

Bruselas, 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a los documentos

**PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO**

**sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de
la UE
y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la notificación
de las operaciones de financiación de valores y su transparencia**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el tamaño del sistema financiero de la UE ha aumentado rápidamente, a un ritmo muy superior al crecimiento del PIB. Las entidades financieras de la UE, y los bancos en particular, han aumentado en escala, alcance y complejidad. Esto ha dado lugar a la aparición de grandes «ventanillas únicas» financieras, que reúnen dentro de una sola entidad o grupo la prestación de una amplia gama de servicios. Este proceso ha permitido a los bancos ofrecer servicios más variados a sus clientes, y responder, a la vez, a las necesidades cada vez más sofisticadas de sus clientes a escala mundial. A pesar de estas ventajas, el extraordinario apoyo público generalizado al sector bancario, a raíz de la crisis financiera, hasta ahora sin precedentes, ha puesto claramente de relieve los efectos negativos que para la estabilidad tiene un sistema financiero cada vez más integrado y mundializado, en el que los proveedores de servicios son cada vez de mayores dimensiones.

En respuesta a la crisis financiera, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros han emprendido una profunda revisión de la supervisión y regulación de los bancos. En el ámbito bancario, la UE ha iniciado una serie de reformas encaminadas a aumentar la resiliencia de los bancos y reducir los efectos de posibles quiebras bancarias.

A pesar de este extenso programa de reformas, preocupa aún el hecho de que algunos bancos sigan siendo demasiado grandes y complejos, lo que dificulta su gestión, su control y supervisión en tiempos de bonanza y su resolución en tiempos de crisis. Por ello, diversos países han decidido reformar la estructura de sus bancos o estudian la posibilidad de hacerlo. Por su parte, el Parlamento Europeo y las instituciones internacionales han subrayado la importancia de las reformas estructurales para hacer frente a los problemas que representan los bancos considerados «demasiado grandes para quebrar»¹.

En este contexto, el Comisario Barnier creó un grupo de expertos de alto nivel (GEAN), presidido por Erkki Liikanen, Gobernador del Banco de Finlandia. Su mandato consistía en evaluar la necesidad de una reforma estructural del sector bancario de la UE. El citado grupo recomendó la separación obligatoria de la negociación por cuenta propia y otras actividades de negociación de alto riesgo en un ente jurídico independiente dentro del grupo bancario.

La presente evaluación de impacto analiza los problemas relativos a la estructura corporativa de los bancos considerados demasiado grandes para quebrar (capítulo 2); señala los objetivos de la reforma estructural (capítulo 3); describe la gama de opciones consideradas para reformar la estructura de los bancos (capítulo 4), y evalúa los costes y beneficios que esas opciones implican para la sociedad (capítulo 5). A continuación, se resumen sus principales conclusiones.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La UE ha tenido siempre un sistema bancario diversificado. Esto constituye una ventaja. No obstante, con el tiempo, el mercado ha generado también algunos grupos bancarios grandes, complejos e interconectados. Estos bancos suelen combinar actividades de banca comercial y minorista y actividades de banca mayorista y de inversión en un ente corporativo o en una

¹ La expresión «demasiado grande para quebrar» engloba también los conceptos de «demasiado interconectado», «demasiado complejo» y «demasiado importante sistémicamente» para quebrar. Véase el documento de la Comisión Europea, «Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences», capítulo 3 del «European Financial Stability and Integration Report 2012», 24 de abril 2013, SWD(2013) 156 final.

combinación de entes estrechamente vinculados y con escasas restricciones de interacción. Al tratarse de bancos que aceptan depósitos, por naturaleza están expuestos a situaciones de pánico, potencialmente perjudiciales. Para garantizar la confianza de los depositantes se han implantado una serie de redes públicas de seguridad explícitas (como la garantía de depósitos) e implícitas (operaciones de rescate). Sin embargo, por lo que atañe a las redes públicas de seguridad, la coexistencia de actividades, sin restricciones, contribuye a crear una serie de problemas, tales como: i) obstáculos para una resolución ordenada y el rescate; ii) riesgo moral, crecimiento excesivo del balance y exceso de actividad de negociación; iii) conflictos de intereses y una cultura bancaria orientada a la actividad de negociación; y iv) falseamientos de la competencia.

