

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO

RECOMENDACIÓN DE LA JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO

de 22 de diciembre de 2011

sobre el mandato macroprudencial de las autoridades nacionales

(JERS/2011/3)

(2012/C 41/01)

LA JUNTA GENERAL DE LA JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular el apartado 2 del artículo 2 y la letra a) del apartado 2 del artículo 4, así como el Protocolo (nº 25) sobre el ejercicio de las competencias compartidas,

Visto el Reglamento (UE) nº 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) ⁽¹⁾, en particular las letras b), d) y f) del apartado 2 del artículo 3 y los artículos 16 a 18,

Vista la Decisión JERS/2011/1 de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 20 de enero 2011, por la que se adopta el Reglamento interno de la Junta Europea de Riesgo Sistémico ⁽²⁾, en particular la letra e) del apartado 3 del artículo 15 y los artículos 18 a 20,

Considerando lo siguiente:

- (1) Un marco bien definido es condición necesaria para una política macroprudencial eficaz. Con motivo de la creación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico como parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera, se articuló un marco para las políticas macroprudenciales en la Unión Europea, que se ejercería mediante avisos y recomendaciones, que debe ser aplicado.
- (2) La eficacia de la política macroprudencial en la Unión también depende de los marcos de política macroprudencial nacionales de los Estados miembros, ya que la res-

pensabilidad de adoptar las medidas necesarias para mantener la estabilidad financiera reside principalmente en los marcos nacionales.

- (3) En la actualidad se están debatiendo en algunos Estados miembros iniciativas legislativas relativas a los marcos macroprudenciales.
- (4) Es necesario facilitar principios rectores sobre los elementos fundamentales de los mandatos macroprudenciales nacionales, que equilibren la necesidad de coherencia entre las iniciativas nacionales con la flexibilidad para contemplar las características específicas de cada país.
- (5) El establecimiento explícito de un objetivo claro ayudaría a las autoridades macroprudenciales nacionales a superar la tendencia a la inacción. Las políticas macroprudenciales pueden aplicarse en el plano nacional a iniciativa de las autoridades macroprudenciales nacionales, o en respuesta a las recomendaciones o avisos de la JERS.
- (6) Por lo general, la política macroprudencial puede ser aplicada por una única institución o por una junta compuesta por varias instituciones, según los marcos institucionales nacionales. En cualquier caso, la autoridad responsable será identificada de forma clara y transparente.
- (7) El considerando 24 del Reglamento (UE) nº 1092/2010 establece que: «los bancos centrales nacionales deben desempeñar un papel protagonista en la supervisión macroprudencial, habida cuenta de su pericia y de sus actuales responsabilidades en materia de estabilidad financiera». Esta conclusión ve reforzada cuando los bancos centrales también se encargan de la supervisión microprudencial.

⁽¹⁾ DO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

⁽²⁾ DO C 58 de 24.2.2011, p. 4.

- (8) Dependiendo del marco institucional nacional, la cooperación entre autoridades cuyas competencias influyen en la estabilidad financiera puede tomar diversas formas, desde la coordinación hasta el intercambio de datos e información.
- (9) La JERS analizará los posibles efectos transfronterizos que para las políticas pueden tener las medidas macroprudenciales concebidas por las autoridades nacionales competentes, para asegurar un grado mínimo de coordinación y limitar los posibles efectos negativos. A este fin, la Secretaría de la JERS debe ser informada con antelación de las acciones macroprudenciales importantes propuestas por las autoridades nacionales, para que puedan debatirse en el seno del Comité Director de la JERS. Si el Comité Director lo estima necesario, las acciones macroprudenciales propuestas pueden ser llevadas ante la Junta General.
- (10) Las funciones y facultades de la autoridad macroprudencial deben estar claramente definidas. Habida cuenta del efecto que podría tener la reforma en curso de la UE del marco sobre requisitos de capital para las entidades de crédito ⁽¹⁾, los procedimientos para asignar instrumentos a la autoridad macroprudencial deben permitir — respetando los principios del marco legislativo correspondiente — los ajustes oportunos de los instrumentos relativos a las políticas en respuesta a la innovación y cambios del sistema financiero y a la naturaleza cambiante de los riesgos para la estabilidad financiera. La autoridad macroprudencial debe justificar con antelación por qué necesita determinados instrumentos, y tendrá derecho de iniciativa para solicitar la asignación de dichos instrumentos. Los instrumentos incluirán tanto los que pueden afectar a los riesgos cíclicos, como los niveles de apalancamiento, desajustes de vencimientos y crecimiento del crédito insostenibles, como los que pueden afectar a las estructuras de mercado. Debe establecerse una separación institucional entre instrumentos vinculantes y no vinculantes.
- (11) La transparencia mejora la comprensión de las políticas macroprudenciales por el sector financiero y la opinión pública, y es un requisito necesario para la responsabilidad frente al legislador, como representante de la población en general. Dado que el objetivo último de la política macroprudencial es difícil de cuantificar, la responsabilidad puede entenderse en términos de consecución de objetivos intermedios, o de explicar públicamente los motivos del uso de instrumentos macroprudenciales.
- (12) Se puede presionar a los responsables de la elaboración de políticas macroprudenciales para que estas no se res-

