

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1011 en lo que respecta a la exención de determinados índices de referencia de tipos de cambio de terceros países y a la designación de índices de referencia sustitutivos para determinados índices de referencia en cesación

[COM(2020) 337 final — 2020/0154 (COD)]

(2021/C 10/06)

Ponente general: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 28.8.2020 Parlamento Europeo, 14.9.2020
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Competencia	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Decisión de la Mesa	14.7.2020
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	244/0/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En consonancia con las recomendaciones formuladas en dictámenes previos del CESE ⁽¹⁾, y teniendo presente, en particular, el cese de la publicación del LIBOR ⁽²⁾, el CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión destinadas a garantizar la continuidad de los mecanismos de funcionamiento de los operadores financieros en la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) en lo que respecta a la exención de determinados índices de referencia de tipos de cambio de terceros países y a la designación de índices de referencia sustitutivos para determinados índices de referencia en cesación.

1.2 Estas propuestas no aportan tan solo una respuesta directa a las consecuencias del cese de la publicación del LIBOR y de la retirada del Reino Unido de la UE, sino que también contemplan la situación de los índices de referencia de países en los que el tipo de cambio no sea libremente convertible, contribuyendo así a lograr objetivos más amplios.

1.3 El CESE considera que un buen funcionamiento de la UMC requiere que estos mercados sean seguros, estables y resistentes a las perturbaciones. En este sentido, la desaparición del LIBOR tendrá repercusiones económicas muy importantes, ya que un número considerable de contratos no ha previsto disposiciones de reserva ante una supresión de la referencia al LIBOR antes de finales de 2021.

1.4 Por tanto, es de gran importancia, y prioritario, organizar la sustitución de la referencia al LIBOR. Al mismo tiempo, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de implicar a las autoridades nacionales en este proceso mediante la adopción de un Reglamento europeo que neutralice el riesgo de disparidad legislativa que puede observarse durante el proceso de transposición de una Directiva.

1.5 El CESE acoge con satisfacción que las modificaciones propuestas en relación con estos índices de referencia introducirán una competencia normativa, en virtud de la cual la Comisión Europea designa un tipo sustitutivo cuando deje de publicarse un índice sustitutivo cuya cesación daría lugar a una perturbación significativa del funcionamiento de los mercados financieros de la Unión.

⁽¹⁾ Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — Reformas (DO C 227 de 28.6.2018, p. 63), Finanzas sostenibles: taxonomía y normas de referencia, DO C 62 de 15.2.2019, p. 103 y Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — Propuesta revisada para luchar contra el blanqueo de capitales (DO C 110 de 22.3.2019, p. 58).

⁽²⁾ El LIBOR («London Interbank Offered Rate») — tipo interbancario de oferta de Londres) sirve como un tipo de interés de referencia clave reconocido internacionalmente para calcular los costes de los préstamos interbancarios.

1.6 El CESE acoge también favorablemente el hecho de que el tipo sustitutivo legal sustituirá, en virtud de la legislación, todas las referencias al «índice de referencia en cesación» en todos los contratos celebrados por una entidad supervisada de la UE.

1.7 El CESE considera pertinente que, en el caso de los contratos que no impliquen a entidades supervisadas de la UE, se invite a los Estados miembros a que adopten tipos sustitutivos legales nacionales.

1.8 Por último, con el fin de supervisar la adecuación de la nueva exención, el CESE respalda que las autoridades competentes y las entidades supervisadas deban informar periódicamente a la Comisión sobre el uso de los índices de referencia exentos por parte de las empresas de la UE y sobre la evolución de los balances de las entidades supervisadas en términos de exposición a la fluctuación de las monedas de terceros países.

1.9 La decisión está en consonancia con las recomendaciones del Consejo de Estabilidad Financiera⁽³⁾, si bien el CESE plantea interrogantes sobre el hecho de que, considerando la actividad global, la Unión Europea parece ser la única jurisdicción que trata de regular el mecanismo de funcionamiento de los índices de tipos de cambio al contado.

1.10 Por supuesto, el CESE recomienda que se haga un seguimiento tanto de la aplicación de este Reglamento como de su integración en los mercados financieros. El CESE considera necesario que las normas previstas contribuyan de forma directa y concreta al logro de los objetivos, y aporten resultados positivos para todos los interesados y en todos los Estados miembros.