La UE ha iniciado ya una serie de reformas destinadas a aumentar la resiliencia de los bancos y reducir la probabilidad de que vayan a la quiebra, o los efectos de esta. Estas reformas incluyen el refuerzo de la solvencia de los bancos (la Directiva y el Reglamento sobre los requisitos de capital, RRC/DRC); la facilitación de la resolución (Directiva sobre rescate y resolución de los bancos - DRRB); la mejora de la garantía de depósitos (Directiva sobre los sistemas de garantía de depósitos, revisada - DSG); medidas destinadas a hacer frente a los riesgos de los derivados y mejorar las infraestructuras del mercado (Reglamento sobre la infraestructura del mercado europeo - EMIR, y revisiones conexas de la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros - MiFID). Además, con el fin de romper el ciclo de retroalimentación negativa entre los riesgos bancarios y los riesgos soberanos y restaurar la confianza en el euro y en el sistema bancario, la Comisión Europea ha abogado por un nuevo impulso de la unión bancaria, que incluya el código normativo único aplicable a todos los bancos en el conjunto de la UE, el mecanismo único de supervisión (MUS) y el mecanismo único de resolución (MUR), de carácter obligatorio para todos los miembros de la zona del euro, y en los que podrán participar voluntariamente todos los demás Estados miembros.

A pesar de este extenso programa de reformas, muchas autoridades de regulación y de supervisión, y expertos del mundo académico manifiestan aún su preocupación por el hecho de que los grandes grupos bancarios son aún demasiado grandes y complejos, lo que dificulta su gestión, su control y supervisión en tiempos de bonanza y su resolución en tiempos de crisis. Por ello, se proponen reformas estructurales, como complemento para hacer frente a los problemas antes señalados. Así, por ejemplo, las reformas estructurales podrían complementar el actual programa de reforma normativa. El RRC y la DRC, junto con la DRRB, facultarán ya a las autoridades de supervisión y las autoridades de resolución competentes para intervenir y prevenir las crisis bancarias, mediante la reestructuración y/o resolución de una entidad financiera, por motivos prudenciales y/o para facilitar la resolución. La reforma estructural podría complementar estas reformas normativas y hacer que sean más eficaces por lo que respecta a los bancos demasiado grandes y complejos. Por ejemplo, la reforma estructural ofrecerá a las autoridades mayores opciones de actuación en el caso de grupos bancarios en quiebra. También proporciona una vía directa para abordar la complejidad intragrupo, las subvenciones intragrupo y los incentivos que llevan a una excesiva asunción de riesgos. Por otra parte, las reformas estructurales persiguen objetivos más amplios, tales como garantizar que el banco que acepta depósitos no se vea influido por una cultura orientada a la negociación a corto plazo y susceptible de generar conflictos de intereses en detrimento de sus clientes. Así pues, los cambios que implica la reforma estructural destinada a una parte limitada de los bancos considerados demasiado grandes para quebrar podrían complementar las competencias ya existentes.

3. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

Aumenta sin cesar el número de Estados miembros que persiguen diferentes formas de reformas estructurales de los bancos en sus territorios. A la luz de las libertades fundamentales que establece el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), las divergencias entre las normativas nacionales pueden afectar a los movimientos de capitales y las decisiones de los participantes en el mercado sobre el lugar de establecimiento, y podrían también minar los esfuerzos por lograr un código normativo único aplicable en todo el mercado interior. Asimismo, pueden crear problemas específicos en materia de supervisión, en particular para los bancos transfronterizos.

Por tanto, es necesario actuar a escala europea.

