

III

*(Actos preparatorios)***BANCO CENTRAL EUROPEO****DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO****de 27 de abril de 2022****sobre una propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza****(CON/2022/16)****(2022/C 248/03)****Introducción y fundamento jurídico**

Los días 17 y 21 de enero de 2022, el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea solicitudes de dictamen acerca de una propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, «las modificaciones propuestas a la DRC»).

Las modificaciones propuestas a la DRC están estrechamente relacionadas con otra propuesta sobre la que el BCE recibió una solicitud de dictamen, a saber, una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo de resultados ⁽²⁾ (junto con las modificaciones propuestas a la DRC, el «conjunto de reformas bancarias de la Comisión»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pues las modificaciones a la DRC propuestas contienen disposiciones que afectan a las funciones del BCE relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, conforme al artículo 127, apartado 6, del Tratado, y a la contribución por el Sistema Europeo de Bancos Centrales a la buena gestión de las políticas con respecto a la estabilidad del sistema financiero, conforme al artículo 127, apartado 5, del Tratado. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

Observaciones generales

El BCE respalda decididamente el conjunto de reformas bancarias que propone la Comisión, pues incorporará a la legislación de la Unión elementos importantes del programa de reforma regulatoria mundial. Esto reforzará el código normativo único de la UE y fortalecerá sustancialmente el marco regulador en ámbitos en los que las autoridades de supervisión han detectado deficiencias que podrían dar lugar a una vigilancia y una cobertura insuficientes de los riesgos.

En primer lugar, mejorar la forma en que se abordan los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) mediante la imposición de requisitos más estrictos y la ampliación del conjunto de instrumentos de supervisión en este ámbito contribuirá a garantizar que las entidades desarrollen de manera proactiva marcos mejorados de gestión de riesgos, reduciendo así la probabilidad de que las entidades individuales y el sistema financiero en su conjunto acumulen riesgos excesivos.

⁽¹⁾ COM(2021) 663 final.

⁽²⁾ COM(2021) 664 final.

En segundo lugar, la aplicación rigurosa del suelo de resultados reducirá la variabilidad injustificada de la ponderación de riesgo ⁽³⁾ y es positivo que no haya una doble contabilización de riesgos con respecto a otros requisitos, al tiempo que deben evitarse las complejidades operativas.

En tercer lugar, unas disposiciones armonizadas para la evaluación de los consejeros y del personal clave de los bancos (evaluaciones de idoneidad) facilitarán la eficacia de la supervisión y mejorarán la buena gobernanza.

En cuarto lugar, un conjunto de normas comunes para las sucursales de grupos bancarios de terceros países que operen en los Estados miembros sustituirá a los enfoques nacionales heterogéneos y reforzará el mercado único.

En quinto lugar, una mayor armonización de las competencias nacionales relativas a la adquisición de participaciones cualificadas, las transferencias de activos o pasivos, las fusiones o escisiones, así como el régimen sancionador, garantizará la coherencia y solidez del marco.

En sexto lugar, el BCE aboga por la coherencia entre la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ (en lo sucesivo, la «DRC») y el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo ⁽⁵⁾, sobre cuestiones relativas a la independencia de la supervisión en general y a los conflictos de intereses en particular. A la hora de limitar los posibles conflictos de intereses, es importante un enfoque estricto, pero proporcional y flexible, que permita tener debidamente en cuenta cada situación concreta.

Por último, permitir a los supervisores revocar la autorización de las entidades de crédito que han sido declaradas inviables o con probabilidad de serlo, pero que no reúnen las condiciones para su resolución porque no se cumple el criterio de interés público, facilitará la salida ordenada de estos bancos del mercado ⁽⁶⁾.

El presente dictamen trata cuestiones de especial relevancia para el BCE, divididas en los apartados enumerados a continuación.

1. Riesgos medioambientales, sociales y de gobernanza (riesgos ASG)

1.1. Apoyo a las modificaciones propuestas

El BCE acoge con gran satisfacción la propuesta de la Comisión de reforzar los requisitos relativos a los riesgos ASG para las entidades de crédito y el mandato respectivo de las autoridades competentes. El BCE comparte la opinión de que los riesgos ASG pueden tener implicaciones de gran alcance para la estabilidad tanto de las entidades individuales como del sistema financiero en su conjunto. La Comisión ha fijado acertadamente objetivos ambiciosos para la adaptación de la UE a los efectos de los riesgos ASG y su transición hacia una economía sostenible, lo que implica cambios específicos en su sistema productivo en un horizonte temporal limitado. La estrategia destaca que «el éxito del Pacto Verde Europeo depende de la contribución de todos los agentes económicos y de sus incentivos para alcanzar nuestros objetivos. «Para ello, las instituciones financieras deben traducir los objetivos de sostenibilidad de la UE en sus estrategias de financiación a largo plazo y procesos de toma de decisiones» ⁽⁷⁾. La transición y los riesgos asociados afectan a casi todos los sectores de la economía y tienen repercusiones generalizadas en todas las regiones; además, dependen de las políticas de descarbonización, de los cambios en las preferencias de los consumidores y los inversores, así como de los cambios tecnológicos. Estos efectos generalizados justifican estrategias a medida, así como una mayor capacidad de gestión de riesgos para garantizar la resiliencia de los modelos de negocio de las entidades de crédito a corto, medio y largo plazo y evitar la acumulación de un riesgo de transición excesivo en sus carteras. Por lo tanto, es fundamental que las entidades de crédito vigilen el riesgo derivado de la falta de adaptación de sus carteras a los objetivos de transición de la UE, estableciendo así plazos ambiciosos y concretos, incluidos hitos intermedios, a efectos de su planificación estratégica.

