



Revista de Fomento Social, 50 (1995), 397-416

## Regulación del sector bancario en la Unión Europea <sup>(1)</sup>

---

*Como aportación al conocimiento de la importancia de un mercado único financiero, en el contexto de un mercado interior, se realiza un estudio de la normativa comunitaria que ha regulado el Mercado Común Bancario, cuyos principios básicos son la no discriminación, la armonización mínima y el reconocimiento mutuo. Subraya los requisitos previos para que pueda existir este mercado: libertad de movimientos de capital, libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios. Como concreciones del proceso normativo, se destacan la licencia bancaria única, la supervisión por el país de origen, el reforzamiento de los mecanismos de vigilancia, el coeficiente de solvencia y el sistema de garantía de depósitos.*

—————Francisco Javier ORTEGA NAVARRO (\*)—————

(\*) Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales.

(1) Este artículo ha sido realizado a partir del estudio que sobre la normativa comunitaria referente al sector bancario ha realizado su autor, en calidad de colaborador del Departamento de Economía, Ciencias Jurídicas y Sociología de ETEA, durante el año académico 1994/95.

---

ESTUDIOS

## Introducción

Desde la segunda mitad de la década de los setenta hasta nuestros días se ha hecho cada vez más patente la creciente integración de los mercados financieros de todo el mundo. Éstos están siendo objeto de un proceso de **globalización** que ha sido propiciado en gran medida por la evolución del propio entorno económico hacia una mayor “mundialización” de las economías, así como posibilitado por el avance tecnológico experimentado en los campos de la informática y las telecomunicaciones. Tales innovaciones de índole técnica han permitido suprimir las barreras existentes, con anterioridad, de espacio y tiempo, facilitando una difusión rápida de la información y, con ella, la creación de interconexiones entre agentes operantes en mercados geográficamente remotos.

Este proceso de internacionalización y modernización de uno de los sectores más dinámicos de la economía como es el financiero en general, y el bancario en particular, no podía quedar al margen del proyecto comunitario tendente a la creación de un Mercado Unico Financiero. Para afrontar el reto impuesto por los grandes competidores nipones y norteamericanos, la Unión Europea debía, para competir en el mercado internacional, sustituir una serie de mercados pequeños y fragmentados por un gran mercado europeo organizado.

Por otra parte, la creación de un espacio financiero europeo abierto, competitivo y estable constituye una condición imprescindible para la plena consecución de un verdadero mercado interior. Se hace patente la necesidad de dotar de una mayor eficacia y eficiencia a un sector tan regulado y protegido dentro de la Comunidad Europea como es el bancario, de tal manera que sea posible una distribución y utilización óptima de los recursos financieros tendente a afianzar el desarrollo económico de los estados miembros.

Las ventajas que traerá consigo la creación de un Mercado Común Bancario proceden en gran medida de la apertura de las fronteras de los estados miembros entre sí, de tal forma que las entidades de crédito nacionales puedan ampliar su campo de actuación a todo el territorio comunitario. Ello se traduce de forma inmediata en un incremento de la competencia dentro del sistema financiero europeo, algunas de cuyas consecuencias más directas son, por ejemplo, las siguientes:

- Modernización, especialización y concentración de las entidades financieras de los distintos sistemas financieros nacionales.

- Disminución de los costes de intermediación financiera, tanto por el incremento de la competencia, como por las economías de escala derivadas de lo anterior. Esto supone, por un lado, aumentos importantes de productividad y eficiencia en las entidades financieras que serán capaces de prestar mejores servicios a ahorradores e inversores con un coste de transformación menor y, por tanto, reducciones de las cargas financieras que soportan las empresas.
- Estímulo de la innovación, lo que incrementará la oferta de productos ofrecidos en el mercado, mejor adaptados a las necesidades de los oferentes y demandantes de fondos.

Se hacía preciso iniciar una corriente normativa en el sector tendente a eliminar todas aquellas ineficiencias surgidas por la excesiva regulación a la que el negocio bancario estaba sometido. Todo ello trajo consigo un proceso desregulador que permitió una liberalización de la actividad financiera y, con ella, un aumento de la competencia.

Sin embargo, el incremento de la competencia en el sector bancario plantea el problema de alcanzar un alto grado de competitividad entre las entidades, así como el de asegurar un nivel suficiente de estabilidad al sistema financiero. Para tomar conciencia de la importancia que tiene el contar con un sistema financiero eficiente, a la vez que estable, sólo hemos de recordar algunas de las funciones que los bancos realizan en una economía: facilitar las transacciones, contribuyendo al mecanismo de pagos, transformar activos no líquidos (créditos a largo plazo) en pasivos líquidos (depósitos a la vista), proporcionar liquidez y asegurar riesgos, así como supervisar proyectos que necesiten financiación.