2. Contexto

2.1 El programa de trabajo de la Comisión para 2020 prevé una revisión del Reglamento sobre los índices financieros utilizados como índices de referencia con arreglo a los cuales se determina el importe a pagar en virtud de un instrumento financiero o un contrato financiero o el valor de un instrumento financiero. Con la definición de normas en materia de gobernanza y calidad de los datos para los índices de referencia utilizados en los contratos financieros, el Reglamento sobre los índices de referencia tiene por objeto reforzar la confianza de los participantes en el mercado de capitales en índices utilizados como índices de referencia en la Unión. Dicho Reglamento contribuye a los esfuerzos de la Comisión en favor de la Unión de los Mercados de Capitales (UMC).

2.2 El Reglamento sobre los Índices de Referencia (RIR) introduce un requisito de autorización para los administradores de índices de referencia financieros e impone obligaciones a los contribuidores de los datos utilizados para calcular el índice de referencia financiero. El RIR también regula el uso de los índices de referencia financieros. Las disposiciones del RIR exigen a las entidades supervisadas de la UE (tales como bancos, empresas de inversión, empresas de seguros u organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, conocidos como OICVM) que utilicen únicamente índices cuyo administrador haya sido autorizado. Los índices de referencia administrados en terceros países solo pueden utilizarse en la UE tras un procedimiento de equivalencia, reconocimiento o refrendo.

2.3 El Reglamento sobre los índices de referencia se aplica desde enero de 2018. Sin embargo, los participantes en el mercado de la UE pueden seguir utilizando los índices de referencia administrados en un país no perteneciente a la Unión, independientemente de si existe una decisión de equivalencia, o de si el índice ha sido reconocido o refrendado para su uso en la Unión, hasta que, a finales de diciembre de 2021, expire el régimen transitorio.

2.4 En primer lugar, las modificaciones de la propuesta legislativa objeto del presente Dictamen del CESE sobre estos índices de referencia introducirán una competencia normativa, en virtud de la cual la Comisión Europea designa un tipo sustitutivo cuando deje de publicarse un índice sustitutivo cuya cesación daría lugar a una perturbación significativa del funcionamiento de los mercados financieros de la Unión.

2.5 En segundo lugar, el tipo sustitutivo legal sustituirá, en virtud de la legislación, todas las referencias al «índice de referencia en cesación» en todos los contratos celebrados por una entidad supervisada de la UE.

2.6 En tercer lugar, en el caso de los contratos que no impliquen a entidades supervisadas de la UE, se invita a los Estados miembros a que adopten tipos sustitutivos legales nacionales.

⁽³⁾ Agrupación económica internacional creada en la reunión del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009. Reúne a veintiséis autoridades financieras nacionales (bancos centrales, ministerios de economía y hacienda, etc.), así como a varias organizaciones y agrupaciones internacionales que desarrollan normas en el ámbito de la estabilidad financiera.

2.7 Por último, con el fin de supervisar la adecuación de la nueva exención, las autoridades competentes y las entidades supervisadas deben informar periódicamente a la Comisión Europea sobre el uso de los índices de referencia exentos por parte de las empresas de la UE y sobre la evolución de los balances de las entidades supervisadas en términos de exposición a la fluctuación de las monedas de terceros países.

3. Observaciones

3.1 En consonancia con las recomendaciones formuladas en dictámenes previos del CESE ⁽⁴⁾, y teniendo presente, en particular, el cese de la publicación del LIBOR, el CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión destinadas a mantener la continuidad de los mecanismos de funcionamiento de los operadores financieros en la UMC **en lo que respecta a la exención de determinados índices de referencia de tipos de cambio de terceros países y a la designación de índices de referencia sustitutivos para determinados índices de referencia en cesación.**

3.2 Estas propuestas no son solo una respuesta directa a las consecuencias de la salida del Reino Unido de la UE, sino que también contemplan la situación de los índices de referencia de países en los que el tipo de cambio no sea libremente convertible, contribuyendo así a lograr objetivos más amplios.

3.3 En efecto, permiten tener en cuenta el uso de índices de referencia de tipos de cambio para cubrir la volatilidad de las monedas de terceros países, el pago de contratos de derivados en una moneda distinta de la moneda con convertibilidad limitada, en particular cuando la moneda del tercer país no es libremente convertible.