⁽³⁾ Véase, en relación con la aplicación general del suelo de resultados, el Dictamen del Banco Central Europeo, de 24 de marzo de 2022, sobre una propuesta de modificación del Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo de resultados (CON/2022/11). Todos los dictámenes emitidos por el BCE están disponibles en EUR-Lex.

⁽⁴⁾ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo funciones específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

⁽⁶⁾ Véase, en particular, el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», p. 9, disponible en la dirección del BCE en Internet en www.ecb.europa.eu

⁽⁷⁾ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 6 de julio de 2021: Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible, COM(2021) 390 final, p. 14.

El BCE apoya la propuesta de cubrir los riesgos ASG de forma más explícita en los requisitos de supervisión, lo que contribuirá a reducir las amenazas que estos riesgos plantean para las entidades individuales y la estabilidad financiera. Una reciente evaluación supervisora del BCE ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la gestión interna de los riesgos de los bancos y un mayor control supervisor de estos riesgos. Este ejercicio exhaustivo reveló que ninguna entidad está cerca de alinear plenamente sus prácticas con las expectativas de supervisión sobre los riesgos climáticos medioambientales y que las propias entidades consideran que el 90 % de las prácticas de las que han informado se ajustan solo parcialmente o no se ajustan en absoluto a las expectativas de supervisión del BCE ⁽⁸⁾.

El BCE reconoce la priorización de los riesgos climáticos y medioambientales frente a los factores sociales y de gobernanza, también a la luz de las diferencias en las metodologías. Dichos riesgos comprenden, en particular, las amenazas derivadas de la necesaria transición hacia una economía más sostenible y la adaptación a las crecientes amenazas físicas. Los riesgos físicos y de transición son especiales en comparación con otros riesgos prudenciales y, a medida que se desarrollan a lo largo del tiempo, se necesitan una planificación cuidadosa y unas estrategias de mitigación claras, mientras que pueden ser necesarias medidas decisivas e inmediatas a corto plazo para reducir los efectos a largo plazo.

El BCE apoya el requisito propuesto de que las entidades de crédito desarrollen planes específicos para vigilar y abordar los riesgos ASG a corto, medio y largo plazo. Esto garantizará que las entidades de crédito midan los riesgos ASG en horizontes temporales más largos y evalúen exhaustivamente los cambios estructurales que puedan producirse en los sectores a los que están expuestas, de acuerdo con las vías de transición determinadas por el marco jurídico de la UE ⁽⁹⁾. El requisito de elaborar dichos planes aumentará la transparencia sobre los riesgos a los que está expuesto el sistema financiero. Además, garantizará asimismo que las entidades de crédito revisen de forma proactiva, también en relación con los objetivos de transición de la UE, si sus estrategias incorporan suficientemente consideraciones relacionadas con los factores ASG, reduciendo así los riesgos para la reputación o los riesgos derivados de los rápidos cambios en la actitud de los mercados.

El BCE está dispuesto a colaborar con las agencias de la UE para supervisar los avances de las entidades de crédito en la elaboración de sus planes específicos (nuevo artículo 76, apartado 2,) y subraya la necesidad de actuar oportunamente en este ámbito. El BCE considera necesario dar prioridad a la resiliencia y a la adaptación de las entidades a los efectos negativos a largo plazo de los riesgos ASG. Las directrices propuestas por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) sobre el contenido de los planes de las entidades [nuevo artículo 87 bis, apartado 5, letra b)] serán especialmente importantes a este respecto, por lo que el BCE considera que estas directrices deben publicarse en un plazo de 12 meses. Por el contrario, un plazo de 24 meses parece más adecuado para las directrices propuestas sobre normas mínimas y metodologías de referencia [nuevo artículo 87 bis, apartado 5, letra a)].

Una gestión interna adecuada de los riesgos, incluida una planificación específica, también facilitará la evaluación de los riesgos ASG por parte de las autoridades competentes y macroprudenciales. En el contexto de una mayor articulación del requisito de que las entidades de crédito gestionen todos los riesgos significativos, comprobando su resiliencia frente a los efectos negativos a largo plazo de los riesgos climáticos y medioambientales, el BCE acoge con satisfacción el refuerzo de las facultades supervisoras correspondientes de manera coherente con el horizonte temporal para la materialización de los riesgos ASG. Esto permitirá al BCE abordar más eficazmente los riesgos ASG, empezando por los riesgos climáticos y medioambientales, que afectan a la situación prudencial de la entidad de crédito (por ejemplo, capital y liquidez) también a medio y largo plazo (es decir, de 5 a 10 años). Estos requisitos también ayudarán a las autoridades macroprudenciales a reducir las repercusiones en todo el sistema de los riesgos ASG, en particular analizando sus aspectos sistémicos, por ejemplo mediante pruebas de resistencia al cambio climático en el conjunto de la economía. Todo ello debe proporcionar al BCE instrumentos más adecuados para contribuir a evitar, junto con las demás autoridades pertinentes, la acumulación de activos obsoletos en los balances de las entidades de crédito y garantizar la complementariedad entre los enfoques micro y macroprudencial.