En definitiva, tras el proceso desregulador llevado a cabo con el objeto de eliminar las barreras a la actividad crediticia que restaban competitividad al propio sistema, era necesario iniciar una reforma reguladora del sector bancario con la que se tratase de proporcionar estabilidad sin pagar por ello un alto coste en términos de eficiencia. Ello se debe a que un exceso de competencia puede provocar efectos desestabilizadores, así como la asunción de riesgos excesivos. No obstante, la creciente interdependencia entre sistemas bancarios nacionales, consecuencia de la tendencia integradora de los mercados, plantea con fuerza el tema de la regulación comunitaria en el ámbito del negocio crediticio.

Así pues, la filosofía patente en la normativa comunitaria reguladora del sector permite una competencia vigorosa entre las entidades financieras, manteniendo

asimismo una supervisión y capitalización adecuadas. De este modo, el proceso de desregulación se ve atemperado con incrementos de la capacidad supervisora por parte de las autoridades competentes, así como con unos requisitos de capital más exigentes.

Por otra parte, conforme los mercados financieros europeos profundicen en su integración, las externalidades entre sistemas financieros de distintos estados miembros aumentan. Para corroborar lo anterior pensemos, por ejemplo, en el hecho de que el riesgo de quiebra de una institución en un país se contagie a otros países europeos a través de los compromisos adquiridos en el mercado interbancario a escala europea. Todo ello plantea el problema de que con la integración, la inestabilidad potencial del sistema se ve amplificada. La postura inmediata que ha de tomar el legislador comunitario es la de fomentar tanto la coordinación como la centralización de la regulación y supervisión financieras.

Hasta tal punto toma relevancia este aspecto que, hoy por hoy, el marco regulador europeo constituye un punto de referencia inexcusable para las entidades financieras ante la vigencia de la Unión Europea. Y aunque la regulación del sector crediticio en Europa ofrece en el momento presente un marco completo de disposiciones que atiende a aspectos fundamentales del negocio bancario, la apertura de un nuevo entorno competitivo en el sector precisa, cada vez con mayor frecuencia, nuevas consideraciones teóricas sobre las nuevas pautas de comportamiento de las entidades involucradas. Por consiguiente, tomemos conciencia de que el avance legislativo propuesto tendrá que continuar, al objeto de compatibilizar el fomento de una mayor competencia en el sistema, que redunde en una mayor eficacia global, con los objetivos de estabilidad y solvencia tan precisos en un sector que desempeña un papel único como catalizador del conjunto de la economía.

### **Antecedentes**

Como puede desprenderse de lo anterior, el panorama normativo comunitario en el marco del sector bancario queda presidido por la idea de la consecución de un Mercado Común Bancario. Este proyecto se enmarca, como no, dentro de otro mucho más ambicioso como es el de la consecución de un espacio financiero europeo, el cual estará integrado no sólo por la actividad crediticia, sino también por los mercados de valores mobiliarios y por el sector de seguros.

La idea de la creación de un espacio financiero y, en consecuencia, la liberalización de dicho sector, estuvo presente en la mente de los fundadores de la Comunidad desde sus comienzos. Así, el Tratado de Roma estableció como uno de sus objetivos la realización de un mercado interior europeo que abarcara todos los ámbitos, incluido el financiero (bancos, seguros, mercados de valores mobiliarios y productos derivados). No obstante, los progresos que se han ido consiguiendo en dicho sector se han sucedido en el tiempo de forma mucho más lenta que en el resto de los sectores de la economía. Esta lentitud en el proceso liberalizador tiene su causa fundamental en la importancia que este sector tiene para todas las economías nacionales, lo cual ha determinado que estemos en presencia de un sector muy regulado.

Para alcanzar el grado de integración financiera indispensable para crear un espacio financiero común, se han señalado como condiciones la total liberalización de los movimientos de capital, así como un cierto grado de estabilidad en el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo. Tales condiciones fueron consideradas necesarias pero de ningún modo suficientes. Se precisaba, además, garantizar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios.

La obra legislativa comunitaria ha atravesado distintos estadios en los que se le ha dado prioridad a la consecución de aspectos claves tales como los que a continuación se exponen.

En un primer momento, era un requisito inexcusable impedir cualquier trato discriminatorio y cualquier distorsión de las condiciones de competencia provocada por una diversidad de normas nacionales cautelares, o por excesivas disparidades fiscales que afectasen al ejercicio de la actividad bancaria. Nos encontramos en el primero de los estadios en donde se impone el **principio de no discriminación** entre las entidades de distintos estados miembros. Este principio queda recogido en la Directiva del Consejo, de 28 de junio de 1973, sobre la supresión de restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en materia de actividades por cuenta propia de bancos y otras entidades financieras (73/183/CEE).

Posteriormente, una vez alcanzado el objetivo de la no discriminación, aunque con ciertas excepciones, el legislador comunitario tomó un nuevo rumbo normativo tendente a la armonización de las legislaciones nacionales. Tal proyecto permitió evitar gran parte de los tratamientos discriminatorios que aún pervivían, así como la distorsión de las condiciones de competencia.