4. OBJETIVOS

Los objetivos generales de la reforma estructural son, en primer lugar, reducir el riesgo de inestabilidad sistémica, reduciendo para ello los riesgos de los bancos que están llegando a ser demasiado grandes, demasiado complejos e interconectados para quebrar, o que aspiran a esa condición. Un objetivo clave de la reforma estructural es conseguir aumentar la resiliencia de los bancos que prestan servicios esenciales a la economía real, en caso de crisis exógenas o endógenas, y facilitar su resolución en caso de quiebra, lo que reduciría la gravedad de las crisis financieras. Un segundo objetivo general es reducir la fragmentación del mercado único. Muchos de los bancos que se verán afectados por la legislación de reforma estructural operan transfronterizamente y desean beneficiarse de las oportunidades que ofrece el mercado financiero único. Un marco legislativo común sobre la reforma estructural evitaría la fragmentación del mercado interior e incrementaría la eficacia de los futuros MUS y MUR.

Dentro de estos objetivos generales, la reforma estructural persigue los siguientes objetivos específicos: 1) facilitar el rescate y la resolución de los bancos; 2) facilitar su gestión, vigilancia y supervisión; 3) reducir el riesgo moral; 4) reducir los conflictos de intereses y mejorar la cultura bancaria; 5) reducir la inadecuada asignación del capital y los recursos; y 6) mejorar la competencia.

Las futuras evaluaciones se basarían en los siguientes objetivos operativos cuantificables: 1) reducción del volumen de las subvenciones públicas implícitas (que se reflejan en la ventaja de los bancos demasiado grandes para quebrar en lo que atañe a los costes de financiación) 2) reducción de la excesiva actividad de negociación de los bancos demasiado grandes para quebrar (y aumento de la cuota relativa de los servicios de crédito a los clientes no financieros).

5. OPCIONES DE ACTUACIÓN

La reforma de la estructura de los bancos exige una decisión sobre qué actividades separar y cómo de rigurosa ha de ser la separación. El capítulo 4 del informe presenta, por tanto, una serie de opciones en cada área. La combinación de esas opciones da lugar a una serie de posibilidades de reforma, cada una de las cuales ha de evaluarse frente al escenario de partida, según el cual no habría más intervención a escala de la UE, y frente a las restantes opciones.

Actividades

Los grandes grupos bancarios de la UE desarrollan actualmente actividades tanto de banca minorista y comercial como de banca mayorista y de inversión. Como ejemplos de actividades de banca minorista y comercial cabe citar la aceptación de depósitos, los

préstamos a las familias y las PYME y la prestación de servicios de pago. Como ejemplos de banca mayorista y de inversión cabe citar las actividades de aseguramiento, creación de mercado, servicios de intermediación y negociación por cuenta propia. El informe examina tres opciones para la separación de actividades:

- 1) **Ente de negociación «limitado», y ente de depósito «amplio»:** un primer supuesto es aquel en el que solo relativamente pocas actividades de negociación se separan de una entidad de depósito en sentido amplio, a saber, aquellas actividades de negociación en las que los operadores especulan en los mercados utilizando el capital propio del banco y fondos prestados, con el exclusivo fin de obtener beneficios y sin relación alguna con actividades de negociación en nombre de los clientes (esto es, negociación por cuenta propia).
- 2) **Ente de negociación de tipo «medio» y ente de depósito de tipo «medio»:** una segunda opción es aquella en la cual a las actividades antes señaladas se añaden la creación de mercado, las operaciones con derivados complejos y las titulizaciones complejas.
- 3) **Ente de negociación «amplio» y ente de depósito «limitado»:** con arreglo a esta opción, se separaría la totalidad de las actividades mayoristas y de inversión.

Grado de separación

Para determinar el grado de separación, cabe partir de tres formas generales: i) separación contable; ii) separación funcional, mediante filialización; y iii) separación de la propiedad o prohibición de determinadas líneas de negocio. Estas formas de separación implican diferentes grados de rigor e intromisión en la estructura empresarial de los bancos.