Por lo que se refiere al conjunto de instrumentos macroprudenciales, el BCE también acoge con satisfacción la aclaración en un considerando de las modificaciones propuestas a la DRC respecto a que el marco de colchón contra riesgos sistémicos ya puede utilizarse para hacer frente a diversos tipos de riesgos sistémicos, incluidos los riesgos relacionados con el cambio climático. En la medida en que los riesgos relacionados con el cambio climático puedan tener graves consecuencias negativas para el sistema financiero y la economía real de los Estados miembros, puede introducirse un porcentaje de colchón contra riesgos sistémicos para reducir esos riesgos.

⁽⁸⁾ *The state of climate and environmental risk management in the bank sector — Report on the supervision review of bank' approach to management climate and environmental risks*, noviembre de 2021, disponible en la dirección del BCE en internet en www.ecb.europa.eu

⁽⁹⁾ Por ejemplo, el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 443/2009 y (UE) n.º 510/2011 (DO L 111 de 25.4.2019, p. 13). Estas normas afectan directamente a las entidades de crédito, a través de sus entidades de contrapartida, a corto, medio y largo plazo.

1.2. Resiliencia frente a los efectos negativos a largo plazo de los riesgos ASG

Con respecto a los escenarios y métodos para evaluar la resistencia a los efectos negativos a largo plazo de los riesgos ASG, en particular el cambio climático y la degradación del medio ambiente, el BCE desea destacar que los retos que plantean al sector financiero solo pueden evaluarse y abordarse integrando el análisis científico en la elaboración de políticas. La contribución de la investigación científica, las entidades del sector financiero y las agencias medioambientales será fundamental a este respecto. El BCE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de reforzar la cooperación entre todas las autoridades públicas pertinentes, incluidos los supervisores, y de que dicha cooperación tenga por objeto «ayudar a definir objetivos intermedios para el sector financiero»⁽¹⁰⁾. No obstante, sería útil recordar, en los considerandos de las modificaciones propuestas a la DRC, el compromiso asumido en la acción 5 c) de la Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible (COM (2021) 390 final). En concreto, es importante subrayar que la Comisión se ha comprometido a reforzar la cooperación con el BCE, la Junta Europea de Riesgo Sistémico, las Autoridades Europeas de Supervisión y la Agencia Europea de Medio Ambiente, y que dicha cooperación tiene por objeto ayudar a definir objetivos intermedios para el sector financiero, comprender mejor si el progreso actual y futuro es suficiente y, por lo tanto, facilitar la adopción de una acción política más colaborativa por parte de todas las autoridades públicas pertinentes cuando sea necesario. El BCE acogería con satisfacción una referencia a dicho compromiso también en el contexto del mandato establecido en el nuevo artículo 87 bis, apartado 5, letra c), de la DRC.

2. Suelo de resultados

El BCE acoge con satisfacción la introducción del suelo de resultados, que es un elemento importante de las reformas de Basilea III⁽¹¹⁾. El BCE observa que las modificaciones propuestas a la DRC comprenden algunos mecanismos que regulan la interacción entre el suelo de resultados y el establecimiento de i) los requisitos del pilar 2 de supervisión y ii) los colchones macroprudenciales.

El BCE está de acuerdo con el objetivo general de evitar la doble contabilización de los riesgos en los marcos micro y macroprudencial y con la intención de garantizar que los requisitos respectivos sigan siendo adecuados. Por lo que se refiere a los requisitos del Pilar 2, el BCE desea subrayar que ya existe un requisito general para evitar cualquier doble contabilización de riesgos y, por lo tanto, está dispuesto a garantizar que no se produzca dicha doble contabilización de riesgos en el ámbito de sus competencias. Por lo que se refiere a los colchones macroprudenciales, tal y como se utilizan actualmente, estos abordan riesgos macroprudenciales que difieren del objetivo del suelo de resultados de reducir los riesgos de variabilidad excesiva o falta de comparabilidad de las ponderaciones de riesgo derivadas del uso de modelos internos por parte de la entidad.

Además, la propuesta exige que el importe nominal de los requisitos del Pilar 2 no aumente inmediatamente como consecuencia de que una entidad quede vinculada por el suelo de resultados. El BCE está de acuerdo con el objetivo subyacente y el espíritu de estas disposiciones de neutralizar los efectos aritméticos injustificados sobre los requisitos del Pilar 2 derivados de la introducción del suelo de resultados y está dispuesto a adoptar las medidas necesarias para neutralizar dichos efectos.

Es importante que los mecanismos propuestos respeten las prácticas de supervisión y macroprudenciales existentes y eviten complejidades operativas y cargas administrativas para las autoridades competentes y macroprudenciales. En particular, por lo que se refiere a los requisitos del Pilar 2, como ya se ha mencionado, el BCE considera que, en el marco regulador actual, las autoridades competentes ya tienen el mandato de evitar la doble contabilización de los riesgos y los cambios injustificados en los requisitos prudenciales, y que las directrices emitidas por la ABE con arreglo al artículo 107, apartado 3, de la DRC proporcionan una base jurídica sólida para establecer una metodología común para lograrlo. Aunque, por lo tanto, el BCE no ve la necesidad de consagrar de forma permanente en la legislación de nivel 1 cómo debe tenerse en cuenta el suelo de resultados al establecer los requisitos del Pilar 2, toma nota de la propuesta legislativa específica sobre esta cuestión y subraya la necesidad de garantizar que la disposición propuesta, incluida la suspensión temporal, no interfiera de forma permanente ni en el enfoque actual del Pilar 2 ni en su frecuencia. El BCE considera que la neutralización instantánea debe tener lugar en el momento en que el banco quede vinculado por el suelo. En los años siguientes, cualquier ajuste necesario se realizará en el contexto del proceso periódico de revisión y evaluación supervisora.

