

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

500º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE JULIO DE 2014

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD)

(2014/C 451/07)

Ponente: **Edgardo Maria Iozia**

El 25 de febrero de 2014 y el 27 de marzo de 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 97 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya plenamente la reforma estructural del sistema bancario y considera que se trata de una reforma fundamental respecto de las numerosas medidas legislativas elaboradas a raíz de la crisis financiera. El CESE destaca que con esta reforma se inicia, por primera vez, una regulación en profundidad del núcleo del sistema bancario y se completa la unión bancaria. Además la reforma puede contribuir en gran medida a restaurar la confianza entre las empresas y los consumidores y, en aras de una financiación adecuada para la economía, a reforzar el sistema bancario europeo y a reducir el riesgo de contagio.

1.2 El Comité considera que esta normativa es indispensable y redefinirá la gestión de toda una serie de servicios bancarios y financieros. En opinión del Comité, está claro que el Reglamento propuesto no bastará para evitar otra crisis. Para ello sería necesario que se produjera un cambio de más calado en la cultura financiera y se respaldaran los principios éticos en las actividades cotidianas del sector financiero. Todas las partes interesadas deberían participar en la construcción de un nuevo sistema financiero y económico a fin de crear un sector financiero sostenible y resiliente y alcanzar el mejor equilibrio posible entre los intereses de todas ellas. Con este objetivo, el CESE apoya y fomenta un gran acuerdo para reactivar la economía y recuperar la confianza en las entidades financieras y pide a la Comisión que promueva un pacto social europeo por unas finanzas sostenibles. Los trabajadores, directivos, accionistas, inversores, familias, pymes, industrias y clientes comerciales deberían alcanzar un acuerdo estable y justo para crear una industria de servicios financieros que persiga la prosperidad, respalde la economía real, el crecimiento y el empleo de calidad, respete el medio ambiente y evite las consecuencias sociales negativas no deseadas.

1.3 El CESE destaca la necesidad de garantizar que los criterios de evaluación de las autoridades nacionales sean uniformes y recomienda que la normativa se aplique de forma homogénea a nivel de la UE y, en la medida de lo posible, se acuerde con las autoridades nacionales de los terceros países.

1.4 El CESE se muestra perplejo ante la decisión de permitir la coexistencia de distintas normativas nacionales junto con la europea. En efecto, el CESE está convencido de que una estructura de este tipo podría no garantizar una aplicación uniforme de las nuevas normas. Valora positivamente que esta excepción solo se aplique a la legislación vigente en la fecha de publicación de la propuesta de Reglamento, siempre que se garantice una equivalencia absoluta con el Reglamento examinado.

1.5 El CESE considera que el Reglamento que propone la Comisión constituye una respuesta válida y eficaz para separar las actividades bancarias comerciales de las actividades de inversión. Efectivamente, la solución adoptada, en comparación con las alternativas previstas por diferentes Estados, se basa en un proceso dialéctico y de evaluación que permite mantener y salvaguardar el modelo de banco universal y de actuar exclusivamente respecto de los riesgos excesivos derivados de este modelo.

1.6 El CESE destaca que las repercusiones de la legislación propuesta sobre el empleo no se han tenido debidamente en cuenta. El conjunto de la reglamentación en materia de servicios financieros podría llevarse por delante cientos de miles de puestos de trabajo y es inaceptable que no se hayan previsto medidas para amortiguar las considerables repercusiones sociales — directas e indirectas —. La incidencia directa del Reglamento examinado podría ser limitada, pero la influencia que pueda tener en las actividades de las empresas repercutirá en todo el sistema financiero. Por lo demás, hay que reconocer que la disminución de los riesgos de los bancos será beneficiosa para el conjunto de la economía real y tendrá efectos positivos innegables para el empleo en general.