Se considera que la separación contable (que obliga a los bancos a publicar más información sobre sus diversas líneas de negocio) previsiblemente no serviría para lograr los objetivos más arriba indicados, por lo que se descarta. La separación funcional mediante filialización exigiría a los grupos bancarios que separaran las actividades de diferentes unidades de negocio en filiales independientes (entes jurídicos), pero podrían seguir prestando a sus clientes toda una serie de diversos servicios bancarios («banca universal estructurada»). El informe examina dos opciones de filialización diferentes, basadas en un conjunto de normas diversas sobre los aspectos jurídicos, económicos y de gobernanza de la filialización (filialización limitada frente a filialización más estricta). La separación de la propiedad exigiría que determinadas líneas de negocio las desarrollaran empresas no asociadas al grupo bancario. Más específicamente, en el informe se tienen en cuenta las siguientes opciones:

- 1) **Filialización con restricción de los vínculos intragrupo según determinadas normas:** legalmente, esta opción exigiría un ente jurídico independiente. Económicamente, la separación se restringiría a los requisitos económicos y de gobernanza que actualmente se derivan de este nivel de separación jurídica.
- 2) **Filialización con restricciones más severas de los vínculos intragrupo:** para afrontar más eficazmente el problema de las subvenciones de financiación dentro del grupo, esta opción exigiría un grado mayor de filialización en términos jurídicos, económicos y de gobernanza (por ejemplo, normas sobre la propiedad y sobre las exposiciones dentro del grupo).
- 3) **Separación de la propiedad:** con arreglo a esta opción, los grupos bancarios no podrían ejercer determinadas actividades. En consecuencia, tendrían que ceder o liquidar aquellas de esas actividades que ya ejerzan.

Opciones de reforma

Basándose en lo anterior, se llega a nueve opciones sintéticas de reforma, en función de la combinación de las diferentes actividades de negociación y de mercados de capitales, así como del grado de separación, tal y como se expresa esquemáticamente en el cuadro 1. En la medida de lo posible y únicamente a título de ejemplo, los servicios de la Comisión han representado las distintas propuestas de reforma estructural y/o iniciativas legislativas en ese esquema:

Cuadro 1: Visión general de las opciones

Actividades\ alcance	Separación funcional 1 (FIL) <i>Requisitos actuales</i>	Separación funcional 2 (FIL+) <i>Requisitos más estrictos:</i>	Separación de la propiedad <i>Separación de la propiedad</i>
Ente de negociación limitado/ ente de depósito amplio <i>Por ejemplo, negociación por cuenta propia + exposiciones a FIA)</i>	Opción A	Opción B [≈ FR, DE, base de referencia]	Opción C [≈ EE.UU. Volcker]
Ente de negociación medio/ ente de depósito medio <i>Por ejemplo, negociación por cuenta propia + creación de mercado</i>	Opción D	Opción E: [≈ Grupo de expertos ≈ FR, DE si se aplica una separación más amplia]	Opción F
Ente de negociación amplio/ ente de depósito limitado <i>Por ejemplo, todas las actividades de banca de inversión</i>	Opción G	Opción H [≈ US BHC; ≈ UK]	Opción I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK con diferenciación reforzada]

Ejecución

En la evaluación de impacto se determinan los costes y beneficios que para la sociedad entrañan las distintas opciones esbozadas en el cuadro 1, comparándolas entre sí y frente a un escenario de «no intervención». Además, se evalúan tres aspectos de la ejecución comunes a todas las opciones:

- **Ámbito de aplicación:** una iniciativa de reforma estructural debe, en principio, dirigirse solo a los bancos demasiado grandes para quebrar y, por tanto, se aplicaría solo a un pequeño subconjunto de los más de 8 000 bancos constituidos en la UE. Por lo tanto, la reforma no afecta a las cooperativas bancarias y cajas de ahorro de pequeñas dimensiones que desempeñan una función importante para satisfacer las necesidades financieras de las administraciones locales y las pequeñas empresas. Se evalúan diferentes enfoques para fijar los umbrales que permitan seleccionar los bancos pertinentes. Se llega a la conclusión de que esos umbrales deben basarse en una combinación de un parámetro de riesgo sistémico y un método basado en la contabilidad. Además de a todos los bancos de importancia sistémica para Europa, la reforma estructural se aplicaría a los bancos cuya actividad de negociación sobrepase un límite absoluto de 70 000 millones EUR y un límite relativo del 10 % del total de

activos. En principio, los bancos pequeños, con activos por debajo de los 30 000 millones EUR, quedarían excluidos. En la práctica y basándose en datos históricos, la Comisión estima que 29 de los bancos europeos de mayores dimensiones y complejidad pueden estar sujetos a una separación estructural.