Es posible que los legisladores de la UE deseen conferir a la ABE un mandato específico para elaborar directrices sobre el modo en que las autoridades competentes deben abordar los efectos del suelo de resultados a la hora de establecer los requisitos del Pilar 2, tal como se define en la propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 (artículo 465, apartado 1). En caso de que los legisladores de la UE deseen incluir una

⁽¹⁰⁾ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 6 de julio de 2021: Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible, COM(2021) 390 final, p. 17.

⁽¹¹⁾ Véase también el Dictamen CON/2022/11, que contiene observaciones más detalladas sobre la aplicación del suelo de resultados, especialmente en lo que se refiere a su nivel de aplicación y a las disposiciones transitorias.

referencia legislativa a esta cuestión, el BCE también ha presentado sugerencias en el documento técnico de trabajo sobre cómo podría modificarse el proyecto legislativo para que respete tanto el enfoque actual del Pilar 2 como su frecuencia, al tiempo que regula explícitamente la interacción entre los requisitos del suelo de resultados y del Pilar 2 en el texto de nivel 1.

Por lo que se refiere al colchón contra riesgos sistémicos, el BCE expresa su profunda preocupación por el requisito propuesto de una revisión obligatoria de su calibración, que incluye un límite dinámico para el colchón, congelándolo en los niveles mínimos previos al suelo de resultados hasta que concluya dicha revisión y se publique el resultado.

Hay tres razones que explican estas preocupaciones.

En primer lugar, la revisión obligatoria propuesta aumenta la complejidad del marco y la carga administrativa, ya que implica que las autoridades tendrían que revisar la calibración del colchón contra riesgos sistémicos para cada entidad de crédito que quede vinculada por el suelo de resultados individualmente. En segundo lugar, un límite temporal y una revisión del colchón contra riesgos sistémicos específicos para cada entidad son contrarios a la naturaleza macroprudencial del colchón y a su aplicación a escala (sub)sectorial. Esto establecería un trato específico injustificado a una entidad de crédito individual que se vea afectada por un colchón contra riesgos sistémicos y que quede vinculada por el suelo de resultados. En tercer lugar, la DRC ya incluye disposiciones adecuadas para la revisión periódica de los colchones de capital, que son suficientes para garantizar los cambios necesarios en los porcentajes aplicados.

El BCE tiene preocupaciones similares en relación con el requisito propuesto de revisar la calibración del colchón de otras entidades de importancia sistémica (OEIS) cuando el suelo de resultados pase a ser vinculante. Al igual que la revisión del colchón contra riesgos sistémicos, esta obligación de revisar el colchón de las OEIS aumenta la complejidad del marco y la carga administrativa. Además, las revisiones periódicas del colchón de las OEIS ya están previstas en la DRC.

En lugar del mecanismo de revisión del colchón contra riesgos sistémicos propuesto cuando el suelo de resultados pase a ser vinculante para una entidad de crédito, el BCE propone que se incluya una aclaración explícita que especifique que el colchón contra riesgos sistémicos no puede utilizarse para hacer frente al riesgo que se refleja en el suelo de resultados, con independencia de si este último pasa a ser vinculante para una entidad concreta o no. Esta aclaración debería incluirse preferiblemente como considerando, pero también podría incluirse en un artículo de la DRC. Debe abordar cualquier posible problema de que los riesgos puedan contabilizarse dos veces en el suelo de resultados y en el colchón contra riesgos sistémicos. El mismo razonamiento y la misma aclaración podrían aplicarse también en relación con el colchón de las OEIS.

3. Idoneidad

3.1. Apoyo a las modificaciones propuestas

El BCE acoge con gran satisfacción la propuesta de la Comisión de revisar el marco de idoneidad. La supervisión de la idoneidad de los miembros del órgano de gobierno de las entidades de crédito es una herramienta de supervisión fundamental que resulta esencial para mejorar la gobernanza de las entidades de crédito. La buena gobernanza de las entidades de crédito aumenta su resiliencia frente a evoluciones adversas del mercado y es un requisito previo clave para la estabilidad financiera. En el marco de sus actividades de supervisión, el BCE sigue viendo una necesidad importante de colmar lagunas y de mejorar la calidad de los marcos de gobernanza ⁽¹²⁾, por lo que acoge con gran satisfacción el refuerzo del conjunto de instrumentos de supervisión propuesto por la Comisión. El marco actual de idoneidad destaca como uno de los ámbitos menos armonizados de la legislación de supervisión debido a la divergencia de las legislaciones nacionales de aplicación de la DRC. Estas diferencias obstaculizan la eficiencia de la supervisión de la idoneidad del BCE y han impedido la igualdad de condiciones en la UE. Las propuestas de la Comisión constituyen un importante paso adelante, ya que garantizarían una supervisión más coherente, eficiente y eficaz de los miembros del consejo de administración y de los titulares de funciones clave, centrándose en las cuestiones más importantes para la supervisión prudencial. Este es el caso, en particular, respecto a cuestiones como i) el establecimiento de plazos y procesos claros para todos los Estados miembros; ii) la necesidad de que se produzcan nuevos hechos para evaluar las renovaciones de los mandatos; iii) evaluaciones previas obligatorias para las entidades con más repercusión; iv) la evaluación de los titulares de funciones clave; v) la eliminación de la exención del presidente del órgano de dirección prevista en el artículo 88 de la DRC; vi) la responsabilidad de la entidad de crédito de garantizar la idoneidad de los miembros del consejo de dirección.

