eliminar el pago de retribuciones en ciertos casos...) que los aproximaban, al menos teóricamente, al capital desde una perspectiva económica.

La existencia de ese tipo de instrumentos desdibujó progresivamente las fronteras entre Tier 1 y Tier 2, dándose, por una parte, instrumentos que, por su calidad relativa, podían integrar el Tier 2 en su totalidad (*upper Tier 2*) e, incluso, instrumentos que, sin ser jurídicamente capital ni cuentas contables de reservas, podían integrar, sujetos a limitaciones, el Tier 1¹². Como consecuencia de todo este proceso, se constataba que una entidad podía llegar a cumplir con los ratios de capital representando su capital y reservas, es decir, sus fondos propios contables, una fracción mínima de su capital regulatorio.

El propio mercado, quizá consciente de este proceso de deterioro, o quizá por el simple hecho de que, al menos hasta la entrada en vigor de los requerimientos del denominado “Pilar III” los cálculos de capital normativos resultaban bastante opacos, empezó hace ya mucho tiempo a evaluar la solvencia en términos del denominado “*core capital*”, es decir, en términos de capital en sentido más o menos estricto (fondos propios contables con escasos ajustes), sin que esta noción tuviera nunca una traducción normativa.

Los rescates bancarios a partir de 2008 pusieron de manifiesto que es posible que un banco se encuentre en situación tal que deba ser rescatado sin haber agotado sus recursos teóricos de capital regulatorio. El cumplimiento de los ratios de capital, definidos de conformidad con la normativa, proveyó, aparentemente, poca defensa frente a la crisis. Y la razón estribaba, en buena medida, en que una parte significativa de los recursos propios reales solo hubieran podido comportarse como tales en la eventualidad de que los bancos llegaran a ser insolventes, en un sentido técnico-jurídico estricto¹³ (momento en que podrían activarse las cláusulas citadas anteriormente, que permiten emplear los saldos de ciertos instrumentos para la cobertura de pérdidas). Pero lo cierto es que, con pocas excepciones, los bancos, al menos los internacionalmente activos, nunca llegan a ser insolventes en el mismo sentido que lo son las empresas en general, sencillamente porque son rescatados antes. Por tanto, buena parte de los recursos propios computables nunca pueden llegar a cumplir su función.

En opinión del CSBB, por tanto, la crisis no habría venido a cuestionar tanto el nivel de capital existente (el 8% de los activos ponderados por riesgo) cuanto la calidad de dicho capital, es decir, su composición.

A partir de ahora, el ratio de capital será más exigente, a través de las siguientes vías:

¹² En España, el único instrumento capaz de integrar el Tier 1 distinto de acciones y otras figuras de los fondos propios eran, y son, las denominadas participaciones preferentes.

¹³ Es decir, en el marco jurídico español, que se encontraran en concurso.

- a) En primer lugar, se define un subnivel dentro del Tier 1 que se convierte en la nueva piedra angular del sistema: el denominado *common equity* Tier 1 (CET1) –y que viene a corresponderse con la noción común de *core capital*, traduciéndola normativamente-. Siguiendo su práctica de huir de conceptos jurídico-mercantiles o contables, el CSBB define el CET1 a través de 14 características que, en síntesis, se contraen a que los instrumentos susceptibles de integrar la categoría (cuyo paradigma son las acciones ordinarias e las sociedades anónimas) estarán plenamente disponibles para la cobertura de pérdidas en todo momento, no comportarán ninguna obligación de reembolso o retribución, tendrán el máximo grado posible de subordinación y, por supuesto, no estarán garantizados en modo alguno ni verán afectada su efectividad por cualquier clase de negocio jurídico.

A partir de aquí:

- Las entidades tendrán que cumplir con un ratio de capital en términos de CET1 (del 4,5 %)
 - El CET1 se convierte, como veremos, en base de medición de los componentes anticíclicos y
 - Deberán practicarse contra el CET1 buena parte de las deducciones que, hasta ahora, podían realizarse contra el Tier 1 o, incluso, contra la suma del Tier 1 y el Tier 2 (activos intangibles, ciertos activos fiscales e inversiones en CET1 de otras entidades).
- b) El Tier 1, por su parte, queda definido como el conjunto de instrumentos disponibles para la cobertura de pérdidas sin necesidad de que la entidad deje, en ningún momento, de ser una empresa en funcionamiento (*on a going concern basis*). Además del propio CET1, que será su componente principal, podrán incluirse en el Tier 1 aquellos instrumentos perpetuos, con retribución enteramente discrecional, y subordinados a todos los acreedores, siempre que incluyan cláusulas que permitan aplicarlos a la cobertura de pérdidas sin necesidad de liquidar la entidad ni pasar por proceso administrativo alguno.