No obstante, era un hecho que desde la Segunda Guerra Mundial las instituciones financieras de los principales países de la Comunidad Europea habían evolucionado dentro de marcos institucionales y reglamentarios muy diferentes, adaptados cada uno de ellos a las condiciones económicas de su propio país. Por otra parte, los sistemas bancarios de estos países estaban sometidos a un estricto control y a la regulación de prácticamente todos los aspectos de su actividad debido a la importancia que el negocio bancario tiene como catalizador del desarrollo económico.

Estos dos aspectos, diversidad y profundidad normativas, hicieron inviable la idea de una armonización de la totalidad de las normativas nacionales y la elaboración de una única normativa europea. Por consiguiente, la idea de una armonización total de las legislaciones tuvo que ser abandonada para optar por la de una **armonización mínima** que garantizase un nivel satisfactorio de estabilidad y solvencia de los distintos sistemas financieros nacionales, a la vez que el establecimiento de unas reglas de actuación homogéneas en todo el territorio de la Comunidad. Nos encontramos ya en el segundo de los estadios, en donde el objetivo perseguido es el de la armonización de las legislaciones en sus aspectos fundamentales. Este objetivo queda consagrado dentro del marco de la normativa bancaria comunitaria en la Primera Directiva del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso de la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (77/780/CEE), conocida como Primera Directiva de Coordinación Bancaria.

Por último, y para finalizar con este apartado sobre los antecedentes normativos del Mercado Común Bancario, nos encontramos con la aprobación de la Segunda Directiva bancaria en 1989 que marca el inicio del tercero de los estadios. El objetivo principal de esta disposición es la creación de un verdadero mercado interior en el ámbito bancario por medio de la implantación del **principio de reconocimiento mutuo** del régimen de autorización y supervisión aplicado a cada estado miembro, el cual se fundamenta en la armonización previa de las normas de supervisión esenciales. Por consiguiente, la consecución de una armonización mínima en el aspecto legislativo es una condición previa a cumplir para hacer viable la aplicación del principio de reconocimiento mutuo.

### **Pilares normativos del Mercado Común Bancario**

La consecución de un mercado integrado en el ámbito bancario requiere la consecución de tres libertades básicas:

#### *a) Libertad de movimientos de capital (2)*

La realización de esta libertad es el telón de fondo para el logro de la verdadera liberalización de los servicios financieros en la Comunidad. Lógicamente, parece imposible hablar de mercado financiero integrado mientras no esté garantizada la libre circulación de la “mercancía” intercambiada en dicho mercado: los capitales. Las implicaciones a que da lugar esta libertad son que:

- Los residentes de cualquier estado miembro tengan acceso a los sistemas financieros de los otros estados miembros y a todos sus productos financieros.
- No exista ninguna restricción que obstaculice los movimientos de capitales.
- No se establezca ninguna otra medida discriminatoria que pueda limitar o falsear la libre circulación de capitales, como, por ejemplo, las de naturaleza fiscal.

#### *b) Libertad de establecimiento*

Esta libertad significa que cualquier banco creado en un estado comunitario, denominado país de origen, podrá abrir sucursales en cualquier otro dentro de la Comunidad, denominado país de acogida, sin que este último pueda negarse a su instalación, o lo someta a un nuevo proceso de autorización o a las exigencias del mismo.

#### *c) Libertad de prestación de servicios*

Esta libertad hace referencia a que todo banco autorizado en un estado miembro puede realizar operaciones en cualquier otro estado comunitario sin

---

(2) Entendemos por movimientos de capital las transacciones de naturaleza financiera que se establecen de un estado miembro a otro o, dentro de un mismo estado miembro, las operaciones con no residentes.

necesidad de poseer en este último un establecimiento permanente, ni quedar sometido a un nuevo proceso de autorización en el país de destino. Es decir, un banco de un país A que no esté establecido en un país B, siendo ambos países comunitarios, podrá conceder créditos, admitir depósitos, emitir tarjetas de crédito, etc., a favor de residentes del país B. Estas operaciones se denominan transfronterizas y suponen la libre exportación de servicios bancarios.

Estas tres libertades deben darse de forma simultánea, ya que la puesta en práctica de alguna de ellas sin la realización del resto no se traduciría en una efectiva implantación del espacio financiero. Así, por ejemplo, sería inútil reconocer a los intermediarios financieros el derecho de prestar sus servicios en toda la Comunidad si al mismo tiempo se impidiese a los residentes de los estados miembros pactar y efectuar operaciones financieras fuera del territorio nacional; o dicho de otro modo, no posibilitar el acceso a los sistemas o instrumentos financieros de otros estados miembros, obstaculizando con ello los movimientos de capitales. En este supuesto, la libertad de prestación de servicios sería ficticia, pues sólo podría realizarse haciendo uso del derecho de establecimiento, o debería limitarse a servicios que no implicasen movimientos de capital. En sentido inverso, la eliminación de restricciones a los movimientos de capital, que permitiría a los residentes de un estado miembro acceder al sistema financiero de cualquier otro estado miembro para efectuar cualquier tipo de operación financiera, se vería limitada si las entidades de un país comunitario establecido en otro, o simplemente que pretendieran prestar algún tipo de servicio financiero en éste, se vieran sometidas a normas muy distintas de las de su país de origen o menos ventajosas que las aplicables para las entidades nacionales, creando con ello una situación discriminatoria. Esto podría conllevar un conjunto de trabas administrativas y legales que dificultarían la efectiva realización del espacio financiero europeo.

