

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMISIÓN EUROPEA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 3 de octubre de 2017

sobre la Recomendación del Banco Central Europeo relativa a una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el artículo 22 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo

(2017/C 340/01)

1. INTRODUCCIÓN

1. El 22 de junio de 2017, el Banco Central Europeo (BCE) presentó una Recomendación de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el artículo 22 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (BCE/2017/18) ⁽¹⁾. El 12 de julio de 2017, el Consejo consultó a la Comisión sobre dicha Recomendación.
2. La competencia de la Comisión para emitir un dictamen se basa en el artículo 129, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en el artículo 40.1 de los Estatutos del SEBC y del BCE.
3. La Comisión acoge con gran satisfacción la iniciativa del BCE de recomendar al legislador una modificación del artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE a fin de permitir al Banco Central Europeo regular «los sistemas de compensación de los instrumentos financieros» con fines de política monetaria, ya que complementa la propuesta legislativa de la Comisión de 13 de junio de 2017 relativa a la modificación del Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones ⁽²⁾ mediante la adaptación del marco jurídico aplicable al BCE. Ello permitiría al BCE desempeñar plenamente las responsabilidades concedidas a los bancos centrales de emisión en el marco de la propuesta de la Comisión antes mencionada en lo que se refiere a los sistemas de compensación de instrumentos financieros denominados en euros.

2. OBSERVACIONES GENERALES

4. La Comisión comparte la opinión del BCE de que las entidades de contrapartida central (ECC) son de vital importancia para la Unión y la compensación centralizada es cada vez más de naturaleza transfronteriza y de importancia sistémica. Desde la adopción del Reglamento (UE) n.º 648/2012, y como consecuencia tanto de factores de mercado como de factores de naturaleza normativa, el volumen de actividad de las ECC ha aumentado rápidamente en escala y ámbito de aplicación en la Unión y a nivel mundial. La compensación centralizada contribuye a una reducción de riesgos sistémicos mediante una sólida gestión de riesgos de contraparte, una mayor transparencia y una utilización más eficiente de las garantías. La compensación centralizada obligatoria de derivados extrabursátiles normalizados fue un compromiso contraído por los líderes del G-20 ya en 2009 y se aplica a nivel de la Unión Europea y a nivel mundial. Desde entonces, la proporción de derivados extrabursátiles compensados de forma centralizada ha aumentado y está previsto que dicha expansión prosiga en los próximos años con la introducción de nuevas obligaciones de compensación para otros tipos de instrumentos y el aumento de la compensación voluntaria por contrapartes aún no sujetas a una obligación de compensación. La propuesta legislativa de la Comisión de 4 de mayo de 2017 relativa a la modificación del Reglamento (UE) n.º 648/2012 de manera específica, con el fin de mejorar su eficacia y proporcionalidad, creará nuevos incentivos para que las ECC ofrezcan la compensación central de derivados a las contrapartes y faciliten el acceso a la compensación a las pequeñas contrapartes financieras y no financieras. Por otra parte, los mercados de compensación están bien integrados en toda la Unión, aunque están muy concentrados en determinadas categorías de activos y altamente interconectados. Sin embargo, inevitablemente la mayor proporción de compensación centralizada implica una mayor concentración de riesgos en las ECC. La Comisión está de acuerdo en que esta cuestión debe abordarse adecuadamente y ya ha propuesto medidas normativas a tal efecto.

⁽¹⁾ DO C 212 de 1.7.2017, p. 14.

⁽²⁾ DO L 201 de 27.7.2012, p. 1.

5. Por consiguiente, la Comisión coincide con el BCE en que la creciente importancia sistémica de las ECC podría dar lugar a riesgos que podrían afectar a los sistemas de compensación, lo que podría influir negativamente en el buen funcionamiento de los sistemas de pago y en la aplicación de la política monetaria única, afectando en última instancia al objetivo principal de mantenimiento de la estabilidad de precios.
6. La Comisión también está de acuerdo con el BCE en que la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea, según lo notificado el 29 de marzo de 2017, enfrenta a la Unión con otro importante desafío porque las exigencias del Reglamento (UE) n.º 648/2012 ya no serán aplicables a las ECC establecidas en ese país y aumentará sustancialmente la cantidad de instrumentos financieros denominados en monedas de los Estados miembros que se compensen en terceros países.

3. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

7. Se recuerda que, de conformidad con el artículo 127, apartado 1, del TFUE, el principal objetivo del SEBC es mantener la estabilidad de precios. El artículo 127, apartado 2, del TFUE establece que la definición y ejecución de la política monetaria y la promoción del buen funcionamiento de los sistemas de pago se incluyen entre las funciones básicas que se han de llevar a cabo a través del SEBC. Estas funciones básicas, que también se recuerdan en el artículo 3, apartado 1, de los Estatutos del SEBC y del BCE, contribuyen al objetivo principal del SEBC de mantener la estabilidad de precios, por lo que su ejercicio debe contribuir al logro de dicho objetivo.
8. El artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE, titulado «Sistemas de compensación y de pago» establece que el BCE y los bancos centrales nacionales pueden proporcionar medios y el BCE dictar reglamentos, destinados a garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes dentro de la Unión y con otros países. El artículo 22 forma parte del capítulo IV de los Estatutos del SEBC y del BCE («Funciones monetarias y operaciones del SEBC»), junto con otras disposiciones que permiten al BCE ejercer las funciones básicas del SEBC.
9. La Comisión entiende la modificación del artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE recomendada por el BCE a la luz de la sentencia del Tribunal General en el asunto Reino Unido/BCE, asunto T-496/11, de 4 de marzo de 2015 ⁽¹⁾. El Tribunal General declaró que la facultad de adoptar reglamentos en virtud del artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE es uno de los medios de que dispone este para desempeñar la función, confiada al Eurosistema por el artículo 127, apartado 2, del TFUE, de promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago, función que, por su parte, contribuye al objetivo principal enunciado en el artículo 127, apartado 1. En la misma sentencia, el Tribunal General también estimó que la expresión «sistemas de compensación y de pago» utilizada en el artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE debería interpretarse teniendo en cuenta la función de promover el «buen funcionamiento de los sistemas de pago», de ahí que la capacidad de adoptar reglamentos para «garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes», concedida al Banco Central Europeo por el artículo 22 de los Estatutos, no debe entenderse en el sentido de que se le concede tal facultad en relación con el conjunto de los sistemas de compensación, incluidos los relativos a las transacciones con valores, sino que debe más bien considerarse limitada únicamente a los sistemas de compensación de pagos.
10. En su Recomendación, el BCE propone una modificación del ámbito de aplicación del artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE a fin de incluir los sistemas de compensación de los instrumentos financieros en el marco de sus competencias de regulación. Así, la modificación recomendada implicaría una ampliación de las competencias de regulación del BCE y permitiría al BCE adoptar reglamentos en relación con los sistemas de compensación de los instrumentos financieros. Sin embargo, conviene señalar que, de conformidad con el artículo 34.1 de los Estatutos del SEBC y del BCE, el BCE solo puede elaborar reglamentos en la medida en que ello sea necesario para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE.
11. Con su propuesta legislativa, de 13 de junio de 2017, relativa a la modificación del Reglamento (UE) n.º 648/2012, la Comisión procura reforzar las responsabilidades de los bancos centrales de emisión por lo que se refiere a las ECC autorizadas o reconocidas para ejercer su actividad en la Unión. La propuesta de reforzar las responsabilidades de los bancos centrales de emisión responde a los riesgos potenciales que el mal funcionamiento de una entidad de contrapartida central podría representar para el buen funcionamiento de los sistemas de pago y para la ejecución de la política monetaria única, funciones básicas ambas del SEBC, que, en última instancia, podrían afectar a la consecución del objetivo principal de mantener la estabilidad de precios. Por consiguiente, el refuerzo del papel de los bancos centrales del SEBC contemplado en la propuesta legislativa de la Comisión es coherente con el objetivo principal del SEBC y el desempeño por el BCE de las funciones básicas del SEBC.
12. En ausencia de una referencia expresa a los sistemas de compensación de instrumentos financieros o a las ECC en el Tratado y en los Estatutos del SEBC y del BCE, y en aras de la seguridad jurídica, es de la mayor importancia que el BCE esté claramente habilitado, de conformidad con el artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE, para adoptar las medidas necesarias con respecto a los sistemas de compensación de instrumentos financieros, a fin de alcanzar los objetivos del SEBC y desempeñar sus funciones básicas. Dicha habilitación es necesaria, en particular, para que el BCE pueda desempeñar plenamente el papel previsto para los bancos centrales de emisión por la propuesta legislativa de la Comisión, de 13 de junio de 2017, relativa a la modificación del Reglamento (UE) n.º 648/2012.