1.7 Suscita profunda inquietud que los costes recaigan en los trabajadores. Aunque la Comisión ha tenido en cuenta este aspecto en su evaluación de impacto, parece que no ha dedicado mucha atención a este problema en la reforma. Es cierto que los sectores de actividad cubiertos por la reforma son los sectores con menos intensidad de mano de obra, pero los efectos indirectos de la reforma generarán políticas de reducción de costes que se pueden convertir en nuevas pérdidas de puestos de trabajo, como ya habían anunciado importantes entidades financieras.

1.8 Las fuerzas existentes son numerosas (grupos de presión financieros, grandes Estados miembros, consumidores e inversores, hogares, pequeñas y grandes empresas, asociaciones, etc.) y los intereses divergentes. Las enseñanzas extraídas de un pasado en el que imperaba la lógica impuesta por el sistema financiero deberían ser claras: el interés público debe prevalecer. Por lo tanto, el Comité recomienda que se cambie de actitud y que sea prioritario el interés común, de manera que se equilibren los intereses de todas las partes interesadas, porque está convencido de que solo así se garantizará la eficacia de la reforma.

1.9 El CESE tiene el convencimiento de que para garantizar un sistema financiero sostenible se precisan unas «finanzas pacientes» que renuncien a la lógica a corto plazo del beneficio a cualquier precio y potencie una lógica de eficiencia y estabilidad a largo plazo. Este reglamento objeto de examen propone un cambio en el modelo de negocio.

1.10 El CESE considera que la Comisión debería prestar mayor atención a los inversores y a los trabajadores, ya que actualmente se tienen en cuenta muy poco en la reforma. A largo plazo, la sostenibilidad del sistema será garantizada por una renovada confianza generada por un entorno más seguro, tanto para los inversores como para los trabajadores, que desempeñan un papel activo en el proceso de gestión de riesgos.

1.11 El CESE considera válido y aconsejable el principio de aplicar el Reglamento de forma flexible. En efecto, la «biodiversidad»⁽¹⁾ del negocio bancario garantiza la estabilidad y la eficacia del sistema. No obstante, el CESE precisa que ello no debe confundirse con la arbitrariedad en la aplicación de las normas.

1.12 El CESE recomienda a la Comisión que, en su evaluación de impacto, incluya una evaluación detallada de la interacción de las propuestas clave del Reglamento actual con otras iniciativas llevadas a cabo recientemente, como CRDIV, BRRD, SRM, etc., y una evaluación de los riesgos de pasarse a la actividad bancaria en la sombra.

(¹) DO C 100 de 30.4.2009, p. 84.

1.13 El CESE recomienda que las actividades de supervisión sean objeto de una estrecha cooperación y coordinación entre la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y las autoridades nacionales, que conocen bien los mercados y desempeñarán un papel esencial en la gestión del nuevo sector financiero reformado.

2. La propuesta de Reglamento

2.1 La Comisión señala que la propuesta representa una parte esencial de la respuesta de la Unión al dilema de los bancos «demasiado grandes para quebrar». Su objetivo es evitar que en el sistema bancario de la Unión existan zonas de riesgo no controlado ni gestionado. Servirá para limitar la expansión de las actividades de naturaleza puramente especulativa.

2.2 La propuesta de Reglamento persigue evitar el riesgo sistémico, las tensiones financieras o la quiebra de entes de grandes dimensiones, complejos e interconectados del sector financiero, en particular las entidades de crédito, así como alcanzar los siguientes objetivos:

- (a) reducir el exceso de asunción de riesgos en las entidades de crédito;
- (b) eliminar los conflictos de intereses significativos entre las distintas partes de la entidad de crédito;
- (c) evitar la inadecuada asignación de recursos y alentar el crédito a la economía real;
- (d) contribuir a crear condiciones de competencia no falseadas para todas las entidades de crédito en el mercado interior;
- (e) reducir la interconexión dentro del sector financiero, que genera riesgo sistémico;
- (f) facilitar la gestión, el control y la supervisión eficientes de las entidades de crédito;
- (g) favorecer la resolución ordenada y el rescate de los grupos.