### **La licencia bancaria única como fundamento del Mercado Común Bancario**

La licencia bancaria única, conocida también como “pasaporte comunitario”, hace referencia a que un banco, autorizado por el organismo competente para ello de cualquier estado miembro, podrá abrir sucursales o prestar sus servicios en cualquier otro estado comunitario sin quedar sujeto a una nueva autorización por parte del estado de acogida, es decir, aquél distinto al que le concedió la autorización.

La Primera Directiva de Coordinación Bancaria sienta las bases para el establecimiento de una licencia bancaria única, estableciendo la necesidad de que todos los estados miembros impongan a las entidades de crédito exigencias equivalentes para asegurar garantías similares a los ahorradores, y tiene como objetivo permitir la introducción de condiciones uniformes de aprobación. Así, pues, la finalidad última de esta regulación es la de establecer un sistema mediante el cual una entidad de crédito, cuyo domicilio social se encuentre en cualquiera de los restantes países comunitarios, quede exenta de todo trámite de aprobación para abrir sucursales en estos últimos.

Es la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, aprobada en 1989, la que permitió hacer realidad este ambicioso proyecto, cuyo propósito ya estaba presente en normas anteriores. Con esta directiva se confirma el principio de autorización única con el que se faculta a una entidad para el ejercicio de la actividad bancaria en el ámbito de la Unión Europea. Con el "pasaporte comunitario" se hacen efectivas las libertades de establecimiento y de libre prestación de servicios anteriormente señaladas.

Sin embargo, las operaciones que las entidades de crédito pueden desarrollar en el ejercicio de su actividad difieren de un país comunitario a otro. Así, si la licencia bancaria única otorga la facultad de realizar aquellas operaciones enmarcadas dentro del negocio bancario, es necesario establecer cuáles son las operaciones que constituyen el núcleo de tal actividad. Este problema queda resuelto en la Segunda Directiva mediante el establecimiento de una **lista de actividades** consideradas como núcleo esencial del negocio bancario.

La Segunda Directiva de Coordinación Bancaria establece en su anexo la lista de actividades que puede desarrollar una entidad de crédito en el ámbito de la Comunidad, siempre y cuando tales actividades le estén permitidas en su estado de origen. Esto es, puede darse el caso que una entidad de crédito autorizada en el país A pueda desarrollar ciertas actividades financieras (recogidas en la lista del citado anexo) que, en otro país B no son permitidas a las entidades de éste último. Pues bien, la entidad del país A queda facultada a desarrollar en el país B tales actividades, aún cuando su ejercicio no le sea permitido a las bancos nacionales de B.

Por consiguiente, cada estado miembro podrá determinar qué actividades de la citada lista pueden desarrollar las entidades de crédito autorizadas en el mismo. Esta situación responde al principio de armonización mínima vigente en la

normativa comunitaria. Con tal principio se hace referencia al hecho de que el legislador comunitario elabora un marco regulatorio básico cuyo cumplimiento garantiza la estabilidad del sistema. No obstante, cada país comunitario, atendiendo a las peculiaridades de sus propias entidades y mercados, podrá imponer reglamentaciones con igual o mayor nivel de exigencia que las comunitarias.

Hay que señalar que la lista de actividades bancarias recogidas en el citado anexo sigue la línea de banca universal (ver tabla nº1) e incluye, tanto las actividades más importantes de la banca comercial (captación de pasivos, préstamos, créditos hipotecarios, financiación de comercio, servicios de transmisión de dinero, garantías y compromisos, leasing y factoring, así como todas las formas de transacción con títulos-valores). No obstante, se ha previsto la revisión periódica de dicha lista con el fin de tener en cuenta los nuevos instrumentos financieros y técnicas que surjan como consecuencia de las innovaciones financieras.

---

---

**TABLA Nº1**  
**Anexo Segunda Directiva Coordinación Bancaria**

**LISTA DE ACTIVIDADES**

1. Recepción de depósitos o de otros fondos reembolsables.
2. Préstamos, entre los que se comprenden: crédito al consumo, crédito hipotecario, factoring y descuento de facturas, así como la financiación de transacciones comerciales.
3. Arrendamiento financiero.
4. Operaciones de pago.
5. Emisión y gestión de medios de pago (tarjetas de crédito, cheques de viaje, cartas de crédito).
6. Otorgamiento de garantías y compromisos.
7. Transacciones por cuenta propia de la entidad o por cuenta de su clientela que tengan por objeto:
  - Instrumentos del mercado monetario (efectos, certificados de depósito, etc.)
  - Mercado de divisas.
  - Instrumentos financieros a plazo y opciones.

