

Resumen

Las perturbaciones financieras ocurridas en agosto de 2007 y las medidas tomadas por las autoridades en respuesta a ellas han puesto de manifiesto la urgente necesidad de reformar el marco institucional vigente para la gestión de crisis de entidades de crédito con actividad transfronteriza en la UE. Por su parte, los acontecimientos de otoño de 2008 han expuesto las limitaciones que suponen el marco institucional descentralizado y la falta de coordinación de la regulación sobre gestión de crisis financieras transfronterizas en la UE. Pese al compromiso político, las reformas hasta la fecha parecen restringidas particularmente en el ámbito de los esquemas de seguro de depósitos y el saneamiento y la liquidación de entidades bancarias transfronterizas.

Palabras clave: gestión de crisis, entidades financieras transfronterizas, reforma del marco institucional.

Abstract

The financial disruptions taking place in August 2007 and the policies applied by authorities in response to the former, have shown the urgent necessity to reform the current institutional framework for the management of credit institutions with cross boundary activities in the E.U. under crisis. As well, the events in autumn 2008 have exhibited the limitations of a decentralized institutional framework and the lack of coordinated regulation regarding cross boundary financial crisis in the E.U. management. Although political commitment, the reforms up to date seem to be restricted particularly in areas such as deposit insurance schemes and the reorganization and liquidation of cross boundary banking entities.

Key words: management of crisis, cross boundary banking entities, reform on the current institutional framework.

JEL classification: E32, E65, G21.

SANEAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE BANCOS CON ACTIVIDAD TRANSFRONTERIZA EN EUROPA

María Jesús NIETO CAROL

Banco de España

Gillian G.H. GARCIA (*)

Fondo Monetario Internacional

I. ¿ES URGENTE TENER UN MARCO INSTITUCIONAL PARA EL SANEAMIENTO Y LA LIQUIDACIÓN DE BANCOS CON ACTIVIDAD TRANSFRONTERIZA?

La quiebra de Lehman Brothers, el 15 de septiembre de 2008, dio un toque casi dramático a las turbulencias financieras que se iniciaron en agosto de 2007. La respuesta de las autoridades norteamericanas supuso un cambio de paradigma, en opinión de muchos analistas, que cogió por sorpresa a mercados y reguladores (1). Al otro lado del Atlántico, la quiebra del banco islandés Landsbanki HF, en octubre de 2008, precipitó la toma de control de los activos de su sucursal en el Reino Unido (Icesave), para lo cual las autoridades invocaron la Ley Antiterrorista (Anti-Terrorism, Crime and Security Act, 2001). Las dificultades a las que tuvieron que hacer frente las autoridades británicas fueron similares a las que experimentaron las autoridades holandesas con la sucursal de Landsbanki HF en ese país (Icesave). En este caso, los supervisores hicieron uso de la normativa nacional que transpone la Directiva 2001/24/CE, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito (en adelante, Directiva 2001/24/CE). Sin embargo, los supervisores holandeses necesitaron evidencia de que la autorización de Landsbanki HF había sido revocada por las autoridades islandesas (2) lo cual, en el momento que los supervisores holandeses emprendieron su acción, resultaba difícil de probar. El hecho de que las autoridades británicas tuvieran que recurrir a la Ley Antiterrorista causó la indignación de los reguladores de la Unión Europea (UE), pero lo cierto es que resultó ser más efectiva que la acción emprendida por las autoridades holandesas (Singh y Walker, 2009) (3). Un año después de la crisis de Landsbanki HF, el Parlamento islandés se mostraba muy reticente a dar su aprobación al préstamo de aproximadamente 3,9 millardos de euros para indemnizar a los depositantes británicos y holandeses de Icesave, a pesar del acuerdo político entre los tres países (4).

También como respuesta a los acontecimientos derivados de la quiebra de Lehman Brothers, las autoridades de varios países de la UE, entre ellos Alemania, Austria, Irlanda y Portugal, garantizaron con carácter temporal la totalidad sus depósitos bancarios (5). En otros países, entre ellos Reino Unido, Holanda, España, Italia y Polonia, las autoridades se vieron obligadas a incrementar el nivel de cobertura de sus seguros de depósitos.

Ante esta situación, los ministros de finanzas de la UE se comprometieron a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la solvencia y la estabilidad de los

sistemas bancarios, y restablecer así la confianza en un momento en el que resultaba imposible predecir la duración de aquellos acontecimientos. Entre los acuerdos adoptados por los ministros de economía y finanzas (ECOFIN), dos merecen especialmente nuestra atención: Primero, el incremento del nivel mínimo de cobertura del seguro de depósitos hasta 100.000 euros, de forma escalonada en el tiempo. Segundo, la recapitalización de entidades sistémicas solventes consideradas «vulnerables» (6). Aunque, en el momento del acuerdo, algunos estados miembros ya habían tomado la decisión de recapitalizar sus bancos (Fortis, Dexia e Hypo Real Estate), el ECOFIN abrió la puerta no sólo a la recapitalización de bancos concretos, sino también a la aprobación de programas nacionales de rescate bancario (7). En este contexto, se llevaron a cabo las recapitalizaciones de Royal Bank of Scotland, Lloyds, HBOS, Anglo Irish Bank e ING, entre otras. En algunos casos (Hypo Real Estate, Royal Bank of Scotland, Anglo Irish Bank, ING y KBC), el país de origen asumió el coste de toda la recapitalización. En otros bancos (Fortis y Dexia), con marcado carácter regional, la recapitalización fue compartida entre el país de origen y los principales países de acogida. En el caso de Fortis, los accionistas belgas y holandeses emprendieron acciones legales contra los gestores del Banco y contra el gobierno holandés por no haber pedido a la junta de accionistas su aprobación antes de tomar el control de la entidad.

Los acontecimientos de otoño de 2008 y la respuesta de las autoridades hace más evidente la necesidad de reformar el marco institucional vigente para la gestión de crisis de entidades de crédito con actividad transfronteriza en la UE (8). La urgencia de disponer de dicho marco institu-

cional se acrecienta aún más si tenemos en cuenta que las ayudas públicas recibidas por los bancos tienen carácter temporal y requerirán de la reestructuración de, al menos, algunas entidades (9). Más aún, la importancia de la actividad transfronteriza de las entidades de crédito europeas se pone de manifiesto por el hecho de que existen aproximadamente 46 bancos, en su mayoría conglomerados, con actividad financiera importante en varios países de la UE. Estas entidades suponen aproximadamente el 58 por 100 de los activos bancarios de la Unión. Algunas entidades tienen presencia a través de filiales y sucursales en hasta casi la mitad de los estados miembros. (ECB, 2008).

Las propuestas que se hacen al final de este artículo van orientadas a minimizar el coste de las crisis financieras, y están recogidas en un reciente artículo, del que somos coautoras junto con Rosa Lastra, publicado por la London School of Economics en mayo de 2009 (10). Las propuestas se centran en la reforma de las directivas sobre saneamiento y liquidación de entidades de crédito y sobre seguros de depósito, así como en mejorar la consistencia del marco institucional para la gestión de crisis financieras (11). Hasta que tuvieron lugar los acontecimientos de otoño de 2008, la atención de los responsables de política económica, y en buena parte el debate académico, se habían concentrado sobre la coordinación entre supervisión prudencial y función de prestamista de última instancia, y habían dejado a un lado la coordinación entre los responsables del saneamiento y liquidación de entidades y los esquemas de seguro de depósito, y entre ambos y la supervisión (Hardy y Nieto, 2008) (12).

II. UNA PERSPECTIVA ACADÉMICA Y DE POLÍTICA ECONÓMICA SOBRE EL SANEAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES BANCARIAS

La literatura económica sobre la resolución de crisis bancarias se concentra fundamentalmente en entidades de ámbito nacional, a pesar de la importancia creciente de las entidades financieras complejas de ámbito global o regional que, por otra parte, sí han sido objeto de estudio por los organismos internacionales (FMI y BM fundamentalmente) (13).

En grandes líneas, la literatura económica sobre resolución de crisis bancarias se centra en los objetivos de los reguladores (Benston y Kaufman, 1988; Kaufman, 2004 a y b; Eisenbeis y Kaufman, 2007, y Hüpkes, 2005) y los mecanismos jurídicos para alcanzar dichos objetivos (Hüpkes, 2003; Campbell, 2003 y Bliss, 2007). Más recientemente, la atención se ha concentrado en el reparto equitativo de los costes fiscales de la gestión de crisis financieras transfronterizas entre países (*burden sharing*) (Freixas, 2003; Goodhart y Schoenmaker, 2006 y 2009; Nieto y Schinasi, 2007).

Benston y Kaufman (1988) fueron pioneros en defender que la resolución de las crisis bancarias es eficiente en la medida en que el coste para el seguro de depósitos y para el contribuyente es igual o próximo a cero. Para conseguir este objetivo, propusieron un mecanismo que exige a los supervisores la acción correctiva inmediata cuando la ratio de capital regulatorio del banco se sitúa en determinados niveles, así como la toma de control de la entidad cuando el capital se sitúa por debajo de

un determinado umbral positivo, para así asegurar la cobertura de los depósitos garantizados (insolvencia regulatoria) (14). En esta misma línea, años después, Kaufman (2004a) defiende que la resolución eficiente de bancos supone que las pérdidas por falta de acceso a la liquidez por parte de los depositantes y/o al crédito por los prestatarios privilegiados son iguales o próximas a cero. El autor define las pérdidas de liquidez como aquéllas que tienen su origen en la imposibilidad de los depositantes para acceder de forma inmediata al valor nominal de sus depósitos asegurados *de jure* o el valor estimado de recobro de otros pasivos bancarios no asegurados *de jure*. Las pérdidas por liquidez pueden también darse como resultado de la falta de acceso inmediato por parte de los prestatarios con mejor calidad crediticia a sus líneas de crédito bancarias.