Las entidades deberán tener un ratio mínimo de Tier 1 sobre activos ponderados por riesgo del 6%.

- c) Finalmente, el Tier 2 –que, por diferencia entre el 8% y el 6% mínimo de Tier 1, se concluye que no podrá representar más del 2%- se redefine a su vez como aquellos instrumentos que sean capaces de comportarse como capital *on a gone concern basis*, es decir, cuando la entidad haya dejado de ser una empresa en funcionamiento, noción que, desde luego, cubre los supuestos de insolvencia, pero también aquellos casos en los que la insolvencia hubiera debido producirse de no ser por alguna clase de intervención administrativa. Es decir, una entidad será un *gone concern* tanto si lo es de hecho como si, de no mediar un rescate, hubiera llegado a serlo.

C) Coeficientes de apalancamiento

Desde la misma entrada en vigor de los estándares del CSBB, a principios de los 80, pareció quedar incorporada a la cultura financiera general la idea de que no era tanto el volumen de activos de un banco como la calidad de dichos activos lo que lo hacía susceptible de padecer una crisis. Por tanto, el capital regulatorio no debía crecer tanto en función del tamaño como del riesgo asumido. En otras palabras, un banco que invirtiera en activos sin riesgo podría crecer sin límite. La idea de que debe existir una relación mínima entre capital regulatorio y volumen del activo, sin mayores matices, ha estado ausente de la regulación internacional bancaria durante los últimos treinta años.

En ausencia de restricciones, la experiencia ha puesto de manifiesto cómo los bancos han venido elevando sus ratios de apalancamiento, sin dejar de cumplir con los requisitos de capital sobre APR. Esta elevación del apalancamiento, desigual por mercados y tipos de entidades, pero generalizada, fue especialmente intensa en los últimos años y muy notable desde que comenzó el empleo masivo de derivados financieros, instrumentos que, como se sabe, apenas tienen efecto sobre la base de activos, porque casi no requieren inversión. En buena medida, el empleo de derivados y otras técnicas tuvo como finalidad, precisamente, la gestión del capital regulatorio con vistas a su optimización, es decir, la reducción en la ratio entre APR y activo total.

Sin embargo, el apalancamiento se revela como un problema muy grave ante el *deterioro* del valor de los activos, que va relacionada con la base de exposición, y no tanto con la ponderación por riesgo que se les asigne. Con independencia de la técnica contable que se aplique, es decir, sea por revaluación a valor razonable, sea mediante la constitución de provisiones, y sin perjuicio de que el efecto pueda ser más progresivo en este segundo caso, las pérdidas que las entidades han de soportar van correlacionadas con el volumen de activo que entra en deterioro y, por tanto, la erosión de la base de capital es mucho más intensa en entidades muy apalancadas. El apalancamiento incide, por tanto, en la velocidad a la que una entidad puede destruir la solvencia que, aparentemente, comportaba su ratio entre capital y APR.

La crisis ha puesto de manifiesto que el excesivo apalancamiento, por tanto, es, o puede ser, un grave problema, por diversos motivos, lo que lleva al CSBB a proponer la adopción de un ratio de apalancamiento máximo. A diferencia del coeficiente de capital, el ratio de apalancamiento enfrenta capital con activos totales, no con APR. Si bien se trata de una materia aún abierta al estudio:

- a) La medida del capital empleada será, en principio, el Tier 1, aunque el CSBB estudiará el impacto de utilizar el CET1 y los recursos propios totales (es decir, respectivamente, las definiciones más estrecha y más amplia posibles de capital).

- b) El activo se tomará a valores contables, con reglas estrictas sobre compensaciones, y añadiendo en todo caso las exposiciones fuera de balance, especialmente los derivados financieros. Para esta última operación se aplicarán, en síntesis, las reglas ya en vigor para asimilar exposiciones fuera de balance a las exposiciones de balance.
- c) El ratio previsto es del 3%, esto es, las entidades deben disponer de un Tier 1 que sea, al menos, del 3% de su activo total o, dicho de otro modo, el apalancamiento máximo será de 30 veces el Tier 1.