- Instrumentos sobre divisas o sobre tipos de interés.
  - Valores mobiliarios.
8. Participación en las emisiones de títulos y prestaciones de los servicios correspondientes.
  9. Asesoramiento a empresas sobre estructura del capital, estrategia industrial y cuestiones afines, tales como adquisiciones y fusiones.
  10. Intermediación en los mercados interbancarios.
  11. Gestión o asesoramiento en la gestión del patrimonio.
  12. Custodia y administración de valores mobiliarios.
  13. Informaciones comerciales.
  14. Alquiler de cajas fuertes.
- 

### **Condicionantes previos a la implantación de la licencia bancaria única**

El establecimiento, sin más, de una autorización única para el ejercicio del negocio bancario en el ámbito de la Comunidad Europea requiere la adopción de ciertos principios complementarios. Nos referimos a los principios de supervisión por el país de origen, el de reconocimiento mutuo y el de armonización de las legislaciones nacionales en sus aspectos esenciales.

#### *Supervisión por el país de origen*

La ausencia de una única autoridad supervisora a nivel comunitario plantea el problema de a quién asignar las funciones de vigilancia de las entidades bancarias en el desarrollo de su actividad, para así asegurar el correcto funcionamiento de los mercados de servicios bancarios. Estas funciones han de ser desempeñadas, pues, por las propias autoridades supervisoras nacionales.

Ante esta situación, el legislador comunitario ha estimado como más conveniente la adopción del principio de supervisión por el país de origen. Con ello nos referimos a que todas las actividades desarrolladas por las instituciones de crédito dentro del territorio de la Unión Europea, bien mediante sucursales o a través de la prestación de servicios transfronterizos, serán supervisadas principalmente por las autoridades competentes del país de origen, es decir, aquél que le concedió

la autorización. La implantación de este principio supone el traslado de funciones de control de las entidades comunitarias desde el país de acogida hacia el país de origen (3).

No obstante, y como consecuencia del insuficiente grado de coordinación de las políticas monetarias y económicas entre los distintos países que integran la Unión Europea, las autoridades del país de acogida serán responsables de todo lo relacionado con la liquidez y política monetaria, así como del control del riesgo de mercado en cooperación con los respectivos países de origen.

En tal sentido se establece que las autoridades del estado miembro de acogida podrán exigir, con fines estadísticos, que las sucursales comunitarias que operan en su territorio remitan información periódica acerca de su actividad, y que cumplan las disposiciones específicas de su normativa legal en relación con las actividades no incluidas en la lista, en aras del interés público y siempre que dichas entidades no estén sujetas a una normativa equivalente en su estado miembro. Por otra parte, se contemplan otras excepciones a este principio de supervisión por el país de origen referidas a la regulación de aspectos que afectan a la liquidez y a la política monetaria: la autoridad del estado de acogida conserva la responsabilidad fundamental, en relación con el control de la liquidez en cualquier moneda de las sucursales, y la responsabilidad exclusiva en relación con todos aquellos temas que afecten a la política monetaria (como por ejemplo, el cumplimiento de un determinado coeficiente de caja).

#### *Reconocimiento mutuo*

Tal y como se indicó, a falta en la actualidad de un organismo comunitario que centralice la concesión de la mencionada autorización a las entidades que lo soliciten, el legislador optó por la aplicación de otro principio normativo como es el de “reconocimiento mutuo”.

Este principio de reconocimiento mutuo significa que cada estado miembro acepta o “reconoce” las normas básicas de control, vigilancia y supervisión existentes en los demás estados comunitarios, incluyendo los requisitos básicos

(3) Con anterioridad a la entrada en vigor de este principio, era la autoridad competente del país de acogida o destino la encargada de la supervisión y control de todas aquellas entidades que operasen en su propio territorio, ya sea con o sin establecimiento permanente.

para la autorización de bancos. Por consiguiente, el establecimiento de este principio supone que las autoridades del país de acogida no exigirán el cumplimiento de sus propias disposiciones a las entidades de otros estados miembros, sino que aceptarán la reglamentación a que las mismas queden sometidas en su propio país de origen.

Sin embargo, puede parecer obvio el hecho de que ningún estado miembro esté dispuesto a renunciar al control total de las entidades que operen en su territorio, incluyendo el acceso a su propio sistema bancario. Ello exige la coordinación previa de las legislaciones nacionales, de tal manera que los niveles de exigencia y competencia sean similares en los distintos estados.

Esta coordinación normativa impedirá el que una entidad decida establecerse en un determinado estado miembro sólo porque en él estará sujeta a menores exigencias y controles, para que después, haciendo uso del principio de reconocimiento mutuo tanto del régimen de autorizaciones como del de supervisión, pueda prestar sus servicios o establecer sucursales en otros países comunitarios dando lugar a agravios comparativos entre entidades de distintos estados.

La solución a este problema planteado (renuncia de las autoridades nacionales a parte del control sobre su propio sistema bancario, así como posibles intentos por parte de ciertas entidades de eludir normativas más rigurosas vigentes en otros estados) plantea la necesidad de una cierta armonización a nivel comunitario. Es decir, el reconocimiento mutuo sólo puede ser exigible si las reglas y criterios de supervisión del país de origen ofrece una protección equivalente a los consumidores del estado de acogida.