3.4 Esta reforma es indispensable si se quiere secundar la drástica evolución —derivada del *Brexit*— de la UMC ligada a la Unión Bancaria, garantizar el funcionamiento de la unión económica y monetaria (UEM) y ayudar a reforzar la posición de la UE y sus Estados miembros en un entorno mundial en constante evolución.

3.5 Atendiendo a las recomendaciones del Consejo de Estabilidad Financiera, la reforma de los índices de referencia cruciales, como los tipos IBOR ⁽⁵⁾, es una de las principales prioridades del Plan de acción de la Comisión sobre la UMC.

3.6 El objetivo de un buen funcionamiento de la UMC requiere que estos mercados sean seguros, estables y resistentes a las perturbaciones. En este sentido, la desaparición del LIBOR, aunque forme parte de una pérdida gradual de la representatividad del mercado o la realidad económica subyacentes que pretende medir, tendrá repercusiones económicas muy importantes, ya que un número considerable de contratos no ha previsto disposiciones de reserva para el período restante hasta la supresión de la referencia al LIBOR, antes de finales de 2021.

3.7 Por tanto, es de gran importancia, y prioritario, organizar la sustitución de la referencia al LIBOR. Al mismo tiempo, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de implicar a las autoridades nacionales en este proceso mediante la adopción de un Reglamento europeo que neutralice el riesgo de disparidad legislativa que puede observarse durante el proceso de transposición de una Directiva.

3.8 Para las empresas y los entes locales y regionales —que la Comisión Europea ha consultado de antemano—, la adopción de índices de referencia contribuye a facilitar la seguridad de las transacciones de mercado transfronterizas y reforzar la igualdad de condiciones en el mercado único, sobre todo en el caso de países con un tipo de cambio excesivamente regulado.

3.9 Esta modificación normativa surge como respuesta a un riesgo sistémico de enorme relevancia. La gama de contratos que se verán afectados por la cesación de un índice de referencia de tipos de interés muy utilizado incluye:

- a) las emisiones de deuda por parte de entidades supervisadas;
- b) las deudas consignadas en el balance de entidades supervisadas;
- c) los préstamos;
- d) los depósitos, y
- e) los contratos de derivados.

En gran parte de los contratos financieros basados en índices de referencia de tipos de interés muy utilizados participan entidades supervisadas que entran en el ámbito de aplicación del RIR.

⁽⁴⁾ Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — Reformas (DO C 227 de 28.6.2018, p. 63), Finanzas sostenibles: taxonomía y normas de referencia (DO C 62 de 15.2.2019, p. 103) y Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — Propuesta revisada para luchar contra el blanqueo de capitales (DO C 110 de 22.3.2019, p. 58).

⁽⁵⁾ Los tipos de oferta interbancaria («Interbank Offer Rates» — IBOR) son índices de referencia de importancia sistémica que sirven de base a numerosos contratos del sector financiero.

3.10 La incertidumbre jurídica y las repercusiones económicas negativas que podrían derivarse si se presentan dificultades en la capacidad para hacer cumplir las obligaciones contractuales actuales supondrán un riesgo para la estabilidad financiera de la Unión.