D) Elementos correctores de la prociclicidad

Una de las deficiencias técnicas apreciadas en la regulación prudencial, ya con anterioridad a la crisis –y, por tanto, dentro del programa de trabajo del CSBB desde hace algún tiempo- es la excesiva prociclicidad. Se trata de una característica que la regulación prudencial comparte, en realidad, con muchos otros elementos de la regulación financiera, por no decir con casi todos. La regulación es más exigente, en términos relativos, con las entidades, en las fases recesivas del ciclo económico y, por tanto, contribuye, desde una perspectiva sistémica, a profundizar en éste.

En efecto, en las fases recesivas, las entidades tienen más dificultad para lograr beneficios –su fuente principal de autofinanciación- y la calidad de sus activos se deteriora, lo que tiende a elevar la ratio entre APR y activo, además de que impone la realización de provisiones y saneamientos. Por tanto, a los bancos les resulta más difícil sostener sus ratios de capital en los niveles exigidos por la normativa. La herramienta defensiva más inmediata es restringir la concesión de nuevo crédito (que generaría nuevos APR y, por tanto, nuevos consumos de capital), lo que, a su vez, contribuye a agudizar el carácter recesivo de la fase cíclica. En la fase expansiva, lógicamente, el argumento se invierte, de manera que la regulación no actúa como freno, sino que, incluso, tiende a potenciar la expansión.

Basilea II y los últimos desarrollos técnico-financieros no solo no limitaron la prociclicidad sino que la hicieron más acusada, al elevar la dependencia de diferentes elementos del marco de variables netamente procíclicas, como las calificaciones de las agencias de *rating*.

Si el carácter procíclico de la regulación en general no se considera deseable, en el caso de la regulación de capital, la cuestión adquiere una dimensión especial, puesto que la función del capital regulatorio es, en esencia, proporcionar a la entidad una especie de “escudo protector” ante las fases recesivas, que asegure su estabilidad y su normal funcionamiento. Esta idea debería llevar, de algún modo, a aceptar que la solvencia –medida por el ratio de capital- de una entidad pueda *deteriorarse* válidamente, sin consecuencias regulatorias, en las fases recesivas, siempre y cuando se reconstituya en las fases expansivas.

Al mismo tiempo, el CSBB venía, y viene, entendiendo que existen mínimos regulatorios ineludibles que una entidad debe mantener *en todo momento* mientras siga operando. Pero el CSBB ha afirmado también siempre que las entidades deben operar y los supervisores deben esperar que las entidades operen, de modo continuado, por encima de dichos mínimos. Entre otras razones debido a la existencia de los ciclos, es necesario que las entidades dispongan de cierta holgura.

La combinación de todas estas ideas con la anterior conduce al requisito de un capital suplementario, unos estabilizadores, en parte cíclicos, que, a diferencia del capital mínimo, puedan no traducirse en ratios de obligado cumplimiento siempre y en todo momento. La técnica de los “colchones de capital” (*capital buffers*) se traduce en lo siguiente:

- a) Todas las entidades deberán disponer de un “colchón” denominado “de conservación del capital” (*capital conservation buffer*), en términos de CET1 y que se cifra en un mínimo del 2,5 % de los APR. Cuando el colchón de conservación esté “completo”, es decir, cuando las entidades tengan un ratio de CET1 de, al menos, un 7 % (recordemos que, al acabar el período transitorio, el ratio mínimo de CET1 se cifrará en un 4,5 %), no existirían restricciones particulares. Cuando el colchón empiece a estar incompleto, las entidades deberán someterse a distintas limitaciones, la más llamativa de las cuales es la existencia de restricciones al reparto de dividendos u otras formas de distribución de recursos propios.

Las entidades que no tengan completo su colchón de conservación afrontarán, por tanto, lo que se ha denominado “ratios de conservación del capital” crecientes. Una entidad cuyo colchón de conservación se haya reducido a cero no podrá distribuir dividendo ni reducir los elementos de recursos propios en modo alguno (en terminología del CSBB, estará sujeta a una ratio de conservación del capital del 100%).