Por consiguiente, si cada estado miembro considera que tanto los requisitos de autorización como las demás normas básicas exigibles por los otros estados son suficientes para garantizar el buen funcionamiento del sistema, entonces podrá admitir, sin autorización previa, que sea el país de origen el que controle también en el país de acogida la solvencia de aquellas entidades a las que autorizó.

Así pues, y como resumen de lo expuesto más arriba, el establecimiento de una licencia bancaria única se apoya en los principios de **reconocimiento mutuo y supervisión por el país de origen**. Sin embargo, la implantación sin más de ambos principios plantea serios problemas a la hora de que las autoridades nacionales permitan que entidades no nacionales operen en sus mercados conforme a disposiciones y controles de sus respectivos países de origen. Se hace necesaria la implantación de una **armonización mínima**, tanto de los requisitos

para la concesión de autorizaciones como de la homogeneización de los criterios y reglas de supervisión. Por consiguiente, los principios de reconocimiento mutuo y supervisión por el país de origen sólo pueden ser efectivos bajo el establecimiento de una armonización de las normas esenciales entre las legislaciones nacionales, con unos niveles necesarios y suficientes para lograr garantías equivalentes en todos los estados miembros sobre el correcto funcionamiento de los mercados, y que ofrezcan una protección similar a los consumidores. Todo ello con independencia del país de origen de las instituciones a las que acudan los usuarios de tales servicios.

El legislador comunitario ha de establecer, pues, unos niveles mínimos que han de ser respetados por las legislaciones nacionales, sin perjuicio de que éstas adopten normas más restrictivas para sus propias entidades.

El esquema normativo hasta aquí presentado permite el que las disposiciones de un estado miembro sean más exigentes que las de otro estado, discriminando así a sus propias entidades. Esta situación se conoce como **competencia inversa**. Es decir, el principio de armonización mínima permite a los estados miembros limitar a los bancos nacionales el ejercicio de determinadas actividades (aunque éstas figuren en el anexo de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria), así como someterlos a disposiciones más rigurosas que las comunitarias. Esta situación da lugar a una discriminación en sentido inverso contra los bancos nacionales, ya que las entidades de otros estados se regirán por las disposiciones de su país de origen.

Por consiguiente, el hecho de una posible situación de competencia inversa hace muy improbable que las autoridades nacionales opten por adoptar disposiciones significativamente más restrictivas que la de sus homólogos comunitarios, siendo de esperar que sean las fuerzas de la competencia las que obliguen al legislador nacional a seguir una tendencia desreguladora, conocida como **desregulación indirecta**.

La idea de que los estados miembros procurarán no poner a sus entidades en una posición competitiva de desventaja con regulaciones más gravosas que las mínimas requeridas, nos induce a pensar en el hecho de una posible convergencia desreguladora, tendente a alcanzar el nivel de regulación correspondiente al estado más liberal.

Antes de concluir el presente apartado haremos referencia al **principio de reciprocidad comunitaria** consagrado en la Segunda Directiva de Coordinación

Bancaria. Para comprender en qué consiste este principio hemos de señalar que las filiales de bancos de terceros países autorizadas en algún país de la Comunidad gozan del "pasaporte comunitario". Por consiguiente, la autorización de una filial de un tercer país para operar en cualquier estado miembro afecta a todos los demás países comunitarios. En consecuencia, se plantea la necesidad de establecer una política común basada en el principio de reciprocidad en relación con el establecimiento inicial de una filial bancaria de un país no comunitario.

El principio de reciprocidad comunitaria, en contraposición con la reciprocidad aplicable a cada país individualmente, supone la exigencia de reciprocidad para los bancos de todos los países comunitarios por parte de las autoridades del país no comunitario de la entidad que pretenda establecer una filial en la Comunidad. Este principio se convierte, pues, en un instrumento de negociación frente a terceros países más fuerte que el que existiría en el caso de contactos bilaterales entre cada país miembro y un país tercero.

Este principio rige tanto para la autorización de una filial como para la adquisición de participaciones significativas en bancos comunitarios, que los conviertan en filiales de casas matrices sujetas a la regulación de terceros países. El procedimiento a seguir supone que el estado miembro que reciba la solicitud del país tercero debe informar de ella a los demás estados miembros y a la Comisión. Ésta examinará si existe para los bancos comunitarios un tratamiento recíproco. Si no es así, se suspenderá la concesión de la autorización hasta que la Comisión someta al Consejo una propuesta de medidas necesarias para asegurar la reciprocidad indicada.

### **La necesidad de un nuevo enfoque normativo**

Tal y como se expuso al comienzo de este artículo, el legislador cree cada vez más en la conveniencia de apoyarse en los propios mecanismos del mercado, basados en la competitividad, como medio para robustecer la eficiencia de los sistemas financieros comunitarios, y así fortalecer la capacidad competitiva de las entidades europeas en el marco internacional.