La propuesta de Reglamento establece normas sobre:

- (h) la prohibición de la negociación por cuenta propia;
- (i) la separación de determinadas actividades de negociación.

2.3 Por lo tanto, otros tipos de servicios o productos financieros adicionales (titulización, obligaciones de empresa, derivados, etc.) deberán seguir estando autorizados.

3. Consideraciones preliminares

3.1 Según los cálculos de la Comisión, la crisis financiera ha costado a los gobiernos de los Estados miembros de la UE aproximadamente 1,6 billones de euros, (lo que representa el 13 % del PIB de la UE), en forma de ayudas estatales para rescatar al sector financiero.

3.2 El sector bancario se caracteriza por un grado de concentración especialmente elevado: catorce grupos bancarios europeos aparecen en la lista de entidades financieras de importancia sistémica a escala mundial (EFIS); quince grupos bancarios europeos poseen el 43 % del volumen de la actividad de los mercados, lo que corresponde al 150 % del PIB de la UE-27, mientras que los primeros treinta grupos alcanzan el 65 % de las actividades.

3.3 La crisis financiera, que se inició en los Estados Unidos, pero se extendió como una mecha por el sistema europeo, tiene varias causas, aunque puede considerarse que las principales son: la asunción excesiva de riesgos, el recurso excesivo al apalancamiento, la inadecuación de los requisitos en materia de capital y de liquidez y la compleja estructura del sistema bancario en general.

3.3.1 En octubre de 2012 el Grupo Liikanen afirmó que es necesario solicitar que determinadas actividades financieras especialmente arriesgadas se separen jurídicamente de los bancos que aceptan depósitos en el grupo bancario. Entre las actividades que se deberían separar figuran la negociación por cuenta propia de valores y derivados y otras actividades concretas estrechamente relacionadas con los mercados de valores y derivados ⁽²⁾.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 La Comisión, con este Reglamento, quiere reducir los márgenes de riesgo del sistema bancario y someter a control todas las operaciones con un potencial especulativo. Este Reglamento debe ser examinado conjuntamente con el Reglamento sobre las operaciones de financiación de valores ⁽³⁾, vinculado a él, que tiene por objeto reducir la opacidad de los llamados «bancos en la sombra». Cabe recordar que, a finales de 2012, gestionaban 53 billones de euros en todo el mundo, lo que representa la mitad de las actividades del sistema bancario internacional, principalmente en Europa, con aproximadamente 23 billones de euros, y en los Estados Unidos, con 19,3 billones de euros. Estas cifras son impresionantes si se comparan con el PIB total de la UE-28 que, en 2013, que supera los 13,071 billones de euros (Eurostat).

3.5 En la resolución ⁽⁴⁾ McCarthy del Parlamento Europeo se establece una serie de principios fundamentales y, entre otros, se indica que: «el principio básico de la reforma del sector bancario debe ser establecer un sistema bancario seguro, estable y eficiente que sirva a las necesidades de la economía real, los clientes y los consumidores; (...) la reforma estructural debe estimular el crecimiento económico mediante el apoyo a la provisión de crédito a la economía, en particular a las PYME y las nuevas empresas, proporcionar una mayor capacidad de resistencia frente a posibles crisis financieras, restaurar la confianza en los bancos y eliminar los riesgos para las finanzas públicas; (...) un sistema bancario eficaz debe introducir un cambio en la cultura bancaria con el fin de reducir la complejidad, aumentar la competencia, limitar la interconexión entre las actividades de riesgo y las comerciales, mejorar la gobernanza empresarial, crear un sistema de remuneración responsable, permitir un rescate y una resolución bancarios eficaces, reforzar el capital bancario y aportar crédito a la economía real».

La nueva supervisión de los mercados internacionales resultante es más fuerte, más profunda y, sobre todo, tiene más poderes que antes, resulta menos discrecional y ofrezca una mayor seguridad al mercado y a los usuarios finales.