- Por su parte, los consumidores, las pequeñas, medianas y grandes empresas y los inversores podrán asegurarse una mayor protección, y la presente propuesta introduce diversos instrumentos para garantizar que la supresión gradual de un tipo de interés interbancario ampliamente utilizado no afecte de forma indebida a la capacidad del sector bancario de proporcionar financiación a las empresas de la UE y no ponga, así, en peligro un objetivo clave de la UMC;
- a este respecto, el CESE considera que, en relación con la propuesta de la Comisión, también deberían analizarse los siguientes aspectos:
 - i) los considerandos y la exposición de motivos parecen referirse a un amplio abanico de contratos que utilizan índices de referencia financieros, que abarcan los contratos de crédito (o mecanismos de préstamo análogos) celebrados con personas jurídicas o de otro tipo (y no únicamente con consumidores): en relación con esta cuestión procede remitirse a la sección relativa al «Ámbito de aplicación del tipo sustitutivo legal»;
 - ii) el texto de la propuesta de la Comisión que establece la sustitución automática —a saber, el artículo 23 bis, apartado 2— hace referencia al concepto de «contratos financieros», cuya definición en el Reglamento sobre los índices de referencia (artículo 3, apartado 1, punto 18) alude únicamente a los contratos de crédito celebrados con personas físicas (consumidores), teniendo en cuenta las referencias hechas a las Directivas 2014/17/UE y 2008/48/CE;
 - iii) para garantizar la coherencia entre la voluntad expresada en la exposición de motivos y el texto de la propuesta, el CESE considera útil analizar el ámbito de referencia y la definición de «contratos financieros» de modo que no solo abarque los contratos de crédito celebrados con consumidores, sino que también garantice un mecanismo eficaz de sustitución automática en el caso de los celebrados con otros participantes en el mercado;
- el CESE considera que las competencias de sustitución deberían ampliarse a todos los contratos sujetos a la legislación de un Estado miembro de la UE, así como a los contratos celebrados entre entidades establecidas en la UE que se rigen por la legislación de un tercer país, cuando dicha legislación no prevea un tipo sustitutivo legal para un tipo de referencia abandonado;
- las medidas propuestas deben considerarse como un apoyo a «una economía de la UE al servicio de las personas» (programa de trabajo de la Comisión para 2020). Esta iniciativa favorece los préstamos bancarios a clientes minoristas indexados a los tipos IBOR, que constituyen un elemento importante de una economía al servicio de las necesidades de la población.

3.11 Dado que, en el considerando 10, la modificación propuesta establece que deberían tenerse en cuenta las propuestas de los grupos de trabajo y que, en cualquier caso, en lo que respecta al paso del índice medio del tipo del euro a un día (EONIA) al tipo de interés a corto plazo del euro (€STR), el grupo de trabajo correspondiente recomendó que esta transición desemboque en el €STR más el diferencial de tipos, el CESE considera útil confirmar que el «índice de referencia sustitutivo» debe entenderse como el nuevo índice más el diferencial de tipos.

3.12 El CESE considera que sería útil aclarar el concepto de «perturbación significativa del funcionamiento de los mercados financieros de la Unión». A este respecto, sobre la base de lo dispuesto en el considerando 4, puede deducirse que el cese de la publicación del LIBOR corresponde a este supuesto, pero si se adopta una perspectiva de futuro y si se tiene en cuenta que la desaparición del EURIBOR será un problema que se planteará antes o después, conviene recomendar que se defina este concepto.

3.13 El CESE considera que también sería útil indicar en qué marco ejercerá la Comisión Europea este derecho, y concretamente en qué plazo se designará el índice de referencia sustitutivo una vez se den las condiciones previstas.

3.14 Otra precisión útil sería la referida al grado de extraterritorialidad que supone la aplicación de la medida o, en otras palabras, la aclaración de que dicha medida se aplicará cuando una de las entidades supervisadas tenga su sede en uno de los Estados miembros, con independencia de la legislación por la que se rija el contrato. A este respecto, el CESE hace especial referencia a los contratos celebrados con arreglo al Derecho inglés, que, el 1 de enero de 2021, pasará a ser legislación de un tercer país, no perteneciente a la Unión Europea.

3.15 Por tanto, la reforma del RIR es la herramienta adecuada para establecer un tipo sustitutivo legal que mitigue las consecuencias negativas para la seguridad jurídica y la estabilidad financiera que podrían producirse si el LIBOR, o cualquier otro índice de referencia cuya cesación pudiera dar lugar a perturbaciones significativas del funcionamiento de los mercados financieros de la Unión, se suprimiera sin que dicho tipo sustitutivo estuviera disponible e integrado en los contratos existentes en los que participen entidades supervisadas que entran en el ámbito de aplicación del RIR.

3.16 La decisión está en consonancia con las recomendaciones del Consejo de Estabilidad Financiera, si bien el CESE plantea interrogantes sobre el hecho de que, considerando la actividad global, la UE parece ser la única jurisdicción que trata de regular el mecanismo de funcionamiento de los índices de tipos de cambio al contado.

3.17 Por supuesto, el CESE recomienda que se haga un seguimiento tanto de la aplicación de este Reglamento como de su integración en los mercados financieros. El CESE considera necesario que las normas previstas contribuyan de forma directa y concreta al logro de los objetivos, y aporten resultados positivos para todos los interesados y en todos los Estados miembros.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