- b) El colchón de conservación podrá suplementarse con un colchón anticíclico (*countercyclical buffer*) propiamente dicho. El colchón anticíclico podrá imponerse por las distintas autoridades nacionales en función del punto de evaluación del ciclo crediticio concreto en su jurisdicción, pudiendo variar entre 0 y un 2,5 % de los APR¹⁴ (siempre en términos de CET1). Los bancos internacionalmente activos, que operen en más de una jurisdicción, deberían calcular su “colchón anticíclico específico” (*bank-specific*) combinando, en su caso, los requerimientos que impongan las distintas autoridades nacionales de los países en los que operen.

El colchón anticíclico, cuando exista, se concibe como una extensión del colchón de conservación del capital y, por tanto, se trataría igual que este:

¹⁴ Las autoridades nacionales son, lógicamente, libres de imponer los requisitos macroprudenciales que tengan por convenientes, entre ellos, ratios de capital reforzados, pero solo el 2,5%, como máximo, podría entenderse sujeto a reconocimiento internacional.

los bancos que, en un momento dado, no dispongan del colchón completo, en toda su extensión, se verán sujetos a limitaciones crecientes en su capacidad de distribuir recursos, limitación que puede alcanzar la prohibición absoluta.

Es conocido que España viene, desde 1999, disponiendo de una herramienta anticíclica que se ha demostrado razonablemente eficaz: las provisiones estadísticas, también denominadas anticíclicas¹⁵. Si bien en 2004 este tipo de provisiones conoció una importante reforma, se mantuvo la filosofía básica de que, en tiempo de bonanza, los bancos debían provisionar no exclusivamente en función de la morosidad presente, sino también en función de la morosidad futura. A cambio, en los puntos bajos del ciclo, podía recuperarse parte de la provisión. El CSBB ha reconocido la utilidad del enfoque, que no considera alternativo al de los “colchones” de capital. No obstante, dado que no es un regulador contable, el CSBB no tiene previsto introducir normas específicas al respecto.

E) El nuevo marco cuantitativo de la liquidez

Si bien nadie ha negado nunca la importancia de la liquidez en el mundo bancario, los pronunciamientos del CSBB en la materia habían sido, hasta la fecha, muy limitados en su alcance, sin ir más allá de recordar la importancia de la cuestión y, por tanto, la importancia de disponer de mecanismos de gestión del riesgo de liquidez, con el consiguiente mandato a los supervisores para que vigilaran adecuadamente la materia.

No existía una metodología armonizada internacionalmente para la medición de la liquidez ni, por tanto, reglas estándar para la fijación de estándares cuantitativos. Cabe interrogarse, incluso, sobre si el CSBB consideró alguna vez que tal cosa fuese necesaria, toda vez que la evidente relevancia de la liquidez debía funcionar como incentivo para que las entidades atendieran a la cuestión por sí mismas y, claro está, no había que ignorar tampoco el importante papel de los bancos centrales al respecto.

Dicho eso, el momento álgido de la crisis, en otoño de 2008, puso de manifiesto lo arriesgado del enfoque. El rol, crítico, de la liquidez quedó patente, y resultó también claro que la existencia de las ventanillas de emergencia de los bancos centrales podía no ser una solución adecuada al problema.

Basilea III contiene, pues, un nuevo estándar cuantitativo de liquidez, compuesto de dos ratios, que abordan otras tantas dimensiones de la cuestión: un ratio de “cobertura de liquidez” y un “ratio de financiación estable”.

¹⁵ Históricamente, las provisiones exigidas a las entidades españolas se dividían en “específicas” y “genéricas”. En 1999 se introdujo una tercera provisión denominada “estadística”. En 2004, las provisiones se redujeron de nuevo a dos: la “específica” y la “genérica”. La nueva genérica tiene componentes anticíclicos subsumidos, y puede decirse que amalgamó las antiguas “genérica” y “estadística”.