El BCE considera que debe integrarse un nivel adecuado de proporcionalidad en el nuevo marco, que también se beneficiaría de un enfoque aún más proporcionado de las evaluaciones de idoneidad por parte de las autoridades competentes. Si bien el marco propuesto en general ya adopta un enfoque proporcionado para las evaluaciones de idoneidad (en particular limitando las evaluaciones previas a las grandes entidades), el BCE está abierto a seguir

⁽¹²⁾ Las deficiencias en las capacidades de dirección de los órganos de administración figuran entre las principales vulnerabilidades de las entidades de crédito enumeradas en las prioridades supervisoras y evaluación de riesgos para el período 2022-2024, que servirán de base para el proceso de revisión y evaluación supervisoras, disponible en la dirección del BCE en internet en www.ecb.europa.eu

explorando y debatiendo vías para garantizar el nivel adecuado de proporcionalidad del nuevo marco. En particular, la proporcionalidad permite a las autoridades competentes centrar sus recursos en las evaluaciones más importantes.

Por último, el BCE observa que las evaluaciones previas de idoneidad previstas en las modificaciones propuestas de la DRC no afectan a los derechos estatutarios de determinados organismos de nombrar representantes en los órganos de administración de las entidades supervisadas con arreglo a la legislación nacional.

A pesar del firme apoyo, en general, a los cambios propuestos, el BCE formula, tanto a continuación como en el documento de trabajo técnico, una serie de observaciones sobre aspectos específicos.

3.2. *Aclaración relativa a que las evaluaciones previas de idoneidad propuestas son únicamente de carácter procedimental: Considerando 38 de las modificaciones propuestas de la DRC*

El considerando 38 destaca la importancia de evaluar la idoneidad de los miembros de los órganos de dirección de las entidades grandes antes de que estos asuman su cargo. Si bien el BCE apoya firmemente la evaluación previa proporcionada prevista, podría aclararse más aún que las disposiciones propuestas sobre la evaluación previa de idoneidad son principalmente procedimentales y no afectan a los derechos estatutarios nacionales de determinados organismos o entidades jurídicas a designar representantes en los órganos de administración de las entidades supervisadas con arreglo a la legislación nacional aplicable. Por consiguiente, el BCE propone la introducción de una aclaración complementaria al considerando 38, que tiene por objeto reforzar la confianza de los Estados miembros en el sentido de que los derechos estatutarios basados en la legislación nacional aplicable no se verán afectados por las modificaciones propuestas de la DRC. No obstante, deben establecerse salvaguardias adecuadas para garantizar la idoneidad de estos representantes, como una supervisión eficaz de la idoneidad del órgano de administración en su conjunto (idoneidad colectiva) y medidas de seguimiento para abordar posibles conflictos de intereses y cuestiones relacionadas con el tiempo de dedicación y la experiencia cuando sea necesario.

3.3. *Introducción de un plazo de 2 días para el acuse de recibo: nuevos artículos 91 ter, apartado 3, y 91 quinquies, apartado 3, de la DRC*

En la práctica, el plazo propuesto de solo 2 días para el acuse de recibo por escrito sería extremadamente difícil de cumplir por parte de todas las autoridades competentes implicadas debido a la afluencia muy elevada de solicitudes de idoneidad y a la amplia documentación que debe comprobarse. Concretamente, en los muchos casos en que la solicitud se refiere a varios candidatos, este plazo podría no ser alcanzable para los supervisores. En general, esta disposición puede poner en peligro el cumplimiento del plazo establecido para los procedimientos de idoneidad.

Por consiguiente, el BCE insta a que se suprima el plazo de 2 días.

3.4. *Mandato para elaborar normas técnicas de ejecución sobre modelos de formularios, plantillas y procedimientos para la presentación de información: nuevos artículos 91 ter, apartado 10, y 91 quinquies, apartado 8, de la DRC*

El BCE es responsable del funcionamiento eficaz y coherente del Mecanismo Único de Supervisión (MUS). A este respecto, se han realizado progresos en el marco del MUS en lo que respecta al uso coherente de formularios y soluciones informáticas para la tramitación de las solicitudes de idoneidad. Así pues, el BCE subraya que las normas técnicas de ejecución deben ser coherentes con este esfuerzo de armonización y podrían aprovechar las infraestructuras ya desarrolladas.

A la luz de lo anterior, el BCE propone la inclusión, en las disposiciones o considerandos pertinentes, de una referencia que anime a la ABE a basarse en las buenas prácticas y herramientas existentes a la hora de elaborar las normas técnicas de ejecución.