Eisenbeis y Kaufman (2007) sostienen que el objetivo de política económica en la resolución de bancos en crisis debería ser permitir la libre salida de los bancos insolventes del mercado a un coste mínimo para la sociedad. Hüpkes (2005) defiende que el objetivo de política económica debería ser «preservar funciones críticas» para la estabilidad del sistema financiero, especialmente cuando se trata de entidades de carácter sistémico. Hüpkes asume implícitamente que la existencia de un marco institucional adecuado para el saneamiento y la liquidación de entidades evitaría o, al menos limitaría, que dicho objetivo se cumpliera mediante la intervención pública y con un elevado coste para el contribuyente.

En grandes líneas, los modelos de intervención bancaria difieren en la medida en que reconocen la naturaleza «especial» de las enti-

dades de depósito. Así, el modelo de *lex generalis* utiliza el marco legal general de las quiebras societarias o insolvencias empresariales, y el modelo de *lex specialis* utiliza leyes diseñadas especialmente para los bancos o bien excepciones dentro de las leyes concursales ordinarias para tratar la insolvencia bancaria. Ambos procedimientos difieren en la efectividad con la que satisfacen los objetivos mencionados en los dos párrafos anteriores. Las diferencias en el trato de accionistas y acreedores (*stakeholders*) dependen más del diseño del procedimiento que del hecho de que se aplique *lex generalis* o *lex specialis*, y son más evidentes en la fase previa a la declaración de insolvencia, en la que distintas jurisdicciones dan tratos diferentes a la protección de los *stakeholders*. Por ejemplo, en la ley italiana, el administrador provisional de la entidad en crisis, designado por el supervisor, administra de forma controlada la entidad con el fin de hacerla viable financieramente. Aunque los acreedores no participan en este tipo de procedimiento, lo que contribuye a acelerarlo, el administrador provisional sí necesita el consentimiento de los accionistas para todas aquellas acciones en las que así lo establezcan las leyes de sociedades. En general, en el caso de que la administración provisional de la entidad resulte insuficiente para hacerla viable, la entidad tiene que liquidarse. Dicha liquidación puede llevarse a cabo bajo *lex specialis* o *lex generalis*.

Lex specialis implícitamente reconoce la naturaleza «especial» de las entidades de depósito, y concede al supervisor prudencial amplia discreción para decidir cuándo intervenir y, por lo tanto, asume su ventaja informativa sobre la situación financiera de la entidad (15). En la medida en que aquél ejerce una acción correctiva inme-

diata, no debería haber pérdidas para los depositantes asegurados. En aquellos países que han adoptado este enfoque en su forma más pura (no hay intervención judicial), como es el caso de EE.UU., el supervisor tiene amplias facultades para transferir con prontitud el valor nominal de los depósitos garantizados por el seguro de depósito, el valor estimado de recobro de los depósitos no garantizados y las líneas de crédito sanas a un «banco puente» (16) que, con carácter temporal, está bajo propiedad del estado (17). La venta del «banco puente» a una entidad solvente y rentable se realizaría de forma rápida lo que evitaría que el banco insolvente permaneciera abierto demasiado tiempo, limitando así sus pérdidas. De hecho en los EE.UU., la minimización del coste público de la resolución de crisis es un objetivo explícito de la Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA), de 1991 (ver recuadro 1).

Lex generalis requiere generalmente que bien los acreedores o bien los gestores pidan a los tribunales de justicia la intervención del banco en crisis, muy probablemente cuando esté en situación de insolvencia patente. Este procedimiento ofrece a la autoridad responsable del concurso de acreedores o de la liquidación control exclusivo sobre los activos y pasivos del banco insolvente. Los accionistas pierden al menos parte de sus derechos, lo que facilita el proceso. Sin embargo, los requerimientos del procedimiento y la publicidad que acompaña a los procedimientos judiciales (v. gr., junta de acreedores) hacen más largo el procedimiento judicial y pueden contribuir a incrementar las pérdidas de la entidad; de hecho, las leyes de quiebras societarias no tienen como principal objetivo la estabilidad financiera (Čihák y Nier, 2009).

Este enfoque ha sido utilizado en el Reino Unido hasta la reforma introducida en 2009, que establece un «régimen de resolución especial» para los bancos. Bliss (2007) defiende que, en el marco de la *lex generalis*, los acreedores pueden buscar el control de los activos de la entidad antes del momento de declarar la quiebra, precipitando su huida, que es precisamente lo que la ley de quiebras intenta evitar.

En el ámbito internacional, existen dos métodos o enfoques para tratar las insolvencias bancarias. El enfoque universal, cuyo objetivo es liquidar la entidad transfronteriza mediante la acción coordinada de los procedimientos judiciales o administrativos, de tal forma que el tribunal o autoridad administrativa, normalmente del Estado donde radica la sede de la matriz, toma el liderazgo y sus decisiones son reconocidas de forma automática en el resto de los estados donde la entidad opera. En los llamados estados de acogida se admite de forma excepcional la existencia de procedimientos secundarios (*ancillary procedures*), que apoyan las actividades de la autoridad (administrativa o judicial) que lidera (18). El enfoque territorial lleva consigo la realización de procedimientos simultáneos e independientes en cada una de las jurisdicciones en las que opera la entidad transfronteriza, en cada una de las cuales la autoridad administrativa o judicial tiene por objetivo tomar el control de los activos en su jurisdicción para satisfacer las demandas de sus acreedores nacionales.

No obstante, el mayor obstáculo para alcanzar la armonización de las leyes en materia de insolvencia bancaria radica precisamente en la polarización entre estados que utilizan el modelo de *lex specialis* y el modelo de *lex generalis*. La Directiva 2001/24/CE no resuel-

ve esta cuestión en el seno de la Unión Europea, reconociendo implícitamente esta dificultad. Esto plantea ciertos elementos de discusión en el caso de que la entidad sea insolvente, necesite ser recapitalizada o, en su caso, liquidada: ¿cómo se distribuye la carga financiera que supone la recapitalización y la absorción de pérdidas entre los países en los que la entidad opera? En este sentido, Freixas (2003); Nieto y Schinasi (2007) y Goodhart y Schoenmaker (2006 y 2009) hacen unas reflexiones interesantes.

Freixas (2003) demuestra que las asimetrías de información y las diferencias en la efectividad de la supervisión prudencial de los estados miembros de la UE llevan a decisiones subóptimas que podrían mejorarse mediante la cooperación en la toma de decisiones, la centralización de la información sobre las condiciones financieras de las entidades de crédito y una regulación más estricta. Si no se dan estas condiciones, el coste de la crisis de una entidad financiera transfronteriza será mayor por la falta de incentivos que tienen los supervisores para cooperar y compartir información sobre la situación financiera de las entidades. Nieto y Schinasi (2007) analizan los incentivos de los reguladores para cooperar en situaciones de crisis financieras utilizando como marco de análisis la literatura sobre «alianzas económicas». Una de las conclusiones de estos autores es que una mayor coordinación en forma de mayor armonización, o una completa internalización de las decisiones sobre la estabilidad financiera en la EU, conducirían a una mejora en la función de bienestar respecto a la situación actual. Goodhart y Schoenmaker (2006 y 2009) proponen un mecanismo de distribución *ex ante* del coste fiscal de la restructuración de una entidad de depósitos transfronteriza en la UE. Este acuerdo podría

tomar la forma de un fondo europeo de «recapitalización» que podría financiarse en función del PIB de cada Estado, o tratarse de un acuerdo específico para hacer frente a las pérdidas concretas ocasionadas por una entidad que opera en más de un estado miembro. En este caso, el coste se distribuiría en función de una variable financiera, como por ejemplo los activos totales o el volumen de depósitos de la entidad.

III. SANEAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES BANCARIAS TRANSFRONTERIZAS EN LA UE: ¿EXISTE UN MARCO INSTITUCIONAL PARA LA COOPERACIÓN?