De esta manera, las autoridades de los distintos países de la Comunidad se han inclinado por entender que la creciente globalización de los mercados a escala mundial aconseja el desmantelamiento de políticas o legislaciones preocupadas

por mantener el *statu quo* de las entidades nacionales y que impidan en cierta medida el libre juego de los mecanismos del mercado. Parece no quedar duda alguna acerca de que tales políticas generan mayores inconvenientes que ventajas, en términos de eficiencia en la asignación de recursos y fomento de la innovación financiera, aspectos tan importantes para el desarrollo económico.

Pero si bien es cierto que durante los últimos años hemos asistido a un verdadero proceso de liberalización y desregulación, también lo es el hecho de que **el legislador ha reforzado los mecanismos de vigilancia y supervisión prudencial** de los mercados financieros y de los agentes que en ellos operan. Por consiguiente, no cabría hablar de un proceso de desregulación, sino más bien de una reforma normativa, en el sentido de que el marco legislativo al que están sometidas las entidades de crédito no está siendo desmantelado, sino simplemente reajustado hacia nuevos planteamientos y circunstancias del entorno.

Así, la reorientación y el fortalecimiento de los procedimientos de vigilancia y control intentan compaginar dos elementos: por un lado, la conveniencia de promover el más ágil funcionamiento de los mecanismos de la competencia; por otro lado, la necesidad de que se ponga en práctica una gestión prudente por parte de las propias entidades.

La experiencia de crisis en numerosas entidades financieras durante los últimos años hace comprender que, cuando las innovaciones se suceden con velocidad, el negocio bancario no sólo es mucho más complicado, sino que resulta muy vulnerable a las oscilaciones de los mercados. La creciente internacionalización e interrelación de las actividades viene a añadir una vertiente adicional al problema (4).

El legislador ha de evaluar de forma adecuada los factores de riesgo que introducen la vertiginosa innovación financiera y la complejidad del entorno, teniendo en consideración que no son pocas las entidades que se encuentran con una notable falta de experiencia en el empleo de los nuevos instrumentos y técnicas recientemente introducidas en el mercado y que se van imponiendo con relativa celeridad. En este campo es donde cobra importancia una adecuada gestión por parte de las entidades de sus activos y pasivos. Dados los factores de

---

(4) Muestra de ello ha sido la quiebra reciente de una de las cooperativas de crédito más importantes de Japón, la cual ha provocado una crisis en el sistema bancario nipón, afectando incluso a los mercados de divisas, en los que se ha observado una cierta depreciación del yen.

riesgo introducidos por la insolvencia o la falta de realización de ciertos activos, la variabilidad de tipos de interés o de los tipos de cambio, así como otros riesgos inherentes al propio negocio bancario, los **recursos propios** desempeñan un papel crucial en lo que se refiere al control prudencial debido a la capacidad de absorción de pérdidas que los mismos otorgan.

La observancia de un **coeficiente de solvencia** impuesto por el legislador comunitario, constituye un medio práctico para fortalecer la solvencia de los agentes que operan en los mercados crediticios, así como para encaminar a estas entidades hacia una disciplina más estricta en la evaluación y control de los riesgos asumidos (5).

Otra cuestión de interés se encuentra en el hecho de que el juego de la disciplina del mercado exige que los agentes que operan en el mismo dispongan de un amplio acceso a informaciones detalladas acerca de la situación de cada una de las instituciones. Nos referimos a la característica de transparencia informativa que ha de impregnar a todo mercado competitivo. Aquí nos encontramos también con normas de ámbito comunitario que tratan de regular la calidad y volumen de la **información contable** que han de hacer pública las entidades de crédito, así como las normas relativas a la transparencia de las operaciones bancarias. No obstante, sigue existiendo cierta discrepancia de opiniones en torno a la conveniencia de permitir que el mercado disponga de una excesiva información, pues no hay acuerdo respecto a las dificultades que podría suponer el hecho de que los agentes descubran posibles síntomas de dificultades en una entidad que podrían desembocar en los denominados pánicos bancarios o crisis de confianza entre los depositantes. El objetivo de transparencia informativa resulta ser en cierto grado conflictivo con el de estabilidad del propio sistema.

(5) La normativa comunitaria es extensa respecto al mantenimiento de un nivel adecuado de recursos propios. Destacaremos por su importancia las siguientes directivas:

- Directiva del Consejo, de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (DOCE 1989 L 124/16).

- Directiva del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, sobre el coeficiente de solvencia de las entidades de crédito (DOCE 1989 L 386/14).

- Directiva del Consejo, de 3 de diciembre de 1991, por la que se desarrolla la Directiva 89/299/CEE relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (DOCE 1991 L 339/33).

- Directiva 92/16/CEE del Consejo, de 16 de marzo de 1992, por la que se modifica la Directiva 89/299/CEE relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (DOCE 1992 L 29/1).

Consciente de la limitada información con la que en la mayoría de las ocasiones cuentan los usuarios de los servicios y productos financieros, el legislador trata de protegerlos mediante la exigencia o promoción de **sistemas de garantía de depósitos**. Con ello se pretende no sólo proteger a quienes son acreedores de estos intermediarios financieros, sino también dotar de una mayor solidez al sistema. No obstante, también surgen debates en cuanto al grado de cobertura del seguro, así como al método de cálculo de la prima a pagar por tales entidades, de tal manera que se penalicen aquéllas entidades que asuman mayores riesgos frente a aquellas otras más prudentes.