3.5. *Consecuencias procedimentales en caso de que las entidades supervisadas no cumplan las obligaciones y los plazos: nuevos artículos 91 ter, apartado 7, y 91 quinquies, apartado 6, de la DRC*

Las facultades de supervisión de que disponen los supervisores en los casos en que las entidades no responden a las solicitudes de información complementaria en el plazo establecido no comprenden la facultad de las autoridades competentes de declarar que la solicitud está incompleta, lo que requiere, como consecuencia, la presentación de una nueva solicitud. Por consiguiente, el BCE insta a que se introduzca una base jurídica adicional que permita a las autoridades competentes considerar que una solicitud está incompleta, con la consiguiente necesidad de volver a presentarla. Esto garantizaría una consecuencia procedimental en caso de incumplimiento de los plazos para la presentación de documentación o información complementaria, sin perjuicio de la posibilidad de que la entidad presente una nueva solicitud, iniciando así un nuevo procedimiento.

En vista de lo anterior, el BCE propone añadir esta consecuencia procedimental complementaria en los nuevos artículos 91 *ter*, apartado 4, y 91 *quinquies*, apartado 4, de la DRC.

3.6. Posibilidad de ampliar el período de evaluación cuando se solicite información a otras partes

Los nuevos artículos 91 *ter*, apartado 4, y 91 *quinquies*, apartado 4, de la DRC permiten ampliar el período de evaluación cuando las autoridades competentes soliciten documentación o información complementaria a las entidades, pero no cuando la documentación o la información sean solicitadas por otras partes, por ejemplo, autoridades judiciales u otras autoridades de supervisión. Esto último ocurre con mucha frecuencia y a menudo requiere más tiempo.

Por consiguiente, el BCE propone que se modifiquen estas disposiciones para incluir también las situaciones en las que se exija documentación o información a otras entidades o autoridades.

3.7. Posibilidad de que las entidades lleven a cabo la evaluación (interna) de la idoneidad de los miembros del órgano de dirección después de haber asumido sus cargos: nuevo artículo 91 bis, apartado 2, de la DRC

El nuevo artículo 91 bis, apartado 2, párrafo segundo, de la DRC permite el nombramiento de miembros del órgano de dirección, en contextos urgentes, sin ningún tipo de evaluación de idoneidad. Al BCE le preocupa que esta posibilidad pueda dar lugar al nombramiento de candidatos inadecuados, también debido a la ambigüedad que subyace a la interpretación de los términos «estrictamente necesario» y «de inmediato» utilizados en ese contexto.

Por consiguiente, el BCE propone que se exija a las entidades que realicen una evaluación de idoneidad antes de que los miembros del órgano de dirección asuman su cargo, incluso en los casos más excepcionales. No obstante, en tal supuesto podría justificarse una evaluación menos exhaustiva, en condiciones que deberán especificarse en las directrices elaboradas por la ABE. Estas directrices también ofrecerían orientaciones sobre casos que podrían considerarse urgentes, es decir, cuando sea estrictamente necesario sustituir de inmediato a los miembros del órgano de dirección.

4. Requisitos relativos a las sucursales de terceros países

La armonización del marco de las sucursales de terceros países es importante para establecer una visión global de las actividades de los grupos de terceros países en la UE, armonizar las prácticas dentro de la UE y garantizar la igualdad de condiciones para los grupos de terceros países en la UE y las entidades de crédito europeas, evitando las posibilidades de arbitraje regulatorio, sin impedir al mismo tiempo el acceso de los grupos de terceros países al mercado financiero de la UE mediante el establecimiento de sucursales. El BCE considera esencial dotar a las autoridades competentes pertinentes de instrumentos de supervisión eficaces. La armonización del marco del TCB es también una oportunidad para adaptar los requisitos de la UE a normas comparables de otras jurisdicciones importantes y mantener la apertura mundial del mercado único.

En este contexto, el BCE acoge con satisfacción las normas mínimas armonizadas para la concesión y revocación de las autorizaciones de sucursales, en el ámbito de la gobernanza interna y los controles de riesgos, así como el refuerzo de los requisitos armonizados de presentación de información. El BCE también celebra la facultad de las autoridades competentes de exigir a las sucursales de terceros países que establezcan una filial en casos de importancia sistémica, que no deben ser objeto de una activación automática, sino más bien de un mecanismo de evaluación supervisora de resultado abierto, una vez que se alcancen determinados umbrales. Por otra parte, el nuevo marco permitirá una supervisión exhaustiva a través de una mayor cooperación entre los supervisores, por ejemplo mediante la inclusión de las sucursales de terceros países de clase 1 en los colegios de supervisores. A este respecto, el BCE aprecia también los esfuerzos de la Comisión por garantizar una participación adecuada de los supervisores de otras entidades del grupo (es decir, filiales) en las decisiones que afectan a la estructura de las operaciones de los grupos de terceros países en la UE.

Asimismo, el BCE apoya la aclaración de que las sucursales de terceros países solo pueden llevar a cabo las actividades para las que han sido autorizadas y únicamente en el territorio del Estado miembro que haya concedido dicha autorización, y que la realización transfronteriza de tales actividades en el territorio de la Unión está expresamente prohibida.

Además de su firme apoyo a la propuesta, el BCE propone modificaciones en los siguientes ámbitos.