trinjan en períodos de auge ni se hagan laxas en períodos de contracción económica. A fin de proteger la credibilidad de las políticas, las autoridades macroprudenciales deben blindarse contra las presiones externas mediante la independencia. Los bancos centrales a los que se hayan encomendado mandatos macroprudenciales deben ser independientes en el sentido del artículo 130 del Tratado.

- (13) Esta recomendación se entiende sin perjuicio de los mandatos de política monetaria de los bancos centrales de la Unión y de las funciones encomendadas a la JERS.
- (14) Las recomendaciones de la JERS se publican después de que la Junta General informe al Consejo de la Unión Europea de su intención en tal sentido y de que este haya tenido oportunidad de reaccionar.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

SECCIÓN 1

RECOMENDACIONES

Recomendación A — Objetivo

Se recomienda a los Estados miembros que:

- 1) especifiquen que el objetivo final de la política macroprudencial es contribuir a la protección de la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, incluso mediante el refuerzo de la capacidad de resistencia del sistema financiero y la atenuación de los riesgos sistémicos, garantizando así una aportación sostenible del sector financiero al crecimiento económico;
- 2) garanticen que las políticas macroprudenciales pueden aplicarse a escala nacional a iniciativa de la autoridad macroprudencial nacional, o como un seguimiento a las recomendaciones o advertencias de la JERS.

Recomendación B — Acuerdos institucionales

Se recomienda a los Estados miembros que:

- 1) designen en su legislación nacional una autoridad responsable de la aplicación de la política macroprudencial, por lo general, ya sea como una institución separada o como un consejo compuesto por las autoridades cuyas acciones tienen un efecto sustancial sobre la estabilidad financiera. La legislación nacional debe contemplar el proceso de toma de decisiones del órgano rector de la autoridad macroprudencial;
- 2) cuando se designe a una institución como autoridad macroprudencial, se establezcan mecanismos de cooperación entre todas las autoridades cuyas acciones tengan un efecto importante sobre la estabilidad financiera, sin perjuicio de sus respectivos mandatos;

⁽¹⁾ Propuestas de la Comisión de Directiva del Parlamento y del Consejo relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y de la supervisión prudencial de las entidades de crédito y de las empresas de inversión, y por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero [COM(2011) 453 final] y de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión [COM(2011) 452 final].

- 3) garanticen que el banco central desempeñe un papel principal en la política macroprudencial, y que la política macroprudencial no menoscabe su independencia conforme a lo establecido en el artículo 130 del Tratado;
- 4) otorguen a la autoridad macroprudencial el mandato de colaborar e intercambiar información, también de carácter transfronterizo, en particular informando a la JERS de las medidas adoptadas para solucionar los riesgos sistémicos en el plano nacional.

Recomendación C — Funciones, facultades e instrumentos

Se recomienda a los Estados miembros que:

- 1) encomienden a la autoridad macroprudencial, como mínimo, las funciones de identificar, vigilar y valorar los riesgos para la estabilidad financiera, así como la de implantar políticas para conseguir su objetivo mediante la prevención y mitigación de esos riesgos;
- 2) garanticen que la autoridad macroprudencial cuente con facultades para exigir y obtener en tiempo oportuno toda la información y datos nacionales relevantes para el desempeño de sus funciones, incluida la información de los supervisores microprudenciales y del mercado de valores o la información ajena al perímetro regulador, así como información específica de una entidad previa solicitud razonada y con mecanismos adecuados para proteger su confidencialidad; En virtud de esos mismos principios, la autoridad macroprudencial debe compartir con las autoridades de supervisión microprudenciales la información y datos relevantes para el desempeño de las funciones de esas autoridades;
- 3) encomienden a la autoridad macroprudencial la facultad de designar o desarrollar métodos de vigilancia para identificar, en coordinación o junto con los supervisores microprudenciales y del mercado de valores, las entidades y estructuras financieras que tienen relevancia sistémica para el Estado miembro correspondiente, y determinar o recomendar sobre el perímetro de la normativa nacional;
- 4) garanticen que la autoridad macroprudencial tiene control sobre los instrumentos adecuados para conseguir sus objetivos. Cuando sea necesario, deben establecerse procedimientos claros y expeditos para asignar instrumentos a la autoridad macroprudencial.