Los acontecimientos desencadenados tras la quiebra de Lehman Brothers han hecho evidente la ausencia de un marco institucional integrado y robusto para la gestión de crisis financieras transfronterizas en la UE. No sólo no existe un régimen específico para gestionarlas, sino que las autoridades nacionales responsables no cuentan con los mismos instrumentos. Debemos recordar que las directivas europeas son sólo un mecanismo de coordinación «implícita» entre países, y que sólo imponen una obligación de resultado en los ámbitos de la supervisión prudencial, seguro de depósitos y saneamiento y liquidación de entidades de crédito. Más aún, el principal objetivo de estas directivas es establecer un campo de juego igualado en términos competitivos, evitando, al menos parcialmente, que la regulación nacional en estos ámbitos sea un obstáculo para la integración financiera de la UE por la vía del arbitraje regulatorio. Por lo tan-

RECUADRO 1

GESTIÓN DE BANCOS EN CRISIS EN ESTADOS UNIDOS

Hasta el nacimiento de la Corporación Federal de Seguro de Depósito (FDIC) en 1934, el saneamiento y liquidación de bancos tenía lugar en el marco institucional de los tribunales de justicia y las leyes concursales de los estados en los que las entidades de crédito estaban domiciliadas. Cuando el Congreso de los EE.UU. creó la FDIC, esta función pasó a ser una responsabilidad de ámbito federal (García, 2009a) (1). A partir de ese momento, cuando el supervisor, bien estatal o federal, retira la autorización del banco para operar, transfiere la responsabilidad de su saneamiento y liquidación a la FDIC. Hasta la década de los años setenta, las crisis bancarias se resolvieron con la adquisición de todos o la mayoría de los activos y todos los pasivos del banco con problemas por parte de otra entidad de crédito, que, en ocasiones, recibía el apoyo financiero de la FDIC. La crisis de Continental Illinois National Bank (1984) enfrentó, por primera vez, a las autoridades con el problema de tener que gestionar la crisis de un holding bancario (*Banking Holding Company* —BHC—) de importancia sistémica (*too big to fail*). Esto unido a los problemas financieros de las Savings and Loans (S&Ls) y de algunos bancos de ámbito regional descapitalizaron la FDIC, que tuvo que pedir financiación al Congreso para hacer frente al coste financiero de la crisis (2). Esta situación llevó a la aprobación de FDICIA en 1991 (3), cuya técnica discrecional de decisión se basa en minimizar el coste financiero de las mismas. El artículo 141(a)(4)(A) de FDICIA establece: «*the total amount of the expenditures by the Corporation... is the least costly to the deposit insurance fund of all possible methods for meeting the Corporation's obligations under this section.*» Sólo la «excepción sistémica» permite que este principio se vulnere (4). Además, FDICIA consagra el principio de acción correctiva inmediata de los supervisores cuando la ratio de capital regulatorio del banco se sitúa en determinados niveles (*triggers*). Más aún, el supervisor está obligado a intervenir y trasladar la gestión del banco en crisis a la FDIC cuando la ratio de capital regulatorio definida en términos de capital tangible sobre activos se sitúa por debajo del 2 por 100. Sin embargo, FDICIA no ha sido efectiva en la resolución de las entidades sistémicas. Lehman Brothers, Bear Sterns, Fannie Mae, Freddie Mac, Citicorp, AIG, Bank of America, entre otras, no se han gestionado en el marco de FDICIA, y el coste para los contribuyentes norteamericanos es todavía desconocido (5). El Departamento del Tesoro hizo una propuesta de reforma en junio de 2009 que tenía, entre otros, el objetivo de proporcionar al Gobierno los instrumentos para gestionar las crisis financieras evitando la resolución desordenada de *holdings* bancarios (BHC) y financieros (FHC) que pueda poner en peligro la estabilidad del sistema (6). El nuevo marco regulatorio complementaría (no sustituiría) y estaría inspirado en el esquema actual para la gestión de crisis bancarias, poniéndose en funcionamiento con la misma excepción sistémica que contempla FDICIA. En este caso, la autoridad competente para iniciar la acción sería la Comisión de Valores (*Securities Exchange Commission* —SEC—) que sustituiría a la FDIC en el caso de sociedades de inversión (o sus grupos financieros). La responsabilidad última recae en el Tesoro, que, con la información que le proporcione la Reserva Federal, decide sobre las técnicas específicas de saneamiento / reestructuración del grupo financiero en crisis (administración controlada temporal, compra de activos, préstamos del Tesoro, garantía de los pasivos, inyección de capital). Esta decisión deberá estar inspirada por la necesidad de estabilizar financieramente el grupo financiero con un coste mínimo para el contribuyente. En el caso de grupos financieros de sociedades de inversión, el saneamiento correspondería a la SEC. Por último, mencionar que la propuesta del Departamento del Tesoro exige que la Reserva Federal obtenga la aprobación escrita del Secretario de Estado del Tesoro cuando haga uso de la sección 13(3) de la Ley de la Reserva Federal (*Federal Reserve Act*) que establece la posibilidad de dar crédito (descuento) a «individuos, sociedades y corporaciones» en circunstancias «inusuales y exigentes» (7).

En suma, la propuesta del Tesoro de junio 2009 amplía la excepción sistémica contemplada en FDICIA y la aplicación del modelo de *lex specialis* a la resolución de grupos financieros de importancia sistémica (FHC, BHC) consagrando el principio de minimización de los costes de la gestión de crisis financieras.

NOTAS:

(1) La centralización tuvo lugar antes de que las entidades de depósito pudieran traspasar las barreras interestatales a finales de la década de los ochenta.

(2) Kane, Edward J. (1985), *The Gathering Crisis in Deposit Insurance*, Cambridge, MA: MIT Press; Federal Deposit Insurance Corporation (1997), *History of the Eighties: Lessons for the Future. Volume 1: An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s*. Federal Deposit Insurance Corporation, Washington D.C. 167-188. <<http://www.fdic.gov/bank/historical/history/vol1.html>>. Capítulo 4 (problema de las S&Ls). Capítulo 7 (Continental Illinois).

(3) Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA) publicada en 1991, consagraba la propuesta de intervención estructurada temprana propuesta por Benston y Kaufman en 1988.

(4) La excepción sistémica supone la cobertura total de los depósitos y otras obligaciones de la entidad. La puesta en marcha de esta excepción exige su aprobación por el Secretario del Tesoro en consulta con el Presidente de los EE.UU., el voto favorable de 2/3 de los miembros de los consejos de la Reserva Federal y de la FDIC, que certifiquen que las dificultades financieras de la entidad pueden poner en peligro la estabilidad financiera del sistema y justifiquen el uso de esta excepción que evitaría o mitigaría los efectos adversos sobre el sistema financiero y la economía. La excepción sistémica fue invocada inicialmente en la gestión de la crisis de Wachovia para facilitar su compra por Citi, pero no llegó a materializarse. Wachovia fue finalmente adquirida por Wells Fargo sin recibir ningún apoyo del Gobierno. La excepción sistémica se utilizó para poner en marcha el programa de garantías bancarias de la FDIC (*Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP*), del que se beneficiaron varios bancos, entre ellos Citi y Bank of America.

(5) En el momento de escribir este artículo, las autoridades norteamericanas no habían realizado una evaluación independiente de las causas de la crisis y de las reformas necesarias como ya lo han hecho los británicos (García, 2009b).

(6) U.S. Department of Treasury (2009) *Financial and Regulatory Reform: A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation*, junio; consultado el 7 de Julio de 2009 en http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport_web.pdf

La propuesta tiene cinco objetivos: 1) promover la buena supervisión y regulación de las entidades financieras; 2) establecer un sistema integral de supervisión prudencial de las entidades para que los mercados puedan soportar situaciones de *stress* en el sistema financiero y la crisis de una o más entidades sistémicas; 3) proteger a los inversores y consumidores de productos financieros de situaciones de abuso; 4) proporcionar al Gobierno los instrumentos para gestionar las crisis bancarias evitando la resolución desordenada de *holdings* bancarios y financieros que puedan poner en peligro la estabilidad del sistema; 5) contribuir a mejorar los estándares regulatorios y la cooperación internacional. De acuerdo con esta propuesta, el Departamento del Tesoro preside el Comité de Vigilancia de los Servicios Financieros (*Financial Services Oversight Council*), del que forman parte los responsables de las agencias supervisoras. Su función es la de identificar los riesgos sistémicos, mejorar la coordinación entre agencias supervisoras y ayudar a la Reserva Federal en la identificación de aquellos grupos financieros de carácter sistémico. De acuerdo con la propuesta, la Reserva Federal supervisa todas las entidades financieras de carácter sistémico (incluso no bancos) y establece sus requerimientos de capital y de supervisión consolidada. Además, de acuerdo con esta propuesta, una agencia especializada (*Consumer Financial Protection Agency*) es responsable de velar por los intereses de inversores y consumidores de servicios financieros; una agencia (*National Bank Supervisor*) centraliza la supervisión de bancos y S&Ls que operan en el ámbito federal y otra agencia federal centraliza la supervisión de las entidades de seguro (*Office of National Insurance*).

RECUADRO 1 (continuación)

GESTIÓN DE BANCOS EN CRISIS EN ESTADOS UNIDOS

(7) La nota a pie de página 1 del texto principal reproduce el de la sección 13(3). Aunque la Ley no obliga en la actualidad, la Reserva Federal ha pedido *de facto* la aprobación formal del Tesoro cuando ha utilizado la Sección 13(3) en el contexto de las crisis recientes. Este requisito establecido en la propuesta del Departamento del Tesoro es, en opinión de algunos analistas, el punto de partida de la «interferencia política en la función de prestamista de última instancia de la Reserva Federal» («The Fed's Independence is at risk», Glenn Hubbard, Hal Scott and John Trotón, *Financial Times*, 21 de agosto, viernes, de 2009).

to, el objetivo último de estas directivas no es preservar la estabilidad financiera en la UE y, como mostraremos más adelante, tampoco están coordinadas entre sí, lo que limita su efectividad ante una crisis bancaria de carácter transfronterizo.