4. Puntos clave de la audiencia

4.1 El CESE opina que la Comisión avanza en la buena dirección, pero considera útil presentar varios puntos de vista expuestos en el debate de las distintas partes interesadas sobre los que, quizá, no se haya realizado una reflexión suficiente. El CESE llama, pues, la atención sobre una serie de puntos clave mencionados por las distintas partes interesadas. Aunque no representan plenamente el punto de vista del CESE, merecen ser transmitidos de manera fidedigna.

4.2 En términos generales, la reforma analizada ha sido acogida favorablemente. La prohibición de la negociación por cuenta propia y la separación entre actividades tradicionales y actividades de negociación se ven de forma mayoritaria como instrumentos capaces de limitar la especulación sobre los productos financieros y reactivar la concesión de préstamos bancarios, que son la principal fuente de financiación de las pymes y se han visto fuertemente limitados por las políticas de especulación a partir de las actividades de negociación de los últimos años.

4.3 Es importante que la reforma se aplique teniendo en cuenta la diversidad de modelos de negocio para que los bancos locales puedan continuar sirviendo a las economías locales.

4.4 A este respecto, el modelo de negocio de los bancos populares y cooperativas merece especial atención. Se considera que la reforma no se adapta ni puede adaptarse a su red específica. En concreto, existe la preocupación de que la reforma pueda desvirtuar su sistema de funcionamiento y su presencia cotidiana sobre el terreno para ayudar a la economía real. Por consiguiente, se recomienda preservar las características específicas y la diversidad de modelos de negocio de estos bancos.

4.5 La reforma, junto con las numerosas medidas elaboradas por la Comisión en los últimos años, permitirá mejorar la transparencia de las operaciones individuales y del sistema bancario en general, pero aumentará globalmente los costes a diversos niveles. A este respecto, en el debate se puso claramente de manifiesto la necesidad de disponer de una evaluación de impacto global de las reformas de la regulación financiera, aunque se es consciente de la complejidad de la tarea.

4.6 Existe el temor de que estos costes se transfieran, como sucede a menudo, al usuario final de los servicios financieros. Se produjo un debate sobre si los efectos positivos que se preveía que tendrían las nuevas medidas, por ejemplo, respecto de la estabilidad del sistema bancario, no se verían superados por los efectos negativos.

4.7 Respecto al sistema de protección de los denunciantes (*whistle-blowers*), el Comité y los agentes sociales que se pronunciaron sobre la cuestión se felicitan de las normas que ha establecido la Comisión. Se solicitó que la expresión «protección adecuada» (artículo 30) se definiera mejor y que se aclarase el alcance de las normas previstas a todos los trabajadores, animándoles e incentivándoles a comunicar cualquier infracción.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-506.244+01+DOC+PDF+V0//ES&language=ES> (2013/2021(INI)).

4.8 En cuanto a las sanciones previstas (artículos 28 y 29), se recomienda que la responsabilidad de las infracciones potenciales sea ante todo reconocida a nivel institucional, de gobernanza, y no de una persona a título individual.

4.9 En cambio, por lo que se refiere al sistema de remuneración, se solicita que el Reglamento incluya de manera explícita las disposiciones del artículo 69 de la Directiva sobre los requisitos de capital (DRC IV).

5. Observaciones del CESE

5.1 El CESE acoge favorablemente las medidas que figuran en la propuesta de la Comisión y está de acuerdo con la elección del reglamento como instrumento jurídico, ya que es adecuado para los objetivos de armonización del mercado único, para evitar arbitrajes reglamentarios y llegar a un sistema bancario que vuelva a estar al servicio de los ciudadanos y de la comunidad, que sea eficaz y productivo, respalde la economía real, los hogares y el desarrollo equilibrado y sostenible de la sociedad, con una visión a largo plazo que permita conjugar innovación y seguridad.