⁽¹⁾ ECLI: EU:T:2015:133

13. La Comisión observa que el BCE considera que se le deberían conceder competencias de regulación (considerando 7 de la Recomendación BCE/2017/18). A este respecto, la Comisión recuerda que su propuesta legislativa relativa a la modificación del Reglamento (UE) n.º 648/2012 exige que los bancos centrales de emisión participen en la toma de decisiones (vinculantes) sobre una serie de asuntos en el proceso de autorización de las ECC de la Unión o de reconocimiento de las ECC de terceros países, así como en la supervisión permanente de las ECC. Por otra parte, la propuesta legislativa de la Comisión de 13 de junio de 2017 también toma como base que los bancos centrales de emisión pueden imponer exigencias adicionales a las ECC de la Unión y a las ECC de importancia sistémica de terceros países (ECC de nivel 2) en relación con el ejercicio de sus tareas de política monetaria [véase en particular el artículo 21 *bis*, apartado 2, para las ECC de la Unión y el artículo 25, apartado 2 *ter*, letra b); el artículo 25, *ter*, apartados 1 y 2, para las ECC de terceros países]. Se puede interpretar que estas disposiciones van más allá de una mera supervisión, por los bancos centrales de emisión, de las infraestructuras de los sistemas de compensación de valores, pudiendo calificarse jurídicamente como una participación en la regulación de su actividad. En el marco establecido en su propuesta legislativa, la Comisión estima que es conveniente que el BCE esté facultado para adoptar decisiones y reglamentos en la medida necesaria en relación con los sistemas de compensación de instrumentos financieros.
14. Las nuevas competencias del BCE con respecto a las ECC de conformidad con el artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE podrían interactuar con las atribuciones de otras instituciones, agencias y organismos de la Unión, sobre la base de las disposiciones relativas al establecimiento o al funcionamiento del mercado interior previstas en la tercera parte del TFUE, incluidos los actos adoptados por la Comisión o por el Consejo con arreglo a las competencias que se les atribuyen. En opinión de la Comisión, es fundamental determinar claramente y distinguir el ámbito de aplicación de las competencias de regulación de las diferentes instituciones de la Unión con el fin de evitar que las ECC estén sujetas a normas contradictorias o paralelas.
15. Los actos jurídicos del Parlamento Europeo y del Consejo adoptados sobre la base de las disposiciones relativas al establecimiento o al funcionamiento del mercado interior previstas en la tercera parte del TFUE, incluidos los actos adoptados por la Comisión o por el Consejo con arreglo a las competencias que se les atribuyen, deben establecer el marco jurídico general para los sistemas de compensación de instrumentos financieros y, particularmente, para la autorización, reconocimiento y supervisión de las ECC en el Derecho de la Unión. Mientras que la participación del BCE en los procesos de adopción de decisiones en lo que respecta a las ECC de terceros países y de la Unión, y el ejercicio de sus competencias de regulación para imponer requisitos a las ECC en relación con sus funciones básicas, serían llevados a cabo de manera independiente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 130 del TFUE en la medida necesaria para alcanzar el objetivo principal del SEBC, sus nuevas responsabilidades deberían ejercerse de forma coherente con el citado marco general para el mercado interior establecido por el Parlamento Europeo y el Consejo o por la Comisión o el Consejo sobre la base de competencias de este tipo y, en su caso, deberían respetar los procedimientos y responsabilidades institucionales establecidos en dicho marco.
16. En vista de estas consideraciones, la Comisión considera que la modificación del artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE recomendada por el BCE merecería nuevas aclaraciones y debería reformularse para hacer hincapié en que las competencias de regulación y de adopción de decisiones del BCE están dirigidas al logro de los objetivos del SEBC y el desempeño de sus funciones básicas. Además, la modificación debe recalcar que dichas facultades han de ejercerse de forma coherente con los actos adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base de disposiciones relativas al establecimiento o al funcionamiento del mercado interior previstas en la tercera parte del TFUE, y con los actos delegados adoptados por la Comisión y los actos de ejecución adoptados por el Consejo o la Comisión, con arreglo a las competencias que se les atribuyen.

4. CONCLUSIÓN

La Comisión emite un dictamen favorable sobre la recomendación de modificación del artículo 22 de los Estatutos del SEBC y del BCE formulada por el BCE, sin perjuicio de los ajustes establecidos en los puntos 10 a 16 del presente Dictamen.

La modificación propuesta por la Comisión figura en forma de cuadro en el anexo del presente Dictamen. Dicho cuadro debe leerse conjuntamente con el texto del presente Dictamen.

Este Dictamen se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo.

Hecho en Estrasburgo, el 3 de octubre de 2017.

Por la Comisión

El Presidente

Jean-Claude JUNCKER

ANEXO

PROYECTO DE PROPUESTA

Texto recomendado por el BCE	Modificación propuesta por la Comisión
Modificación Artículo 22	
<p>«Artículo 22</p> <p>Sistemas de compensación y de pago</p> <p>El BCE y los bancos centrales nacionales podrán proporcionar medios y el BCE dictar reglamentos, destinados a garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes, y unos sistemas de compensación de instrumentos financieros, dentro de la Unión, así como con terceros países.»</p>	<p>«Artículo 22</p> <p>Sistemas de compensación y de pago</p> <p>22.1. El BCE y los bancos centrales nacionales podrán proporcionar medios y el BCE dictar reglamentos, destinados a garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes dentro de la Unión, así como con terceros países.</p> <p>22.2. Con el fin de alcanzar los objetivos del SEBC y desempeñar sus funciones, el BCE podrá dictar reglamentos en relación con los sistemas de compensación de instrumentos financieros dentro de la Unión y con terceros países, compatibles con los actos adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo y con las medidas adoptadas en virtud de tales actos.»</p>