Para garantizar que se refleje las dimensiones reales de las actividades de una sucursal, contribuyendo así a evitar que los grupos de terceros países hagan uso prácticas contables específicas para permanecer por debajo de los umbrales, es importante que no solo se tengan en cuenta los activos que se registran en la sucursal, sino también los activos originados por la sucursal pero contabilizados a distancia en otro lugar, en la medida en que esta práctica se considere viable con arreglo a la nueva legislación. Aunque las modificaciones propuestas a la DRC incluyen un mandato para que la ABE elabore normas técnicas de ejecución sobre disposiciones de registro, el BCE considera que

sería más eficaz incluir en la propia DRC una aclaración directa sobre cómo calcular los activos de una sucursal a efectos de la evaluación de los umbrales (por ejemplo, para la clasificación de las sucursales en la clase 1 y para la evaluación de la importancia sistémica).

Por otro lado, el BCE propone que la información agregada sobre los activos y pasivos mantenidos o contabilizados por las filiales de un grupo de un tercer país y las sucursales de terceros países en la Unión, que estas últimas deben comunicar a su autoridad competente, también se ponga a disposición de las autoridades competentes responsables de la supervisión de las filiales de dicho grupo de un tercer país. Esta propuesta permitirá una visión completa y un análisis de la huella europea de los grupos de terceros países. A tal fin, el BCE también propone que se refuerce el ámbito de aplicación de este requisito de presentación de información relativo a los servicios prestados por la empresa principal para incluir también la prestación directa de servicios de inversión transfronterizos por parte del grupo del tercer país y los servicios de inversión prestados por el grupo del tercer país sobre la base de la comercialización pasiva.

5. Prestación directa de servicios bancarios en la UE por empresas de terceros países

5.1. Obligación de establecer una sucursal para la prestación de servicios bancarios por parte de empresas de terceros países: nuevo artículo 21 *quater* de la DRC

El BCE celebra la aclaración incluida en el nuevo artículo 21 *quater* de la DRC de que, para prestar servicios bancarios en la Unión, las empresas de terceros países deben establecer una sucursal o crear una filial en cualquiera de los territorios de la Unión, a fin de evitar que las actividades no reguladas y no supervisadas creen riesgos para la estabilidad financiera de la UE.

Sin embargo, el BCE considera que el ámbito de aplicación de los servicios bancarios básicos incluidos en el nuevo artículo 21 *quater* de la DRC no está claro. Por consiguiente, el BCE invita a los órganos legislativos de la Unión a que aclaren la redacción del nuevo artículo 21 *quater* de la DRC y, en particular, a que faciliten una lista clara de los servicios bancarios básicos incluidos en este artículo, teniendo en cuenta también los requisitos existentes en otros actos legislativos de la UE que regulan determinados servicios, como los servicios de pago y el dinero electrónico, así como los efectos del nuevo artículo en la liquidez de los mercados financieros mundiales.

6. Facultades supervisoras

El BCE se congratula de las modificaciones de la DRC en lo que respecta a las facultades supervisoras, ya que armonizan aún más tres tipos de competencias, exigiendo a la autoridad competente que evalúe i) las adquisiciones de participaciones en entidades del sector financiero y no financiero; ii) las transferencias importantes de activos y iii) las fusiones y escisiones. La actual divergencia de las competencias nacionales en estos tres aspectos y el hecho de que el BCE ejerza actualmente tales competencias solo cuando estén disponibles en virtud de la legislación nacional da lugar a unas condiciones de competencia desiguales y hace que las medidas de supervisión del BCE en el marco del MUS sean menos eficientes. Un conjunto común de normas sobre las competencias prudenciales básicas fomentará al mismo tiempo la armonización en el mercado interior y aumentará la calidad general y la eficacia de la supervisión. Es necesaria una mayor coordinación entre estas nuevas facultades supervisoras y las ya previstas en la DRC. A tal fin, el BCE formula algunas recomendaciones de redacción en el documento de trabajo técnico.

El BCE acoge favorablemente, en particular, el hecho de que la propuesta de la Comisión reconozca la necesidad de armonizar las competencias previstas en el título III, capítulos 3, 4 y 5, de la DRC en relación con las adquisiciones de una participación calificada en una entidad de crédito y las adquisiciones de una participación significativa por parte de una entidad. Sin embargo, esta armonización no solo debe prever el intercambio de información entre las autoridades competentes, sino también el proceso y el calendario de los procedimientos pertinentes que se produzcan simultáneamente para la misma operación.

Además de esta convergencia procedimental, debe establecerse una clara distinción entre el concepto de «participación calificada», que debe centrarse en el impacto de una adquisición en la entidad de crédito objetivo, y una «adquisición significativa», que debe centrarse en los efectos de una adquisición en el adquirente.

Es más, en consonancia con su posición expresada anteriormente ⁽¹³⁾, el BCE alienta la inclusión de otras facultades supervisoras relativas a i) la modificación de los estatutos de las entidades de crédito, ii) las operaciones con partes vinculadas y iii) los acuerdos de externalización significativos. Sigue siendo necesario armonizar estas competencias y ello contribuiría a seguir avanzando hacia un auténtico código normativo único y a reducir la fragmentación normativa en todo el MUS.