5.2 El CESE apoyó de forma decidida las reformas realizadas, que empiezan a dar los primeros frutos. El Reglamento analizado aborda uno de los asuntos más complejos y difíciles de todo el sistema: la resistencia y la estructura jurídica de las entidades financieras, algunas de las cuales tienen un volumen de negocios superior al PIB de muchos Estados miembros. El volumen de negocios total de los diez primeros bancos europeos es mayor que el PIB de la UE-28 ⁽⁵⁾ (más de 15 billones de euros).

5.3 El Reglamento propuesto pretende resolver de raíz el nudo gordiano constituido por el tamaño, la interconexión y la complejidad de algunas entidades denominadas «sistémicas», es decir, capaces de provocar una crisis del sistema. La expresión «demasiado grande para quebrar» (*too big to fail*) se ha convertido ya en el nuevo mantra que sirve de pretexto para conductas contrarias, no solo a los principios éticos más elementales, sino también fraudulentas y contrarias a la ley, como los recientes y recientes escándalos financieros lamentablemente continúan demostrando. Estos comportamientos reciben eufemísticamente el nombre de «riesgo moral» (*moral hazard*).

5.4 El comisario europeo Barnier lanzó la propuesta con estas palabras: «Nuestro objetivo es evitar la existencia de bancos demasiado grandes para quebrar, demasiado costosos para ser rescatados y demasiado complejos para ser reestructurados».

5.5 El CESE considera que las medidas propuestas van en la dirección deseada, es decir, disminuyen el riesgo de que los contribuyentes deban intervenir para salvar bancos en quiebra. Después de rescates reiterados, el CESE había avisado de los efectos desastrosos para las deudas soberanas y, por consiguiente, de los efectos nefastos de una recesión que parecía inevitable. Desgraciadamente, estas previsiones evolucionaron de forma aún más dura lo anunciado, debido a errores increíbles sobre los efectos de una multiplicación de las políticas de ajuste de los presupuestos que se llevaron a cabo por exigencias nacionales o por una política miope y errónea de la Unión, que no comprendió que era necesaria una actuación flexible y que era indispensable adoptar medidas de compensación contra la recesión.

5.5.1 Solo ahora se pueden comprobar los daños causados por esta política y se debe reconocer que únicamente la gestión informada de la zona del euro por parte del Banco Central Europeo permitió evitar lo peor y salvó el euro y, en último término, la Unión Europea. Si se hubiese escuchado al CESE, se habrían podido evitar no pocos perjuicios.

5.6 La Comisión atribuye acertadamente un papel determinante a la Autoridad Bancaria Europea (ABE) en el Reglamento analizado. La ABE será consultada cuando haya que adoptar determinadas decisiones previstas en la propuesta actual. Asimismo, se encargará de preparar proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución y deberá presentar informes a la Comisión para mantenerla informada sobre la aplicación del Reglamento. El CESE había señalado en reiteradas ocasiones que, independientemente de una profesionalidad indiscutible, la Comisión no concedía un papel ni recursos suficientes a esta importante Autoridad.

5.7 Los Estados Unidos aprobaron en 1999 una ley que derogaba la Glass-Steagall Act y, en concreto, la separación entre banca comercial y banca de inversiones. Desgraciadamente, la Unión Europea también siguió la nefasta decisión de la administración estadounidense. El CESE señala que las disposiciones actuales recuperan de hecho la separación entre los sectores de actividad y van incluso más lejos ya que prohíben, con ciertas excepciones, a las entidades de crédito que reciben depósitos que realicen actividades de negociación por cuenta propia y que posean actividades con fines de negociación.

5.7.1 Es fundamental que la UE trabaje en estrecha colaboración con terceros países, especialmente los EE. UU., para adoptar un enfoque sustancial común ante el Reglamento. El CESE exhorta a la Comisión a que refuerce la cooperación internacional.

(5) <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 La propuesta de Reglamento deja un amplio margen discrecional a las autoridades competentes. Es indispensable que actúen y basen sus evaluaciones con arreglo a criterios claros, armonizados y previsibles que determinen cuándo un banco no puede seguir gestionando los altos riesgos derivados de la negociación. Sin un marco de referencia común, el riesgo de interpretación subjetiva provocaría efectos contrarios a los deseados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 114 del TFUE.