- **Función de los supervisores:** otro aspecto a considerar es la función de los supervisores de cara a la revisión de las entidades afectadas y de las actividades potencialmente sujetas a separación. Por lo que se refiere a las entidades afectadas, ningún umbral englobará siempre perfectamente las entidades adecuadas. Por tanto, los supervisores deberían disponer de algún margen de apreciación en cuanto a las entidades que deben ser objeto de separación como consecuencia de la aplicación de los umbrales antes determinados, para garantizar que se trate de los bancos adecuados. Del mismo modo, deberían también disponer de margen de apreciación para determinar la gama de actividades que deben separarse, si determinadas circunstancias así lo justifican. Sin embargo, el margen de apreciación del supervisor debe estar rígidamente encuadrado y restringido por razones políticas, prácticas y jurídicas. En caso contrario, puede haber resultados contradictorios a lo largo del mercado interior. La evaluación de impacto traza una serie de principios rectores del proceso de supervisión previsto en las dos opciones para garantizar que no dé lugar a falseamientos en el mercado interior.
- **Calendario de aplicación:** la separación estructural, aunque sea beneficiosa para la sociedad, acarreará costes para el sector privado. Además, la transferencia de activos y pasivos existentes a un ente jurídico separado posiblemente nuevo exige tiempo. Por último, la UE ha adoptado o adoptará próximamente varias iniciativas en ámbitos conexos, incluido en lo referente a Basilea III, la DRRB y el MUR, que no serán plenamente aplicables hasta 2018 o 2019. La evaluación de impacto llega a la conclusión de que debe preverse un periodo de transición similar para la aplicación de la iniciativa de reforma estructural.

6. IMPACTO Y COMPARACIÓN DE OPCIONES DE REFORMA

En el capítulo 5 del informe se evalúa y compara en términos cuantitativos las diferentes opciones de reforma más arriba indicadas. A efectos de comparar las opciones, se aplican dos criterios: el primero de ellos –eficacia– mide hasta qué punto se están alcanzado los objetivos específicos de reforma, p.ej., si se está facilitando la resolución. El segundo –eficiencia– evalúa los costes que para la sociedad conllevan las distintas opciones de reforma (sobre todo en términos de economías de escala y de alcance perdidas). Un tercer criterio –coherencia– mide hasta qué punto una opción de reforma se ajusta a los objetivos estratégicos generales de la Comisión y complementa el actual programa de reforma. Como todas las opciones son *grosso modo* compatibles con esos objetivos, este criterio no se utiliza para valorar las opciones.

Evaluación de las opciones de reforma basadas en la filialización según las normas actuales

Las opciones A, D y G conllevarían un cierto grado de separación del ente de negociación, pero pueden no ser eficaces a la hora de lograr los objetivos específicos de facilitar la resolución y la vigilancia, reducir el riesgo moral, reducir los conflictos de intereses, reducir una inadecuada asignación de los recursos y el capital y mejorar la competencia, por lo que se han descartado. Esto se debe a que la filialización por sí sola no rompería eficazmente los vínculos económicos y operativos existentes entre las filiales de negociación y las filiales que aceptan depósitos.

Evaluación de las opciones de reforma basadas en la filialización según normas más estrictas

Las opciones basadas en la filialización según normas más estrictas (B, E y H) se corresponden *grosso modo* con las opciones de reforma que actualmente llevan a cabo los Estados miembros de la UE o que ha recomendado el grupo de expertos de alto nivel. Estas opciones romperían eficazmente los vínculos económicos y operativos entre las filiales de negociación y las filiales que aceptan depósitos. Los grupos bancarios podrían seguir desarrollando una gama amplia de actividades, pero algunas actividades tendrían que transferirse a entes jurídicos independientes dentro del grupo (banca universal estructurada). De esas tres opciones, se llega a la conclusión de que la opción de reforma E es la más adecuada en el contexto de la UE y representaría una mejora importante frente a la opción de no intervención. La opción E presenta más ventajas frente a la opción B por el hecho de que en esta última la gama de actividades es menor. La opción E es asimismo preferible a la opción H, pues cabe prever que las actividades adicionales no acarrearían muchas más ventajas, y, sin embargo, comportarían más costes.