Recomendación D — Transparencia y responsabilidad

Se recomienda a los Estados miembros que:

- 1) garanticen que las decisiones relativas a la política macroprudencial y sus motivaciones se hagan públicas de modo oportuno, a menos que eso plantee riesgos para la estabili-

dad financiera, y que las estrategias sobre la política macroprudencial sean definidas y publicadas por la autoridad macroprudencial;

- 2) faculten a la autoridad macroprudencial para hacer declaraciones públicas y privadas sobre los riesgos sistémicos;
- 3) hagan a la autoridad macroprudencial responsable en última instancia ante el parlamento nacional;
- 4) garanticen protección jurídica para la autoridad macroprudencial y sus empleados cuando actúen de buena fe.

Recomendación E — Independencia

Se recomienda a los Estados miembros que garanticen que:

- 1) en la consecución de su objetivo, la autoridad macroprudencial sea como mínimo independiente en sus operaciones, en particular respecto a los órganos políticos y el sector financiero;
- 2) los acuerdos organizativos y financieros no pongan en peligro la aplicación de la política macroprudencial.

SECCIÓN 2

APLICACIÓN

1. Interpretación

Los términos empleados en la presente Recomendación tendrán el significado siguiente:

«entidades financieras», las definidas en el Reglamento (UE) n° 1092/2010;

«sistema financiero»: el definido en el Reglamento (UE) n° 1092/2010.

2. Criterios para la aplicación

- 1) La aplicación de la presente recomendación se regirá por los criterios siguientes:
 - a) las medidas recomendadas deben ser aprobadas en la legislación nacional;
 - b) debe evitarse el arbitraje reglamentario;
 - c) se considerará debidamente el principio de proporcionalidad en la aplicación, en lo que concierne a la diferente relevancia sistémica de las entidades financieras en los distintos sistemas institucionales, teniendo además en cuenta el objetivo y el contenido de cada recomendación;
 - d) a efectos de la recomendación A:
 - i) los objetivos intermedios de la política pueden identificarse como especificaciones operativas del objetivo final,

- ii) la política macroprudencial debería permitir intervenir también en las medidas que tengan relevancia macroprudencial.
- 2) Se pide a los destinatarios que comuniquen a la JERS y al Consejo las medidas adoptadas en respuesta a esta recomendación, o que justifiquen adecuadamente su inacción. Los informes correspondientes deben comprender como mínimo:
- a) información sobre el fondo y los plazos de las medidas adoptadas;
 - b) una evaluación del funcionamiento de las medidas adoptadas desde el punto de vista de los objetivos de esta recomendación;
 - c) una justificación detallada de toda inacción o aplicación divergente de esta recomendación, incluidos los retrasos en su aplicación.

3. Plazos de seguimiento

- 1) Se pide a los destinatarios que comuniquen a la JERS y al Consejo las medidas adoptadas en respuesta a esta recomendación, o que justifiquen adecuadamente su inacción, según se especifica en los apartados siguientes.
- 2) Antes del 30 de junio de 2012, los destinatarios remitirán a la JERS un informe provisional en el que se reflejen al menos los siguientes aspectos: a) una declaración sobre si se ha aplicado o se prevé aplicar el mandato macroprudencial; b) un análisis de la base jurídica para la aplicación de esta recomendación; c) el perfil institucional previsto de la autoridad macroprudencial y los cambios institucionales dispuestos; d) una valoración de cada recomendación contemplada en este documento, indicando si queda cubierta por las medidas nacionales relativas al mandato microprudencial y, en caso de respuesta negativa, una explicación adecuada. La

JERS puede informar a los destinatarios de su opinión sobre las valoraciones recogidas en el informe provisional.

- 3) Antes del 30 de junio de 2013, los destinatarios entregarán un informe final a la JERS y al Consejo. Las medidas recomendadas deben entrar en vigor como muy tarde el 1 de julio de 2013.
- 4) La Junta General puede ampliar los plazos de los apartados 2 y 3 cuando sea necesario emprender iniciativas legislativas para aplicar una o varias recomendaciones.

4. Vigilancia y evaluación

- 1) La Secretaría de la JERS:
 - a) presta asistencia a los destinatarios, entre otras cosas, facilitando la presentación coordinada de información y los modelos pertinentes, y especificando en caso necesario el modo y los plazos de seguimiento;
 - b) verifica el seguimiento de los destinatarios, incluso ayudándoles si lo solicitan, e informa del seguimiento a la Junta General por medio del Comité Director en los dos meses siguientes a la expiración de los plazos de seguimiento.
- 2) La Junta General evalúa las medidas y justificaciones comunicadas por los destinatarios y, en su caso, decide si esta recomendación no se ha aplicado y si los destinatarios no han justificado adecuadamente su inacción.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 22 de diciembre de 2011.

El Presidente de la JERS
Mario DRAGHI