5.9 El CESE se felicita de que la Comisión haya optado finalmente no por una separación a priori de las actividades de mercado y otras actividades de negociación por cuenta propia sino por una medida a posteriori; por este motivo, son esenciales las normas técnicas que acertadamente se han encomendado a la ABE. Con vistas a la aplicación de las disposiciones sobre resolución y, en particular, la instauración de la autoridad de resolución, aprobadas en diciembre de 2013 por el Consejo Ecofin, el CESE recomienda que se prevean ya normas de coordinación y de determinación de las responsabilidades entre todos los agentes nacionales y europeos para evitar cualquier riesgo de duplicación de decisiones o, lo que es peor, de interpretaciones y evaluaciones divergentes por parte de las autoridades competentes. Tan pronto como se constituya la autoridad de resolución única, deberá participar en el desarrollo del mecanismo y colaborar con la ABE en la definición de las normas técnicas.

5.10 El CESE no comparte algunas de las críticas dirigidas a la Comisión en relación con la importancia relativa de las actividades que puedan ser objeto de separación. Estas actividades tenían un peso muy considerable en algunas entidades de crédito y la falta de una regulación específica hizo que se expusieran a unos riesgos extremadamente elevados que habrían podido conducir a una crisis sistémica mucho peor que la que hemos conocido, con previsibles efectos desastrosos para el sistema de pagos y la economía en general. Solo la inyección de cantidades enormes de liquidez, a costa de los ciudadanos, y la capacidad de reacción que demostró el BCE permitieron evitar la catástrofe.

5.11 El CESE agradece a la Comisión que haya recogido en el Reglamento disposiciones explícitas para proteger a los empleados del sector bancario que están expuestos a repercusiones muy negativas cuando denuncian irregularidades, que cumplen con una obligación cívica pero, a cambio, sufren represalias psicológicas e incluso pierden su empleo. Hay que fomentar y apoyar estas actividades de control interno por los trabajadores conocidas como denuncia de irregularidades (*whistle-blowers*). El cumplimiento de la legislación suele descuidarse, eludirse o infringirse, lo que expone las entidades de crédito y a su personal a riesgos incalculables. El reciente descubrimiento de comportamientos contrarios a todas las normas y la legislación vigentes, por parte de determinadas entidades conocidas y muy respetadas, fue posible gracias a la participación activa de los empleados.

5.11.1 El CESE pide a la Comisión que supervise de forma específica la obligación que tienen los Estados miembros de adoptar disposiciones legislativas destinadas a garantizar una protección adecuada y de presentar un informe en la materia en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Reglamento.

5.12 El CESE es consciente de las delicadas cuestiones que plantean las relaciones con terceros países, especialmente respecto de la reciprocidad y el respeto de las normas por todos los agentes que operan en el territorio de la Unión. Considera que la Comisión ha actuado de manera equilibrada y apoya sus propuestas al respecto. El CESE recomienda que se mantenga y refuerce la cooperación con los Estados Unidos, especialmente en el ámbito de la regulación financiera, para disponer de sistemas lo más homogéneos posible y que traten de manera uniforme problemas idénticos.

5.13 Asimismo, el CESE se felicita de que los Reglamentos de la Comisión empiecen a tener en cuenta uno de los puntos en los que mayor hincapié ha hecho en el pasado, es decir, las sanciones administrativas, ya que las sanciones penales quedan fuera de su ámbito de iniciativa. Las propuestas de la Comisión parecen proporcionadas, adecuadas y disuasorias.

5.14 El CESE ya ha expresado en ocasiones previas sus reservas respecto del uso de los actos delegados. En efecto, aunque reconoce su importancia para adaptar la reglamentación a lo largo del tiempo, el CESE destaca que el sistema de actos delegados introduce cierto grado de incertidumbre que no es deseable en este ámbito.

Bruselas, 9 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