Evaluación de las opciones de reforma sobre la base de la separación de la propiedad

Las opciones C, F y I pueden ser el conjunto de opciones más eficaz para el logro de los objetivos específicos. Sin embargo, también es el conjunto de opciones que puedan entrañar mayores costes sociales en términos de pérdida de economías de alcance. Se llega a la conclusión de que las ventajas sociales de la opción C compensan los costes sociales, pues aborda los riesgos, la complejidad y la interconexión conexas a la negociación por cuenta propia (actividad de negociación intrínsecamente arriesgada y susceptible de generar conflictos de intereses) sin incurrir en costes sociales significativos (pues no contribuye a la financiación de la economía). Más difícil es concluir que existe un equilibrio positivo entre las ventajas y los costes en el caso de las opciones F e I. En esta fase de conocimiento y datos, y ante un grado de incertidumbre relativamente elevado, se impone la cautela por lo que atañe a la gama de actividades que implica una separación de actividades (al margen de la negociación por cuenta propia) desde la óptica de la propiedad. Por ello, se llega a la conclusión de que la opción C ofrece un buen equilibrio neto entre las ventajas y los costes sociales, y merece la pena ahondar en ella.

Comparación de las opciones seleccionadas

Se seleccionan, por tanto, las opciones C y E para una nueva comparación de las ventajas y costes para la sociedad. En términos de ventajas, se considera que la opción C es menos eficaz que la E, pues la gama de actividades que contempla es más reducida. Al mismo tiempo, la opción E puede acarrear costes más elevados a la sociedad por la gama más amplia de actividades que contempla, pues ello tendría un efecto mayor en cuanto a economías de alcance y pérdidas. Sin embargo, su gama más amplia de actividades hace que la opción E arroje más ventajas sociales frente a la opción C, por lo que puede considerarse más eficaz, con costes de eficiencia adicionales limitados.

Aun así, se considera que puede haber formas de aumentar la eficacia limitada de la opción C y aproximarla a la opción E. Por ejemplo, la opción C podría completarse con un procedimiento *ex post* (pero encuadrado) de separación de actividades adicionales, en particular la creación de mercado, las operaciones con derivados complejos y las titulizaciones complejas («opción C+»). De igual modo, hay formas de reducir el coste de eficiencia potencial asociado a la opción E, si el mismo se considerara excesivo (por ejemplo, eximiendo del requisito de separación a determinadas actividades cuando los mercados existentes sean especialmente poco profundos o ilíquidos, mediante un proceso de supervisión establecido, «opción E-»).

Por tanto, existen formas –las acabadas de mencionar no son las únicas– de hacer que ambas opciones sean en gran medida comparables. Sin embargo, antes de optar por una de estas dos opciones que resultan aceptables y justificables, ha de atenderse a otras consideraciones de índole más política, como son la complementariedad con otros objetivos estratégicos, el calendario de la reforma, las dificultades de ejecución, las opiniones y posturas que cabe prever tengan los legisladores, etc. En consecuencia, el presente informe no se decanta por una de las opciones.

Aspectos relacionados con la aplicación

Las opciones entrañan retos operativos. En el caso de la opción C+ el principal desafío para su aplicación es la dificultad de definir y diferenciar la negociación por cuenta propia y la creación de mercado. Esto hace que el cumplimiento y la supervisión resulten costosos, particularmente en la opción C que exige la cesión plena. En el caso de la opción E- el principal desafío viene dado por los vínculos de gobierno y control, intrínsecamente opacos, existentes dentro de los grupos en términos jurídicos, económicos y de gobernanza.