- a) El ratio de cobertura de liquidez (*liquidity coverage ratio*) es un ratio de disponibilidades líquidas a corto plazo, que prima la noción de “liquidez” como sinónimo de “caja” o “activos líquidos”. La idea se contrae a que las entidades deben disponer de un stock suficiente de activos líquidos de alta calidad para cubrir sus salidas netas en un horizonte temporal determinado (30 días).
- Los activos líquidos de alta calidad son, como su nombre indica, líquidos, es decir, realizables de modo inmediato sin merma de valor, y no afectados por riesgos, esto es, de valor estable. Los activos líquidos elegibles se definen por una serie de características: bajo riesgo, baja correlación con activos de riesgo, facilidad de valoración, mercados profundos y activos, etc.
 - Las “salidas netas” son, evidentemente, entradas menos salidas de caja, si bien se trata de una medida “estresada”, es decir, de una estimación prudente que, en todo caso, deberá sujetarse a un mínimo (en el supuesto de que, aún estimadas prudentemente, las entradas resulten ser superiores a las salidas, se considerará una salida neta igual al 25% de las salidas brutas previstas¹⁶)
- b) El ratio de financiación estable (*net stable funding*) es un ratio de estructura de activos y pasivos, que prima una noción de liquidez como propiedad de los activos (o de los balances). En todo momento, las entidades deberán disponer de financiación estable (*available stable funding*) suficiente como para cubrir sus necesidades de financiación estable (*required stable funding*).
- Los componentes del pasivo y el patrimonio neto contables serán “financiación estable” en función de su exigibilidad estimada. Su conversión en financiación estable se operará aplicando al saldo contable un ponderador que es del 100% para los recursos propios computables y los depósitos a plazo de más de un año y desciende progresivamente hasta el 0% en función del plazo y características de la fuente de financiación.
 - La financiación estable requerida por los activos (*required stable funding*) será, a su vez, una función de su liquidez. El requisito de financiación estable de un activo se obtendrá multiplicando su valor contable por un ponderador que va del 0% para la caja y otros activos altamente líquidos al 100% que, en general, se aplicará a cualquier clase de activo a más de un año.

3.- Calendario

¹⁶ El ratio se expresa: activos líquidos > salidas – mín (entradas, salidas x 0,75)

El CSBB prevé una implantación progresiva, comenzando en el año 2013 y finalizando en 2018, de manera que todo el nuevo marco estaría en vigor el 1 de enero de 2019.

- a) El 1 de enero de 2013 comenzaría a exigirse el ratio de capital en términos de CET1, inicialmente al 3,5 %, para alcanzar el 4,5% previsto a partir del 1 de enero de 2015. En todo caso, existiría un *parallel run* –mantenimiento de los viejos requerimientos y progresiva introducción de los nuevos- hasta 2017.
- b) El colchón de conservación se iría integrando progresivamente del 1 de enero de 2016 en adelante.
- c) El ratio de disponibilidades líquidas operaría desde 2015
- d) El ratio de financiación estable se introduciría en 2018

Aquellos instrumentos de capital que, cumpliendo actualmente con las definiciones, fueran a dejar de ser elegibles para integrar los recursos propios computables, serían progresivamente eliminados de la base, a lo largo de 10 años, contados desde el 1 de enero de 2013.

4.- Reglas especiales para los bancos sistémicamente importantes

Si bien parece evidente que Basilea III va a representar un grado de exigencia notablemente superior al de la reglamentación vigente, el CSBB entiende que puede no ser bastante para hacer frente adecuadamente a los riesgos que presentan los denominados “bancos sistémicamente importantes a nivel global” (*global systemically important banks* o “GSIB”). Los GSIB serían un subconjunto especialmente importante de las entidades internacionalmente activas: aquellas que, por diversas razones, y no solo el tamaño, pueden, cuando entran en crisis, generar fuertes externalidades negativas – y, por tanto, hay que añadir, aquellas que, de ordinario, han de ser imperativamente rescatadas con los consiguientes costes.

En un documento consultivo aparecido en julio de 2011¹⁷ y no incorporado aún, por tanto, al marco reglamentario, el CSBB plantea, como queda dicho, la necesidad de incorporar requisitos prudenciales adicionales para este tipo de instituciones, lo cual plantea dos problemas importantes: (i) definirlos adecuadamente, es decir, determinar qué puede entenderse por GSIB y (ii) determinar en qué pueden consistir esos requisitos prudenciales. En el estado actual de sus trabajos:

- a) En cuanto a lo primero, el CSBB plantea (en línea con el G20 y otros foros) una metodología de identificación multiindicador, es decir, no limitada al

¹⁷ V. CSBB (2011 a)

tamaño, aunque este sea, sin duda, un elemento a considerar. En la construcción de un “índice GSIB”, el CSBB plantea que el tamaño debe complementarse con medidas de: (i) el grado de interconexión de la entidad en cuestión con el resto del sistema, (ii) la existencia de sustitutos disponibles para los servicios que dicha entidad provee, (iii) el grado de “globalidad”, entendido como presencia multijurisdiccional o, en fin (iv) la complejidad de los negocios de la institución.