Más aún, la gestión de bancos en crisis afecta a ámbitos de la regulación nacional que no son exclusivos de las entidades financieras, tales como las leyes de sociedades (y del mercado de valores para las entidades que cotizan), que, en el caso europeo, son particularmente protectoras de los derechos de los accionistas. La Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) garantiza el pacífico disfrute de la propiedad privada. Los accionistas tienen el derecho de no ser desposeídos de sus acciones o sufrir la pérdida de valor de las mismas, salvo que se justifique en el interés público (para referencia, ver la jurisprudencia de la CEDH) y los accionistas sean compensados de forma adecuada (19).

En definitiva, a pesar de que los mercados financieros en Europa están cada vez más integrados, su regulación continúa teniendo un marcado carácter nacional y está constreñida por la esfera de influencia de la jurisdicción nacional (Lastra, 2007). En los últimos años, los reguladores nacionales han establecido una serie de principios y procedimientos que se refieren a la identificación de las autoridades responsables de la gestión de crisis financieras (bancos centra-

les, supervisores y ministerios de finanzas) y los flujos de información necesarios entre ellas. Ahora bien, estos procedimientos están formalizados en acuerdos de cooperación (MoU) que no tienen la eficacia legal atribuida a instrumentos jurídicos como las leyes o normas reglamentarias, y sólo recientemente se han hecho públicos (20).

1. Facultades disciplinarias y sancionadoras de los supervisores

Los supervisores prudenciales de la UE tienen objetivos diferentes, arquitecturas institucionales distintas y distintas facultades para actuar en circunstancias de crisis. En algunos países, los supervisores acuden con frecuencia a la persuasión moral, mientras que en otros la carga de la prueba en el ejercicio de sus facultades recae sobre ellos mismos, lo que contribuye a retrasar su acción correctiva.

Los supervisores necesitan tener mandato legal y herramientas adecuadas para ejercer una acción correctiva inmediata cuando los bancos no cumplen la regulación prudencial o el comportamiento de sus gestores pone en peligro la solvencia y/o los depósitos (21). El cuadro n.º 1 presenta las facultades de los supervisores de la UE para imponer acciones correctivas ante la situación de deterioro patrimonial del banco, y muestra que estas facultades varían considerablemente entre países. Más aún, en ocasiones se trata de fa-

cultades compartidas, en el sentido de que necesitan la aprobación bien del Gobierno o bien de los tribunales de justicia. Por ejemplo, en algunos países, la facultad de prohibir las transferencias de activos entre las filiales y la matriz de bancos en crisis cuando ambas operan en distintos estados miembros es compartida con el administrador provisional nombrado por el supervisor o con los jueces que tienen que decidir si la operación supone un detrimento para la situación patrimonial de la entidad (22).

2. Diversidad en los procedimientos nacionales de saneamiento-liquidación bancaria y los esquemas de garantía de depósitos

Las condiciones que determinan cuándo y cómo se produce la intervención de la entidad de crédito también varían considerablemente en los estados miembros de la UE. La definición de insolvencia regulatoria o, de forma más general, el «umbral de intervención» es relevante desde el punto de vista del margen de maniobra que ofrece a las autoridades para tomar acciones correctivas inmediatas que reduzcan la probabilidad de insolvencia económica de la entidad (23). La definición del «umbral de intervención» es diferente según se trate de jurisdicciones que apliquen *lex generalis* o *lex specialis*. En el caso de *lex generalis* (Finlandia y Suecia), el umbral puede estar definido en

CUADRO N.º 1

**FACULTADES DE LOS SUPERVISORES ANTE LA SITUACIÓN DE DETERIORO PATRIMONIAL DEL BANCO
(NÚMERO DE PAÍSES EN LA UNIÓN EUROPEA)**

	<i>Facultades del supervisor</i>	<i>Necesaria la aprobación del Gobierno o tribunal de justicia</i>	<i>Supervisor no tiene facultades</i>
Medidas cautelares de inmediata ejecución	27		
Imponer multas / sanciones	24 (sanción sin consecuencias, 3)		3
Destituir a los gestores	21		6
Exigir mayores requerimientos de capital	25		2
Exigir un plan de reestructuración	24		3
Nombrar a un inspector como administrador temporal			7
Evitar la transferencia de activos	27*		
Exigir a los accionistas aportaciones adicionales de capital en metálico **	15	1	12
Limitar actividades / concesión de crédito	25		2
Restringir, poner condiciones a la actividad	27 (4 sólo cuando hay incumplimiento de ley)		
Restringir los derechos de voto	22		5
Iniciar el saneamiento / liquidación	18	1	8
Quitar la autorización **	23	8	3

Notas: *En algunos países, el juez es quien decide si la transferencia de activos se realiza en detrimento patrimonial de la entidad que lo transfiriere. **La suma es superior a 27 porque se trata de facultades compartidas.

Fuente: García, Lastra y Nieto (2009).

términos de iliquidez (la entidad no puede hacer frente a sus deudas en el momento de vencimiento —impago—) o en términos de insolvencia (la entidad tiene patrimonio neto negativo). En el caso de *lex specialis* (Francia, Reino Unido, Italia, España, Grecia), el umbral está definido en términos de incumplimiento regulatorio, con el fin de que la intervención tenga lugar antes de que se produzca la insolvencia económica de la entidad o se ponga en peligro la estabilidad del sector financiero. En este sentido, merece la pena mencionar la Ley Bancaria del Reino Unido de 2009, promulgada en el contexto de las recientes turbulencias financieras vividas en los mercados e inspirada en esta filosofía (ver recuadro 2).

Las diferencias entre países son también importantes respecto a las técnicas específicas de saneamiento/reestructuración de las entidades en crisis y la auto-

ridad responsable de iniciar el proceso. En relación con las primeras, las autoridades competentes utilizan diferentes técnicas de saneamiento: fusiones y adquisiciones, reestructuración de deuda, venta de activos, cierre de determinadas líneas de negocio, constitución de un banco «malo» (24) e incluso nacionalización. En la UE, sólo el Reino Unido establece explícitamente una lista de técnicas de saneamiento que pueden ser utilizadas por las autoridades (FSA y Banco de Inglaterra) sin el consentimiento de los accionistas y bajo el denominado Régimen de Resolución Especial (Banking Act, 2009). En relación con la segunda, la autoridad responsable de iniciar el proceso de saneamiento es generalmente el supervisor cuando se trata de técnicas específicas para las entidades de crédito (generalmente regímenes bajo *lex specialis*). Cuando la entidad de crédito se somete a

la ley de quiebras ordinarias (*lex generalis*), el supervisor es sólo uno de los que pueden iniciar el procedimiento que, generalmente, aunque con excepciones (Alemania, Holanda), inician los acreedores o la propia entidad a través de sus directivos.

En la mayor parte de los estados miembros de la UE, la liquidación de las entidades de crédito es responsabilidad de los tribunales de justicia, aunque en varios países esta responsabilidad es compartida con el supervisor e incluso con el Gobierno, a quien corresponde la facultad de revocar la autorización de la entidad de crédito para operar (García, Lastra y Nieto, 2009).

Cuando la entidad de crédito no es viable o necesita ser saneada/reestructurada, entra en juego el sistema seguro de depósitos, cuya racionalidad económica se basa en la protección de los

RECUADRO 2

Gestión de bancos en crisis en el Reino Unido: La Ley Bancaria de 2009 (1)

Después de la crisis de Northern Rock, el Parlamento británico aprobó una modificación de la Ley de Insolvencias de 1986 (*Banking Act Special Provisions*), abriendo la posibilidad de intervención de las autoridades para preservar la estabilidad del sistema financiero. La Ley de 1986 resultaba particularmente restrictiva, ya que sólo ofrecía al supervisor (*Financial Services Authority —FSA—*) o a los acreedores la posibilidad de acudir a los tribunales de justicia que, o bien designaban un administrador temporal con el fin de hacer viable la entidad, o bien un administrador de la quiebra, siendo esta última la más utilizada. La modificación que en principio tenía carácter temporal (12 meses) se consolida en la Ley Bancaria de 2009, que establece un «régimen de resolución especial» (*Special Resolution Regime —SRR—*) para bancos (2). Los objetivos del SRR son: 1) proteger la estabilidad financiera en el Reino Unido e internacionalmente, asegurando la continuidad de los servicios bancarios; 2) proteger la confianza del público en la estabilidad del sistema bancario; 3) proteger a los depositantes; 4) proteger a los contribuyentes, y 5) garantizar el pacífico disfrute de la propiedad privada según lo establecido en la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) (3). De acuerdo con la Ley Bancaria de 2009, el supervisor (FSA) inicia el SRR después de consultar con el Banco de Inglaterra y el Tesoro, cuando la entidad no cumpla con los requisitos legales (4) para continuar su actividad o, en opinión del supervisor, su situación financiera no asegure su cumplimiento. Por lo tanto, la Ley de 2009 ofrece margen de discrecionalidad a la FSA para intervenir una entidad en crisis basándose en criterios de estabilidad financiera. La ejecución de la decisión de la FSA corresponde al Banco de Inglaterra y al Tesoro. El Banco de Inglaterra puede vender todo o parte del banco a otra entidad o transferir activos y pasivos a un «banco puente» sin el consentimiento previo de los accionistas y/o acreedores (*stakeholders*), haciendo el procedimiento más rápido, lo cual es consistente con los objetivos 1) a 4) del SRR. Accionistas y/o acreedores tienen derecho a ser compensados económicamente, así como el derecho de apelar la decisión a los tribunales de justicia, quienes, por otra parte, sólo podrán exigir compensaciones económicas y nunca cambiar la decisión de las autoridades, lo cual es consistente con el objetivo 5) del SRR arriba mencionado. El Banco de Inglaterra designa el Consejo de Administración y controla la gestión del «banco puente», requiriendo la autorización del Tesoro cuando haya fondos públicos u obligaciones internacionales que se vean comprometidos. Por su parte, el Tesoro, después de consultar con la FSA y el Banco de Inglaterra, podrá nacionalizar la entidad con carácter temporal si la gravedad de las circunstancias así lo aconsejara (5). El Parlamento deberá aprobar las compensaciones a *stakeholders* o terceros que pudieran derivarse de estas acciones, cuya valoración se realizará mediante tasación independiente. La Ley Bancaria de 2009 da al Tesoro poderes extraordinarios (*King Henry VIII provisions*) para modificar derechos, e incluso leyes, con carácter retroactivo con el fin de que pueda cumplir los objetivos establecidos en el SRR. Estas facultades están sometidas a control *ex post* por el Parlamento Británico.