Apoyar la evaluación cualitativa

Algunos elementos importantes del proyecto de evaluación de impacto han sido objeto de una amplia modelización o análisis cuantitativos. En primer lugar, el trabajo cuantitativo estima el nivel de las subvenciones implícitas. Se constata que las subvenciones implícitas son significativas y que dependen del tamaño del banco, el nivel de interconexión con otros bancos, el grado de apalancamiento y la calificación crediticia del país en el que tenga su domicilio social. En segundo lugar, se ha utilizado el trabajo en relación con el cálculo de los umbrales para identificar los grupos bancarios europeos pertinentes. En tercer lugar, el análisis de los incentivos económicos de la actividad bancaria de inversión frente a la actividad bancaria comercial indica que existen incentivos reglamentarios para que los bancos ejerzan actividades de inversión en lugar de actividades de aceptación de depósitos.

Con el fin de justificar la evaluación cuantitativa de las opciones de reforma, los servicios de la Comisión han intentado cuantificar, en la medida de lo posible, algunos de los costes y ventajas que pueden derivarse de la separación estructural. Sin embargo, dada la complejidad intrínseca y naturaleza especial de las actividades bancarias, y puesto que muchos costes y ventajas son dinámicos, no existe ningún modelo cuantitativo que pueda servir para estimar plenamente las ventajas y costes sociales de las propuestas de reforma. A ello se añade la falta de datos. Los servicios de la Comisión han intentado evaluar algunos de los costes (coste de la financiación privada de los bancos) y ventajas. No obstante las limitaciones metodológicas y de datos antes señaladas, los resultados son coherentes con las conclusiones del análisis cualitativo, esto es, que la separación de actividades produciría ventajas económicas, tales como la reducción de las pérdidas totales generadas por el sistema bancario.

Los servicios de la Comisión también invitaron a los bancos de la UE, en el contexto de la consulta a las partes interesadas, que modelizaran el impacto de los escenarios esquemáticos de reforma estructural sobre el balance del grupo, la cuenta de resultados y otras variables bancarias seleccionadas. Solo un escaso número de grupos bancarios respondió. Además, la simulación de impacto variaba considerablemente entre quienes respondieron, y no guardaban coherencia interna.

Opiniones de los interesados e impacto

De cara a la elaboración del presente informe, los servicios de la Comisión celebraron una consulta pública con los interesados durante la primavera de 2013. Dichos servicios recibieron más de 500 respuestas, un número considerable de ellas procedentes de particulares y asociaciones de consumidores. Las respuestas a la consulta ponen de relieve una fractura entre

las respuestas de los bancos y las de las asociaciones de consumidores y los particulares. Aquellos están mayoritariamente en contra de la separación estructural; estos, en gran medida a favor. Estas divergencias se reflejan en las respuestas sobre el tipo de medidas estructurales, y el nivel de rigor, y sobre qué actividades deben separarse. Los servicios de la Comisión también celebraron una consulta pública sobre el informe del grupo de expertos de alto nivel en otoño de 2012.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En la fase transitoria se hará una labor de seguimiento. La evaluación *ex post* de toda nueva medida legislativa constituye una prioridad para la Comisión. Se prevé efectuar evaluaciones cuatro años después de que se cumpla el plazo límite de aplicación. La propuesta, una vez adoptada, se sometería también a una evaluación completa a fin de determinar, entre otras cosas, su eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos expuestos en el presente informe, y para decidir si es necesario adoptar nuevas medidas o introducir modificaciones.

Durante la evaluación podrían utilizarse datos facilitados por los bancos centrales nacionales, los reguladores nacionales, organismos europeos tales como el BCE, la AGBE y la JERS, y de organizaciones internacionales, tales como el BIP, la OCDE y el CEF. Asimismo, podrían recopilar datos pertinentes los participantes en el mercado o los intermediarios. Para evaluar la propuesta podrían utilizarse indicadores tales como el número de activos y activos agregados de los bancos sujetos a requisitos de separación estructural; mediciones de la actividad de negociación y la actividad crediticia; y estimaciones de las subvenciones públicas implícitas y la reducción de las ventajas artificiales en los costes de financiación.