Cada uno de estos elementos debe concretarse en una serie de medidas – que pueden incluir el juicio cualitativo de los propios supervisores-, y deberá después ponderarse adecuadamente.

- b) En cuanto a la segunda cuestión, el CSBB opina que los mayores requisitos deben ser cifras adicionales de CET1 (orientativamente, de hasta un 2,5 %), como una nueva extensión del colchón de conservación del capital, y con similar tratamiento regulatorio. Por el momento, el CSBB no parece estar a favor de que estos requisitos adicionales puedan cumplirse a través de instrumentos que, en principio, podrían integrar el Tier 1, tal como el denominado “capital contingente”.

IV.- DESARROLLOS NORMATIVOS

Como hemos apuntado más arriba, ni el CSBB es un órgano dotado formalmente de potestad normativa alguna ni, por consiguiente, sus documentos tienen carácter vinculante. Hasta convertirse en normas de obligado cumplimiento para las entidades de crédito, los estándares del CSBB han de pasar por un proceso de juridificación, de incorporación al Derecho positivo, de conformidad con las reglas internas de producción normativa en cada país donde vayan a ser de aplicación¹⁸.

Lo cierto es que el CSBB dicta sus normas con la mente puesta en aquellas entidades para las que, efectivamente, tiene sentido un proceso de estandarización internacional, es decir, para las entidades denominadas “internacionalmente activas”. Mientras las normas fueron relativamente simples y, por tanto, su adopción pudo resultar en importantes ganancias en la calidad del sistema de regulación prudencial con moderados costes de cumplimiento (es decir, en la fase de “Basilea I”) la cuestión no resultó relevante, de manera que las normas de Basilea se convirtieron en el eje de la regulación para la práctica totalidad de las entidades de crédito, al menos en los sistemas financieros desarrollados. El paso a Basilea II, y el subsiguiente incremento de la complejidad normativa –que cabe calificar de exponencial, por contraste con Basilea I-, en buena medida destinada a regular cuestiones fuera de la actividad ordinaria de las entidades menos sofisticadas llevó a una notable divergencia de planteamiento, a este respecto, entre los Estados Unidos y la Unión Europea: mientras que los reguladores norteamericanos decidieron que la aplicación de Basilea II se limitaría únicamente a las entidades que, efectivamente, merecerían la calificación de “internacional-

¹⁸ En la práctica, no solo los países con representación en el CSBB, sino todos aquellos que cuentan con sistemas financieros mínimamente desarrollados.

mente activas” –es decir, las entidades principales del sistema financiero estadounidense-, la UE decidió primar el carácter homogéneo de la regulación bancaria para todos los operadores, estableciendo un conjunto normativo único para todas las entidades de crédito (y todas las empresas de servicios de inversión) establecidas en los Estados Miembros.

Basilea I-II, es decir, la regulación prudencial bancaria todavía en vigor, se incorporaron al Derecho comunitario mediante la denominada “Directiva de Adecuación de Capital”, la “DAC”, que, en realidad, son dos directivas, del Parlamento Europeo y el Consejo, la 2006/48 y la 2006/49, ambas de 14 de junio. La DAC es un acto normativo complejo que, además de incorporar la normativa de solvencia, incluye otras cuestiones no contempladas por el CSBB (como el derecho de establecimiento, las limitaciones a los grandes riesgos o cuestiones de cooperación entre supervisores).

La DAC fue calificada en su día como una directiva “cuasirreglamentaria”, en el sentido de que el trabajo del legislador comunitario fue tan prolijo que, no obstante el carácter de norma de resultados y de mínimos que reviste la directiva, quedaba poco margen a la discrecionalidad nacional, lo que convertía el proceso de transposición en los países de la UE en un ejercicio formal. Evidentemente, esto es matizable, ya que las denominadas “discrecionalidades nacionales” aún se cuentan por cientos, si bien es verdad que, en su inmensa mayoría, se trata de cuestiones menores, o de detalle. En España, el proceso de transposición se llevó a efecto mediante la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, que modificó la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras y, en última instancia, mediante la Circular 3/2008, del Banco de España, de 22 de mayo, sobre determinación y control de los recursos propios.

“Basilea 2.5” fue transpuesto al ordenamiento comunitario, junto con otras disposiciones, por la Directiva 111/2009/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de septiembre de 2009, transpuesta a su vez al Derecho español por la Ley 6/2011, de 11 de abril y el Real Decreto 771/2011, de 3 de junio, modificativos, respectivamente, de la Ley 13/1985 y el Real Decreto 216/2008.