La Ley Bancaria de 2009 modifica el procedimiento de insolvencia existente con el fin de dar prioridad al pago inmediato de los depósitos garantizados por el sistema de seguro de depósitos (6). El Banco de Inglaterra, FSA o Secretario de Estado (*Home Secretary*) pueden solicitar una orden de insolvencia a los tribunales de justicia. La Ley amplía la base de los fundamentos en los que se puede basar la petición de la declaración de insolvencia de la entidad para incluir las consideraciones de: a) interés público y b) justicia y equidad (7). Una vez que el banco es declarado insolvente porque no se ha podido encontrar un comprador y se entiende que no tiene importancia sistémica, entra en un proceso de liquidación, que se realiza bajo la supervisión de un administrador de la quiebra designado por los tribunales y al que la Ley concede amplios poderes para asegurar no sólo el pago inmediato de los depósitos asegurados, sino también el mejor resultado para el conjunto de los acreedores (sección 99).

La Ley Bancaria de 2009 crea un nuevo procedimiento administrativo para mantener operativas aquellas actividades de negocio de la entidad que, en el SRR, el Banco de Inglaterra no transfiere al «banco puente» o a un banco comprador, pero que se consideran necesarias para este último (8). El Banco de Inglaterra puede solicitar a los tribunales una orden de administración de la entidad una vez que ha tomado la decisión de transferir/vender parte de sus activos y pasivos, y la entidad residual no puede (o es probable que no pueda) hacer frente al pago de sus deudas como resultado de estas acciones. Estas facultades son similares a las de la FDIC para gestionar el saneamiento y liquidación de bancos en EE.UU. Con el fin de proteger a los acreedores de la entidad residual (9), los tribunales designan un administrador a propuesta del Banco de Inglaterra con amplios poderes para alcanzar dos objetivos: a) apoyar a la entidad adquirente o al «banco puente» y b) mantener operativa la entidad residual o, en su caso, un mejor tratamiento para los acreditados de la entidad residual de aquel que se hubiera derivado de la liquidación inmediata del banco (o sociedad hipotecaria) en situación de crisis.

En suma, la Ley Bancaria de 2009 supone un cambio en el enfoque utilizado tradicionalmente por la legislación británica (*lex generalis*) que reconoce las características especiales de los bancos y su potencial importancia sistémica. El régimen de resolución especial —SRR— (*lex specialis*) confiere a las autoridades una amplia y explícita gama de medidas de saneamiento que pueden aplicar con suficiente discreción sin el consentimiento de los *stakeholders*, asegurando que se minimiza el coste de las crisis financieras.

NOTAS:

(1) The UK Statute Law Database (2009) Banking Act 2009, consultada el 10 de Julio en <BankingAct2009(c_1)-StatuteLawDatabase.mht>

(2) Incluye también sociedades hipotecarias y cooperativas.

(3) La parte 1 de la Ley Bancaria de 2009 (secciones 1-89) se refiere a las opciones para estabilizar financieramente la entidad.

(4) Establecidos en la Financial Services Act, 2000.

(5) La Ley Bancaria de 2009 establece que el Tesoro elaborará un «Código de Prácticas» que rija el SRR.

(6) La parte 2 de la Ley Bancaria de 2009 (secciones 90-135) se refiere al nuevo procedimiento de insolvencia. En este sentido, debe de tenerse en cuenta que las leyes de quiebras societarias tienen por objetivo el tratamiento equitativo de todos los acreedores, y no discriminan a los depositantes garantizados.

(7) Tradicionalmente sólo se consideraba la incapacidad cierta o probable de hacer frente a las deudas.

(8) La parte 3 de la Ley Bancaria (secciones 136-168) se refiere al nuevo procedimiento administrativo.

(9) Los acreedores de la entidad pueden ser perjudicados por el retraso de la puesta en marcha del procedimiento de insolvencia como consecuencia de la utilización de este nuevo procedimiento administrativo.

pequeños depositantes y la necesidad de evitar el pánico y su contagio a otros bancos (Dalvinger y Walker, 2009) (25). También en el ámbito del seguro de depósitos existen diferencias considerables entre países. Primero, las funciones de los esquemas de seguro, que en algunos países participan en el proceso de saneamiento y liquidación de entidades, y en otros se limitan a hacer los pagos a los depositantes. Segundo, la administración pública, privada o mixta del fondo. Tercero, la financiación *ex ante* o *ex post* del fondo. Cuarto, el alcance de los depósitos garantizados por el fondo (por ejemplo, en algunos países se excluyen los depósitos de alta remuneración); y quinto, la robustez financiera del fondo (porcentaje de cobertura que el fondo supone sobre los depósitos garantizados, ajuste de las primas al riesgo asegurado). El cuadro n.º 2 presenta la diversidad de la configuración de los seguros de depósito en la Unión Europea.

3. La Directiva europea sobre saneamiento y liquidación de entidades con actividad transfronteriza

Aunque la regulación de la insolvencia bancaria es un componente importante del marco institucional para la estabilidad financiera, los países de la UE tardaron años en llegar a un acuerdo sobre armonización que se hacía, si cabe, más urgente si se tiene en cuenta que las entidades financieras estaban excluidas del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia (26). El acuerdo se formalizó en la Directiva 2001/24/CE (27), si bien se trata de un acuerdo de mínimos, como defienden Campbell (2003), Nierop y Stenström (2002), y Hadjiemmanuil (2005). De hecho la Directiva aplicable a las entidades de crédito transfronterizas que operan fuera de sus fronteras a través de sucursales no tiene por objetivo armonizar las legislacio-

nes nacionales sobre saneamiento y liquidación de entidades de crédito, que, como ya hemos visto, son muy diversas, sino establecer el principio de reconocimiento mutuo y coordinación de los distintos procedimientos una vez que los estados miembros decidan iniciarlos. En la práctica, la Directiva se presta a interpretaciones en relación con la definición de las medidas de saneamiento y de liquidación y, como resultado, no las armoniza. Más aún, la Directiva no armoniza la definición del «umbral de intervención» o insolvencia regulatoria, ni se pronuncia respecto a cuál debe ser la autoridad responsable de adoptar las medidas de saneamiento o iniciar el proceso de liquidación, dejando abierta la posibilidad de que el procedimiento se rija por *lex generalis* o *lex specialis*.

Los mecanismos de coordinación se basan en los principios de reconocimiento mutuo (28), igual-

CUADRO N.º 2

DIVERSIDAD DE LOS ESQUEMAS DE SEGURO DE DEPÓSITO EN LA UNIÓN EUROPEA

Financiación	Número de países	Autoridad	Número de países
Ex ante/Mixta	15/6	Sólo pago depositantes.....	18 (Alemania sólo seguro obligatorio)
Ex post	6	Intervención.....	Resto de esquemas de seguro de depósito
Primas	Número de países	Administración **	Número de países
Ajustadas al riesgo	7 (Alemania sólo seguros voluntarios)	Pública.....	16
No ajustadas al riesgo	Resto de esquemas de seguro de depósito	Conjunta.....	7 (2 de Alemania)
		Privada.....	9 (4 de Alemania)
Ratio de cobertura (porcentaje)*	Número de países		
>= 1,0.....	5		
0,5 <= 1,0.....	5		
0,25 <= 0,5.....	5		
0 < 0,25.....	6		
N.D.	6		

Notas: *Ratio que supone el fondo sobre el total de los depósitos elegibles; **La suma es superior a 27, dado que en algunos países hay más de un esquema de seguro de depósitos: Austria (5), Chipre (2), Alemania (6), Italia (2), Portugal (2), España (3).
Fuente: García, Lastra y Nieto (2009).

dad de trato entre los acreedores, y universalidad y unidad en la adopción de las medidas (29), en virtud de los cuales todos los activos y pasivos del banco «matriz» y de sus sucursales en otros estados miembros son saneados y/o liquidados como si se tratara de una entidad legal única. La aplicación de un único procedimiento de insolvencia tiene por objetivo evitar la toma de control de los activos de la entidad en crisis situados en otros estados miembros por parte de sus autoridades —*ring fencing*— con el fin de realizar el pago a los acreedores por transacciones de la sucursal en esos países (30).