7. Sanciones administrativas

Las modificaciones propuestas a la DRC reflejan la posición del BCE al respecto ⁽¹⁴⁾. Se acogen con satisfacción todos los esfuerzos por seguir armonizando y reforzando las competencias sancionadoras y de ejecución a escala de la Unión, lo que fomentará la aplicación efectiva de los requisitos prudenciales en la Unión. En particular, cabe señalar que las competencias de ejecución de las autoridades competentes se refuerzan introduciendo la posibilidad de imponer multas coercitivas como nueva medida de ejecución destinada a restablecer el cumplimiento de los requisitos prudenciales, y que dicha medida se entiende sin perjuicio de la posibilidad posterior de sancionar el incumplimiento. Por lo tanto, es fundamental que la distinción entre esta nueva medida de ejecución, las sanciones administrativas y otras medidas administrativas en virtud de la DRC también se refleje en la transposición de los Estados miembros al Derecho nacional. Además, el BCE también se congratula de que se amplíe la lista de infracciones sujetas a sanciones administrativas y de que se aclare la definición de «volumen de negocios total anual».

8. Establecimiento de referencias de supervisión

El BCE acoge favorablemente las modificaciones propuestas al artículo 78 de la DRC y, en particular, el hecho de que estas modificaciones amplíen el alcance del establecimiento de referencias de supervisión a los modelos utilizados por las entidades de crédito para calcular las pérdidas crediticias esperadas con arreglo a la NIIF 9. Esto es muy importante para garantizar la solidez de los modelos que utilizan, entre otros, las entidades de crédito que no han aprobado modelos internos para determinar sus requisitos de capital por riesgo de crédito. También se acoge con satisfacción la incorporación del método estándar alternativo para el riesgo de mercado en el ámbito del establecimiento de referencias de supervisión como complemento de la información procedente del método de modelos internos y como un paso más hacia la plena aplicación del marco de riesgo de mercado de Basilea en la UE.

Asimismo, el BCE se congratula de la propuesta de dar a la ABE flexibilidad para llevar a cabo los análisis comparativos con carácter bienal. El BCE recomienda dar aún más flexibilidad a la ABE para fijar la frecuencia de estos análisis. El BCE también propone que los análisis se definan con mayor claridad.

Por último, el BCE sugiere que no se exija a las entidades que presenten los resultados de sus cálculos a las autoridades competentes anualmente, es decir, también en los años en que la ABE no lleve a cabo el análisis. En su lugar, el BCE propone que se armonicen las frecuencias de presentación y evaluación, reduciendo así la carga informadora para las entidades.

9. Divulgación

El BCE acoge favorablemente el objetivo del nuevo centro integrado gestionado por la ABE para la divulgación por parte de las entidades de crédito del Pilar III, que tiene por objeto reducir la carga para los bancos y facilitar el uso de la información del Pilar III por parte de todas las partes interesadas. Los supervisores podrían beneficiarse de un centro centralizado de divulgación de información, ya que les facilitaría garantizar la calidad de la información del Pilar III.

La propuesta consiste en aplicar un enfoque diferente en relación con la divulgación pública cuantitativa de las entidades pequeñas y no complejas y las entidades de crédito más grandes. En el caso de las entidades pequeñas y no complejas, la ABE utilizará los informes de supervisión para compilar la correspondiente divulgación pública (cuantitativa) sobre la base de una correspondencia predefinida, mientras que, en el caso de las entidades más grandes, la ABE recibirá los ficheros de divulgación completa «en formato electrónico» y tendrá que publicarlos el mismo día en que los reciba. Este enfoque diferente no parece justificado. El mismo enfoque para la divulgación de información cuantitativa podría aplicarse a todas las entidades de crédito, independientemente de su tamaño y complejidad, con el objetivo de reducir la carga informadora de todas ellas. Asimismo, el calendario para que la ABE publique la información del Pilar III en el centro centralizado no permite llevar a cabo la conciliación entre la

⁽¹³⁾ Véase el apartado 1.12.2 del Dictamen del Banco Central Europeo, de 8 de noviembre de 2017, sobre ciertas modificaciones del régimen de la Unión en cuanto a los requisitos de capital de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión (CON/2017/46) (DO C 34 de 31.1.2018, p. 5).

⁽¹⁴⁾ Véase el apartado 1.15 del Dictamen CON/2017/46.

información presentada con fines de supervisión y la divulgación de información del Pilar III, lo que podría dar lugar a una carga de trabajo adicional para los supervisores y a una falta de claridad para los inversores y otros usuarios de la información del Pilar III. Por otra parte, las divulgaciones cualitativas y algunas divulgaciones cuantitativas no pueden extraerse de la información presentada con fines de supervisión sobre la base de la correspondencia predefinida. Esto afecta tanto a las entidades pequeñas y no complejas como a las demás entidades. Por lo tanto, debe aclararse el proceso de presentación de esas divulgaciones a la ABE. En el contexto del Dictamen CON/2022/11 se ofrecen consideraciones adicionales en relación con el centro integrado de divulgación del Pilar III previsto.

En un documento técnico de trabajo separado figuran las propuestas de redacción específicas, acompañadas de explicaciones, correspondientes a los puntos de la DRC propuestos que el BCE recomienda modificar. El documento técnico de trabajo está disponible en inglés en EUR-Lex.

Hecho en Fráncfort del Meno el 27 de abril de 2022.

La Presidenta del BCE
Christine LAGARDE