Con estos últimos comentarios queremos hacer ver al lector que la regulación del sector bancario en la Unión Europea comprende una amplia gama de aspectos esenciales para el correcto funcionamiento del mismo. Por otra parte, la diversidad de agentes, conductas e instrumentos financieros, unido todo ello a las continuas y rápidas variaciones en el comportamiento de las entidades y del propio entorno, dificultan la labor normativa del legislador. Nos encontramos pues ante un campo abierto a nuevos enfoques y técnicas reguladoras cuyo perfeccionamiento requerirá de la experiencia de los posibles fallos del mercado que afloren y que, bien por falta de conciencia, datos insuficientes o por su novedad, no hayan sido contemplados ni previstos por el propio legislador.

### **Consideraciones finales**

La internacionalización de los mercados financieros de todo el mundo ha dado lugar a un incremento constante de la competencia entre los agentes que participan en ellos. De esta manera, la eficiencia constituye un objetivo presente de forma continua en las entidades financieras europeas que pretendan garantizar su supervivencia.

Las normas comunitarias reguladoras del sector bancario han emprendido un nuevo rumbo acorde con este planteamiento. Así, constituye todo un reto para el legislador comunitario la creación de un Mercado Común Bancario en el que sean las fuerzas del mercado las que orienten la actividad del negocio de estas entidades, eliminando así aquellos obstáculos y otros elementos discriminatorios de índole legislativa que restaban eficiencia a los mercados financieros de los distintos estados miembros.

La idea de un Mercado Común en el sector de las entidades de crédito gira en

torno a la implantación de un licencia bancaria única, la cual permite la aplicación efectiva de los principios de libertad de establecimiento y de prestación de servicios en el ámbito de la Unión Europea.

Si bien la Primera Directiva de Coordinación Bancaria de 1977 sienta las bases de esta licencia bancaria única, ésta queda integrada en la normativa comunitaria con la Segunda Directiva de 1989. Esta última disposición establece tres principios esenciales para la implantación de la citada licencia. Nos referimos a los principios de supervisión por el país de origen, reconocimiento mutuo y armonización de las legislaciones nacionales en sus aspectos esenciales.

No cabe duda que este nuevo enfoque normativo surtirá efectos claros sobre el comportamiento no sólo de las entidades a las que afecta, sino también sobre el legislador nacional. Éste habrá de considerar en todo momento este nuevo planteamiento a la hora de dictar unas normas que, siendo acordes con las directrices de la Comunidad, no sitúen a las entidades de su país en una situación de desventaja en relación con las de otros estados miembros. Cabe pensar, según esto, en un proceso de desregulación indirecta a nivel de cada estado miembro tendente a eliminar situaciones de competencia inversa.

No obstante, no ha de olvidarse que el sector bancario constituye una pieza clave del desarrollo económico de un país, lo cual requiere garantizar su estabilidad, así como su correcto funcionamiento. Por esta razón, este nuevo enfoque normativo ha tratado de compaginar el citado proceso de liberalización con el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión prudencial.

Sin embargo, la diversidad de agentes, instrumentos, mercados y aspectos que se hayan presentes en el sector, unido todo ello a su enorme dinamismo, hacen que la regulación del mismo sea un campo abierto a nuevos enfoques y técnicas.

## Bibliografía

### a) Libros

- CANALS, J. (1990), *Estrategias del sector bancario en Europa*, Ed. Ariel Economía, Barcelona.
- FERNÁNDEZ ARNESTO, J. (1992), *El Derecho del Mercado Financiero*, Ed. Cívitas, Madrid.
- SERVAIS, D. (1988), *Un espacio financiero europeo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

### b) Artículos

- ANDRÉS MALDONADO, V. (1989), "Hacia la creación de un área financiera europea", *Papeles de Economía Española*. Suplementos sobre el Sistema Financiero nº28, pp 60-70.
- CLAROTTI, P. (1994), "Estructura marco de la supervisión bancaria en el Mercado Interior Europeo", *Papeles de Economía Española* nº58, pp 14-25.
- EGUIDAZU, S. (1985), "La política bancaria comunitaria y las negociaciones de adhesión", *Información Comercial Española*, nº620, pp 50-71.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, V. J. (1992), "La Segunda Directiva de Coordinación Bancaria", *Información Comercial Española*, nº703, pp 59-72.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, M. (1993), "El sector financiero y el Mercado Unico Europeo", *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº43, pp 146-150.
- VARGAS, F. (1989), "El Mercado Común bancario: la armonización mínima necesaria", *Papeles de Economía Española*. Suplementos sobre el Sistema Financiero, nº28, pp 78 y ss.
- ZAVVOS, G. S. (1990), "La política bancaria de la CEE para 1992", *Información Comercial Española*, febrero 1990, pp 19-33.