En relación con otros mecanismos de coordinación, la Directiva 2001/24/CE es poco concreta respecto a las obligaciones de información de las autoridades administrativas o judiciales del país de origen para con la(s) del (los) país(es) de acogida de las sucursales bancarias sobre la decisión de intervenir la entidad-matriz, ya que sólo menciona que se hará «sin retraso», sin especificar cuándo y cómo. Esta falta de concreción también se observa en el caso de la obligación de información a terceros en el *Diario Oficial* de la Unión Europea.

A menudo, la presencia de las entidades bancarias en otros países de la UE tiene lugar a través de filiales (bancos u otro tipo de entidad financiera). Sin embargo, el saneamiento y liquidación de éstas está fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/24/CE. La limitación de su alcance no permite tener en cuenta las sinergias dentro de cada grupo financiero, lo que podría beneficiar a todos los acreedores en el caso de que el grupo bancario necesitara ser saneado o liquidado (31).

Las turbulencias financieras y los acontecimientos del otoño de

2008 llevaron a varios gobiernos a adoptar medidas excepcionales para apoyar a sus bancos nacionales; entre ellas, garantizar ilimitadamente los depósitos. En este contexto, los responsables de política económica de la UE se vieron forzados a dar prioridad a la reforma de la Directiva 94/19/CE (32) relativa a los sistemas de garantía de depósitos, poniendo en evidencia que se había cerrado en falso el proyecto de reforma que la Comisión Europea había puesto en marcha dos años antes (33). Ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, la Comisión recomendó a los estados miembros que hicieran las mejoras necesarias en relación, entre otros aspectos, con el alcance de los depósitos garantizados y la cuantía de las garantías, sin necesidad de modificar la Directiva. A pesar de lo cual, cuando las turbulencias financieras toman un nuevo cariz en otoño 2008, los niveles de cobertura mínimos (34) y el alcance de los depósitos garantizados eran muy diferentes en los países de la UE. A la vista de estos acontecimientos, la Directiva fue modificada en 2009 (35) con el fin de: a) incrementar la cuantía mínima de los depósitos garantizados (50.000 euros en junio de 2009 y 100.000 euros a finales de 2010) sin hacer referencia a la posibilidad de establecer techos de cobertura (36); b) eliminar las franquicias (*co insurance*) en el seguro de depósitos (37) y c) acortar el plazo de pago de los depósitos asegurados a 20 días hábiles con la posible extensión a 30 días (antes establecido en tres meses con la posible extensión a nueve meses).

Esta reforma de la Directiva 94/19/CE fue una respuesta apresurada a una situación de crisis que dejaba muchas cuestiones sin resolver, en particular las relativas a la coordinación entre estados miembros (papel de los esquemas

de seguro en el procedimiento de saneamiento y liquidación de bancos; obligaciones de información; transferencia de fondos aportados al esquema de seguro de depósito entre países) y la coordinación con otras directivas, en particular las que regulan el capital regulatorio mínimo y el saneamiento y liquidación de entidades de crédito (38).

4. Coordinación entre directivas

Aunque, desde el punto de vista conceptual, la red de seguridad de bancos (*safety net*) es considerada una unidad, las directivas europeas no han adoptado hasta la fecha un enfoque integrado desde el punto de vista regulatorio. Un buen sistema de seguro de depósitos necesita estar apoyado por una buena regulación y supervisión prudencial y por un marco legal para el saneamiento y liquidación de bancos en crisis que permita la salida de entidades insolventes del mercado con un coste público mínimo (Eisenbeis y Kaufman, 2007; Nieto y Wall, 2006). Para ello, las autoridades responsables necesitan tener los incentivos para cooperar entre sí en el ámbito nacional (Benston y Kaufman, 1998). Los incentivos para cooperar en un contexto multinacional como el de la UE son todavía menores (García y Nieto, 2007; Nieto y Schinasi, 2007; Mayes, Nieto y Wall, 2008), puesto que las autoridades darán prioridad a sus intereses, que además están protegidos por la legislación nacional (Lastra, 2007). Los incentivos para la cooperación entre reguladores de los distintos estados miembros se verían favorecidos por la mayor coordinación entre las directivas que regulan los ámbitos de actuación de supervisores, autoridades responsables del saneamiento y liquidación, y esquemas de seguro de depósito en

CUADRO N.º 3

COORDINACIÓN ENTRE SUPERVISIÓN, SANEAMIENTO Y LIQUIDACIÓN, Y SEGURO DE DEPÓSITO DE ENTIDADES

	<i>Directiva de capital</i>	<i>Directiva de saneamiento y liquidación</i>	<i>Directiva de seguro de depósitos</i>
Alcance.....	Filiales y sucursales	Sucursales	Sucursales
Coordinación entre reguladores.....	"Colegios" (supervisores origen y destino)	No "Colegios" Coordinación implícita vía principios (igualdad de trato, unidad, y universalidad)	No "Colegios" Actuación independiente de los esquemas de seguros, y de éstos y las autoridades de saneamiento / liquidación
Información	Se comparte en los colegios, sujeta a requisitos mínimos (incluyendo formatos)	Bilateral No específica en relación con el plazo, formato y medio de transmisión	No hay obligación de compartir información entre los seguros de depósito
Momento de la intervención	Define capital regulatorio mínimo (el Pilar2 no define "umbrales de intervención")	No hay "umbrales de intervención" / definición de insolvencia regulatoria	Compensación cuando los depósitos no estén disponibles
Convergencia	Falta de convergencia de las facultades disciplinarias de los supervisores	Diferencias en la definición de medidas de saneamiento y liquidación y autoridad responsable	Convergencia mínima de las características de los seguros de depósito

Fuente: García, Lastra y Nieto (2009).

la UE (39). Desde el punto de vista de política económica, y por primera vez desde que se inició el proceso de armonización de la regulación bancaria en 1977, los ministros de Finanzas de la UE se comprometieron a llevar a cabo la reforma integral de la red de seguridad de bancos en octubre de 2007 (40), y en ella estamos todavía embarcados.

La coordinación entre directivas es aún más necesaria en ausencia de estructuras centralizadas y de mecanismos robustos de cooperación entre países. García, Lastra y Nieto (2009) identifican cinco aspectos en los que la coordinación sería especialmente deseable: alcance de las directivas; estructuras de actuación coordinada; mecanismos para compartir información entre estados miembros; definición de «umbral de intervención» o insolvencia regulatoria, y convergencia en las facultades de supervisores, responsables del saneamiento y liquidación de entidades y esquemas de seguro de depósitos entre estados miembros (ver cuadro n.º 3).

IV. CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este artículo, hemos tratado de presentar las limitaciones del marco institucional descentralizado y de la falta de coordinación de la regulación sobre gestión de crisis financieras transfronterizas en la UE. Estas deficiencias se han hecho particularmente patentes en el contexto de las turbulencias financieras que hemos estado viviendo desde agosto de 2007. En otoño de 2008, tras la quiebra de Lehman Brothers, algunos gobiernos se apresuraron a incrementar los niveles de cobertura de sus sistemas de garantía de depósitos y a recapitalizar los bancos en crisis. A pesar del compromiso político de los ministros de Finanzas en el ECOFIN, al comienzo de este periodo de turbulencias, de reformar el marco institucional incluyendo las directivas comunitarias, las reformas hasta la fecha parecen limitadas, particularmente en el ámbito de los esquemas de seguro de depósito y el saneamiento y la

liquidación de entidades bancarias transfronterizas. Estas dos importantes instituciones para la salvaguarda de la estabilidad financiera han sido bastante olvidadas en las estructuras y mecanismos de coordinación explícita entre estados miembros (MoUs y comités de reguladores) que se han creado en los últimos años. Más aún, la coordinación implícita mediante las directivas ha sido sólo de mínimos, y ha resultado a todas luces insuficiente.

Se echa de menos más ambición para implementar el compromiso político del ECOFIN. Como conclusión de este artículo, las reformas podrían centrarse en los aspectos siguientes (García, Lastra y Nieto, 2009):

— En ausencia de una supervisión centralizada de las entidades de crédito transfronterizas, las autoridades nacionales deberían dar prioridad a la convergencia de las facultades y poderes de sanción de los supervisores. Más aún, esta reforma debería ir acompañada de

un reforzamiento de su acción correctiva inmediata basada en criterios objetivos y medibles definidos en términos del capital regulatorio (incluso exigencias de liquidez) de las entidades (Nieto y Wall, 2006)

— La armonización de los esquemas de seguro de depósito debería reforzarse. En particular, y entre otros aspectos, en lo relativo a su papel en el saneamiento y liquidación de entidades en crisis. La coordinación explícita entre esquemas de los estados miembros debería reforzarse (v.gr., intercambios de información)

— Una definición común de «umbral de intervención» o insolencia regulatoria permitiría la sincronización del comienzo de los procedimientos de saneamiento de entidades en crisis en los estados miembros

— La inclusión de las filiales bancarias, e incluso de las sociedades de inversión, cuando éstas tienen importancia sistémica, en el proceso de saneamiento y liquidación podría justificarse por razones de eficiencia económica

— La creación de estructuras de coordinación comunes (supervisores prudenciales, seguros de depósito y autoridades responsables del saneamiento y, en su caso, liquidación) que intercambien información en situaciones de normalidad y de crisis reforzaría los incentivos para cooperar.