El 20 de julio de 2011, la Comisión Europea hizo pública su propuesta para la incorporación de Basilea III al Derecho comunitario, en un proceso que comporta importantes novedades técnicas. En primer lugar, y por vez primera, la Comisión propone emplear como instrumento normativo un reglamento, en lugar de una directiva, como herramienta básica del Derecho bancario comunitario. Así, el contenido material de la DAC (que sería derogada) se escinde:

- a) En una nueva directiva, que contendría: (i) ciertos aspectos regulados en la DAC y que no tienen relación con el marco de Basilea (derecho de establecimiento, arquitectura supervisora de la propia UE, etc.) y (ii) las materias de Basilea III que, por su propia configuración, no son susceptibles de armoni-

zación completa, por implicar una cierta discrecionalidad nacional (colchones contracíclicos).

- b) En un reglamento que contendría: (i) aquellos aspectos de la DAC que no tienen relación con el marco de Basilea pero que son susceptibles de armonización completa (grandes riesgos, por ejemplo) y (ii) las demás materias de Basilea III.

Sin perjuicio de diferencias técnicas de mayor o menor calado y de la adaptación terminológica pertinente, cabe afirmar que la UE mantiene su objetivo de conservar un marco prudencial homogéneo para todas las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión operantes en la UE y, además, introduce un importante ajuste respecto a la situación presente, al privar, por el instrumento jurídico básico elegido (el reglamento) a los Estados Miembros de casi toda su discrecionalidad en materia regulatoria.

Las diferencias entre las regulaciones prudenciales de los Estados Miembros son mínimas en cuanto a calado, circunscritas a aspectos muy técnicos y, a menudo, ocasionadas no tanto porque los Estados hagan uso de las facultades de que disponen como porque toman opciones diferentes allí donde el propio Derecho comunitario las contempla¹⁹. No obstante, se han dado y se dan casos en los que los Estados Miembros, amparándose en el carácter “de mínimos” que siempre revisten las directivas –incluso cuando son tan prolijas como la DAC- imponen unos requisitos más exigentes a sus entidades.

Es el caso de España en estos mismos momentos. Recordemos que, en nuestro país, está vigente el Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, que impone a las entidades de crédito requerimientos de capital más gravosos que los de la DAC, e incluso más gravosos que los de Basilea III. Las entidades españolas han de cumplir con un ratio de solvencia en términos de una magnitud definida *ad hoc* que se denomina “capital principal” y que se asemeja al CET1 de Basilea III, sin coincidir plenamente con él. El capital principal ha de suponer, en función de diversas circunstancias, un 8% o un 10% de los APR.

Si bien es probable que la regulación del citado Real Decreto-Ley se concibiera desde inicio como transitoria, el principio de competencia impediría su mantenimiento en todos aquellos ámbitos materiales cubiertos por el futuro reglamento comunitario.

BIBLIOGRAFÍA

¹⁹ Las “discrecionalidades nacionales” así entendidas, es decir, como opciones contenidas en el propio Derecho comunitario, no son necesariamente incompatibles con la figura del reglamento y podrían seguir existiendo.

- CSBB (2011 a) Consultative document. Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement (<http://www.bis.org/publ/bcbs201.pdf>). Basilea, 2011
- CSBB (2011) Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version June 2011 [Versión española: Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios] (http://www.bis.org/publ/bcbs189_es.pdf). Basilea, 2011
- CSBB (2010) *Basel III: International framework for liquidity risk measurements, standards and monitoring* [Versión española: Basilea III: Marco internacional para la medición, normalización y seguimiento del riesgo de interés] (http://www.bis.org/publ/bcbs188_es.pdf). Basilea, 2010
- CSBB (2009) *Enhancements to the Basel II Framework*. (Basilea 2.5) (<http://www.bis.org/publ/bcbs157.pdf>). Basilea, 2009
- CSBB (2006) *Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A revised framework: comprehensive version* [Versión española: *Convergencia internacional de medidas y normas de capital. Marco revisado. Versión integral* (Basilea I y II). (http://www.bis.org/publ/bcbs128_es.pdf)]. Basilea, 2006
- POVEDA, R. (2010) *Basilea II*, 2ª Ed., Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, 2010