La Ley Bancaria de 2009 en el Reino Unido y la propuesta del Tesoro de los EE.UU. de junio de 2009 suponen cambios en los enfoques tradicionales de la gestión de crisis bancarias para hacer frente al desafío que supone la gestión de la crisis de entidades financieras sistémicas. En ambos casos, se confiere a las autoridades una amplia gama de instrumentos de

saneamiento, que pueden aplicar con amplio margen de discreción, con la finalidad de preservar la estabilidad del sistema financiero y limitar el coste de la crisis. Todo ello acompañado, a su vez, de mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades frente a los *stockholders* de la entidad y a los contribuyentes.

NOTAS

(*) Las opiniones vertidas en este artículo reflejan únicamente los puntos de vista de las autoras, y no corresponden necesariamente con los del Banco de España y el FMI.

(1) La quiebra de Lehman Brothers supuso un cambio en la respuesta de la Reserva Federal respecto al tratamiento de entidades sistémicas en crisis. En los casos de Bear Sterns o AIG, la Reserva Federal había utilizado las facultades que le concedía la Ley —Federal Reserve Act (section 13(3))— que establece la posibilidad de dar crédito (descuento) a «individuos, sociedades y corporaciones» en circunstancias «inusuales y exigentes»:

«In unusual and exigent circumstances, the Board of Governors of the Federal Reserve System, by the affirmative vote of not less than five members, may authorize any Federal reserve bank, during such periods as the said board may determine, at rates established in accordance with the provisions of Section 14, subdivision (d), of this Act, to discount for any individual, partnership, or corporation, notes, drafts, and bills of exchange when such notes, drafts, and bills of exchange are indorsed or otherwise secured to the satisfaction of the Federal reserve bank: Provided, That before discounting any such note, draft, or bill of exchange for an individual, partnership, or corporation the Federal reserve bank shall obtain evidence that such individual, partnership, or corporation is unable to secure adequate credit accommodations from other banking institutions. All such discounts for individuals, partnerships, or corporations shall be subject to such limitations, restrictions, and regulations as the Board of Governors of the Federal Reserve System may prescribe.»

(2) Icelandic Financial Supervisory Authority.

(3) El Parlamento británico ha pedido al Tesoro que apruebe la legislación necesaria para hacer frente a casos como los de Icesave sin tener que recurrir a la legislación en materia antiterrorista. House of Commons Treasury Committee, «Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic Banks: Responses from the Government and the Financial Services Agency to the Committee's Fifth Report of Session 2008-09», 16 de junio de 2009.

(4) «Iceland hits impasse over lost savings», *Financial Times*, 11 de agosto, 2009.

(5) Las coberturas no fueron las mismas en todos los países. Por ejemplo, las autoridades irlandesas sólo garantizaron los depósitos de los bancos irlandeses y sus sucursales extranjeras.

(6) 2894th Economic and Financial Affairs Council Meeting, Luxemburg 7 de octubre de October, 2008 (ver http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/eco/fin/103250.pdf).

(7) El importe total de los programas de recapitalización bancaria era de 273,8 millardos de euros en marzo de 2009 (Report from the Commission State Aid Scoreboard, Primavera, 2009 Update. Special Edition on State Aid Interventions in the Current Financial and Economic Crisis. Bruselas, 08.04.2009 COM(2009) 164).

(8) A lo largo de este artículo, utilizaremos indistintamente los términos «entidad de crédito» y «banco»

(9) Las respuestas de los responsables de política económica plantean cuestiones desde el punto de vista de la competencia entre entidades de crédito en la UE. Más aún, pueden poner en peligro el principal objetivo de la regulación comunitaria: mantener un terreno de juego lo más igualado posible entre entidades y estados miembros. En el momento de escribir este artículo, la Comisión Europea había tomado bajo consideración 50 programas de apoyo al sector financiero sin plantear objeciones a la mayoría de ellos (sólo en tres casos su decisión estaba condicionada, si bien todas han estado sujetas a revisión). En la Comunicación de la Comisión de Julio, 2009 se dice: «State aid rules provide a tool to ensure the coherence of measures taken by those Member States which have decided to act. However, the decision whether to use public funds, for example to shelter banks from impaired assets, remains with the Member States. In some instances, financial institutions will be in a position to handle the crisis without major adjustment or additional aid. In some other cases, State aid may be necessary, in the form of guarantees, recapitalization or impaired asset relief.» (ver http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/restructuring_paper_en.pdf).

(10) El artículo fue preparado para la conferencia sobre *Regulatory Response to the Financial Crisis* organizada por la LSE el 19 de enero de 2009.

(11) La función de prestamista de última instancia o liquidez de emergencia de los bancos centrales nacionales queda fuera del alcance de este artículo.

(12) En el momento de escribir este artículo, el Comité de Supervisores de Basilea ha publicado un informe consultivo con las recomendaciones de su grupo de trabajo sobre gestión de crisis bancarias (ver <http://www.bis.org/publ/bcbs162.htm>).

(13) International Monetary Fund and World Bank, abril de 2009, «An overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency»

(14) Esta propuesta iba más allá al diseñar incentivos para que las autoridades involucradas en la gestión de crisis bancarias (supervisores, Reserva Federal, FDIC y el Tesoro) cooperaran entre ellas.

(15) La cuestión más amplia de porque se regula la actividad bancaria se puede abordar desde distintos puntos de vista. Alepuz (2007) la justifica desde el punto de vista jurídico. Véase Corrigan (2000) para una perspectiva económica.

(16) El «banco puente» es una institución que las autoridades crean con carácter temporal para asumir las actividades de negocio «viables» de la entidad en crisis, mientras está se mantiene operativa. El carácter temporal se deriva del hecho de que el «banco puente» está llamado a ser adquirido por otra entidad, al mismo tiempo que la entidad en crisis que ha mantenido las actividades de negocio no viables está llamada a ser liquidada de una forma ordenada. El «banco puente» permite a la entidad adquirente realizar la valoración de activos y pasivos (*due diligence*) y a los depositantes tener acceso a la liquidez de sus cuentas bancarias y a los sistemas de pago.

(17) Esta figura del «banco puente» existe en EE.UU., Canadá y recientemente se ha establecido en el Reino Unido.

(18) Este es el enfoque de la Directiva 2001/24/CE.

(19) Artículo 1 del Protocolo 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos:

«Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of the State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure payment of taxes or other contributions or penalties.»

(20) Véase. http://www.bde.es/regulacion/funciones/MoU_2008_Final_1_June-with_list_of_signed_parties_REV.pdf

(21) Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (<http://www.bis.org/publ/bcb129esp.pdf>).

Principio 23 - Potestades correctivas del supervisor: los supervisores deben contar con una gama adecuada de herramientas de supervisión que les permita aplicar medidas correctivas oportunas. Esto incluye la capacidad de revocar, cuando sea necesario, licencias bancarias o recomendar su revocación.

(22) La transferencia de activos es uno de los aspectos en los que se ha centrado la Consulta de la Comisión Europea sobre la Directiva de saneamiento y liquidación de entida-

des de crédito con actividad transfronteriza. «Summary of the public consultation on the reorganization and winding-up of credit institutions» European Commission, Internal Market and Services DG, diciembre 2007: 20-21. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/windingup/index_en.htm

(23) Por ejemplo, en EE.UU., la FDICIA de 1991 establece la acción pronta correctiva (PCA) del supervisor cuando la ratio de capital regulatorio, definido en términos de capital tangible sobre activos totales (apalancamiento), se sitúa por debajo del 2 por 100. Una vez alcanzado ese punto sin que los accionistas del banco hayan podido aportar el capital suficiente para evitar el deterioro de la solvencia, el supervisor interviene la entidad cuya propiedad se transfiere a la FDIC.

(24) La constitución de un banco «malo» supone la separación de los activos de buena y mala calidad en entidades distintas. Éste ha sido, por ejemplo, el instrumento diseñado por las autoridades irlandesas para sanear las entidades de crédito. Una agencia (*National Asset Management Agency*) comprará créditos de mala calidad, fundamentalmente créditos a promotores inmobiliarios.

(25) La racionalidad económica de asegurar sólo a los pequeños depositantes (individuos o pequeñas empresas) se basa en la presunción de que no tienen la capacidad de conocer en todo momento la situación financiera del banco en el que realizan sus depósitos.

(26) Reglamento (FDIC) n.º 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia, DO L 160 de 30.6.2000

(27) Directiva 2001/24/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito (DOUE de 5 de mayo, 2001).

(28) Directiva 2006/48/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (refundición) (DOUE de 30 de junio, 2006).

(29) El enfoque universal y único definido en el segundo apartado de este artículo consiste en alcanzar una resolución de la insolvencia bancaria mediante la acción coordinada de los procedimientos abiertos en distintos estados miembros, con una de las autoridades (administrativas o judiciales) tomando el liderazgo y el resto llevando procedimientos secundarios (*ancillary procedures*) que apoyen las actividades de la autoridad que lidera.

(30) Las autoridades de los EE.UU. utilizan esta política con las sucursales de bancos extranjeros que operan en ese país.

(31) El ámbito de aplicación de la Directiva es otro de los aspectos sobre los que se ha centrado la consulta de la Comisión Europea sobre la Directiva de saneamiento y liquidación de entidades de crédito con actividad transfronteriza: «Summary of the public consultation on

the reorganization and winding-up of credit institutions», European Commission, Internal Market and Services DG, diciembre 2007, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/windingup/index_en.htm

(32) Directiva 94/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DOUE de 31 de mayo, 1994), modificada por la Directiva 2009/14/EC, de 11 de marzo de 2009.

(33) En 2006, la Comisión Europea reconoció que la Directiva 94/19/CE necesitaba revisión para hacer frente a los desafíos que planteaban las entidades de carácter transfronterizo. En aquellos momentos la armonización era más urgente en dos aspectos: nivel de las garantías (cobertura del seguro de depósito) y plazo de reembolso a los depositantes.

(34) Catorce países tenían garantías mínimas de 20.000 euros o inferiores, once países tenían garantías de hasta 50.000 euros, un país tenía garantías entre 50.000 y 100.000 euros y un país tenía garantías por encima de 100.000 euros.

(35) Directiva 2009/14/EC, de 11 de marzo de 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

(36) Para un análisis teórico sobre este punto, ver Hardy y Nieto (2008).

(37) La crisis de Northern Rock, en 2007, había puesto de manifiesto los problemas en este sentido cuando los depositantes se agolparon a las puertas del Banco con el fin de recuperar el valor nominal de sus depósitos antes de que las autoridades intervinieran la entidad y pusieran en marcha el seguro de depósitos, que en aquel momento contaba con una franquicia. En virtud de la misma, los depositantes asumían parte del riesgo en el seguro de sus depósitos y se aplicaban recortes (*hair cuts*) en el valor nominal de éstos en el momento de hacer efectiva la garantía.

(38) En el momento de escribir este artículo, la Comisión Europea tenía abierto un nuevo proceso de consulta con el fin de emprender una nueva reforma de la Directiva 94/19/CE.

(39) La coordinación entre directivas aplicables en situaciones de crisis bancarias transfronterizas abarca otras directivas y regulaciones tales como las relativas a las ayudas de Estado, acuerdos sobre garantías, abuso de posición dominante en el mercado e instrumentos financieros, entre otras.

(40) Council of the European Union, Economic and Financial Affairs, 9 de octubre de 2007. http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_Data/docs/pressData/en/econ-fin/96351.pdf.

BIBLIOGRAFÍA

ALEPUZ, J. A (2007), «Banca central y regulación bancaria: ¿Dónde estamos?», *VII Reu-*

<p>nión <i>Abogados Banca Central</i>, Madrid, 27 de junio de 2007.</p> <p>BENSTON, George J., y George G. KAUFMAN (1988), <i>Risk and Solvency Regulation of Depositor Institutions: Past Policies and Current Options</i>, Nueva York, Salomon Brothers Center, Graduate School of Business, New York University.</p> <p>— (1998), «Deposit insurance in the FDIC improvement Act: The experience to date», Federal Reserve Bank of Chicago, <i>Economic Perspectives</i>, Segundo trimestre: 2-20.</p> <p>BLISS, Robert R. (2007) «Multiple regulators and insolvency regimes: obstacles to efficient supervision and resolution», en MAYES, D. y WOOD, G. (eds.), <i>The Structure of Financial Regulation</i>, Routledge, Nueva York, NY: 132-54.</p> <p>CAMPBELL, A. (2003), «Issues in cross-border bank insolvency: The European Community Directive on the reorganization and winding up of credit institutions», <i>Current Developments in Monetary and Financial Law</i>, vol. 3, International Monetary Fund, Washington DC.</p> <p>ČIHÁK, M., y ERLEND Nier (2009), «The need for special resolution regimes for financial institutions- The case of the European Union», <i>IMF Working Paper/09/200</i>, IMF, Washington, septiembre.</p> <p>CORRIGAN, G. (2000), «Are banks special? A revisitación», <i>The Region</i>, Federal Reserve Bank of Minneapolis, número especial.</p> <p>EISENBEIS, R.A., y George KAUFMAN (2007), «Cross border banking: challenges for deposit insurance and financial stability in the European Union», en BENINK, H., GOODHART, C.A.E. y LASTRA, R.M. (eds.), <i>Prompt Corrective Action and Cross-Border Supervisory Issues in Europe</i>, LSE's Financial Markets Group Special Paper n.º 171, Financial Markets Group, Londres, abril.</p> <p>EUROPEAN CENTRAL BANK —ECB— (2008), <i>Financial Integration in Europe</i>.</p> <p>FREIXAS, Xavier (2003), «Crisis management in Europe», capítulo 4 en J. KREMERS, D. SCHOEN-</p>	<p>MAKER y P. WIERTS (eds.), <i>Financial Supervision in Europe</i>, Edward Elgar, Cheltenham.</p> <p>GARCIA, Gillian G.H. (2009a), «Sovereignty versus soundness: Cross-border/interstate banking in the European Union and the United States: Similarities, differences and policy issues», <i>Contemporary Economic Policy</i>, vol. 27, n.º 1: 109-129.</p> <p>— (2009b), «Ignoring the lessons for effective prudential supervision, failed bank resolution and depositor protection», <i>Journal of Financial Regulation and Compliance</i>, vol.17, n.º 3: 186-209.</p> <p>GARCIA, G.G.H. y María J. NIETO (2007), «Preserving financial stability: a dilemma for the European Union», <i>Contemporary Economic Policy</i>, vol. 25 n.º 3: 444-458.</p> <p>GARCIA, G.G.H.; Rosa M. LASTRA, y María J. NIETO (2009), «Bankruptcy and reorganization procedures for cross-border Banks in the EU: Towards an integrated reform of the EU safety net.», <i>Special Paper 186 London School of Economics Financial Markets Group</i>, mayo.</p> <p>GOODHART, Charles A. E., y Dirk SCHOENMAKER (2006), «Burden sharing in banking crises in Europe», <i>LSE Financial Markets Group, Special Paper n.º 163</i>, septiembre.</p> <p>— (2009), «Fiscal burden sharing in cross-border banking crisis», <i>International Journal of Central Banking</i>, 5.</p> <p>HADIEMMANUIL, C. (2005), «Europe's universalist approach to cross-border bank resolution issues», capítulo 15 en Evanoff, D. y Kaufman, G. (eds.) <i>Systemic Financial Crises: Resolving Large Bank Insolvencies</i>, World Publishing, Singapur.</p> <p>HARDY, D., y María J. NIETO (2008), «Cross-border coordination of prudential supervision and deposit guarantees», <i>IMF Working Paper/08/283</i>, IMF, Washington, diciembre.</p> <p>HÜPKES, E.H.G. (2000), <i>The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada</i>, Kluwer Law International, La Haya.</p> <p>— (2003), «Insolvency - why a special regime for banks?», <i>Current Developments in Mo-</i></p>	<p><i>netary and Financial Law</i>, vol. 3, IMF, Washington DC.</p> <p>— (2005), «Too big to save - towards a functional approach to resolving crises in global financial institutions», en EVANOFF, D. y KAUFMAN, G. (eds.), <i>Resolving Large Bank Insolvencies</i>, World Scientific, Singapur.</p> <p>KAUFMAN, G.G. (2004a), «Depositor liquidity and loss sharing in bank failure resolutions», <i>Contemporary Economic Policy</i>, vol. 22: 237.</p> <p>— (2004b), «FDIC losses in bank failures: has FDICIA made a difference?», <i>Economic Perspectives</i>, vol. 28: 13-25, tercer trimestre.</p> <p>LASTRA, Rosa M., (2007), «Cross border resolution of banking crises», en EVANOFF, D.D., LABROSSE, J.R. y KAUFMAN, G.G. (eds.), <i>International Financial Instability: Global Banking and National Regulation</i>, vol. 2, World Scientific Publishing, Singapur: 311-330.</p> <p>MAYES, David; María J. NIETO, y Larry WALL (2008) «Multiple safety net regulators and agency problems in the EU: Is prompt corrective action partly the solution?», <i>Journal of Financial Stability</i>, vol. 4, n.º 3: 223-257.</p> <p>NIEROP, E., y Mikael STENSTRÖM (2002), «Cross-border aspects of insolvency proceedings for credit institutions: a legal perspective», ponencia presentada en el <i>International Seminar on Legal and Regulatory Aspects of Financial Stability</i>, en Basilea.</p> <p>NIETO, María J., y Garry SCHINASI (2007), «EU Framework for Safeguarding Financial Stability: Towards an Analytical Benchmark for Assessing its Effectiveness», <i>International Monetary Fund Working Paper WPI/07/260</i>, Washingtong D.C.</p> <p>NIETO, María J., y Larry WALL (2006), «Preconditions for a successful implementation of supervisors' prompt corrective action: Is there a case for a banking standard in the EU», <i>Journal of Banking Regulation</i>, 7, 3/4: 191.</p> <p>SINGH, Dalvinder, y David WALKER (2009), «The European Deposit Guarantee Directive: An Appraisal of the reforms», en J.R. LABROSSE, R. OLIVARES-CAMINAL y D. SINGH, <i>Financial Crisis Management and Bank Resolution</i>, Londres, Informa Law: 155.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------