



Estrasburgo, 18.4.2023
COM(2023) 212 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación del Mecanismo Único de Supervisión establecido conforme al
Reglamento (UE) n.º 1024/2013

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación del Mecanismo Único de Supervisión establecido conforme al Reglamento (UE) n.º 1024/2013

1. Introducción

1.1. Objetivos del informe

El Mecanismo Único de Supervisión (MUS) fue creado en noviembre de 2014 como primer paso hacia la unión bancaria, a fin de garantizar una supervisión de alta calidad de las entidades de crédito en la UE, aplicar la política de la UE en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito de forma lógica y eficaz y aplicar el código normativo único de forma coherente. El MUS se concibió como una arquitectura integrada compuesta por el Banco Central Europeo (BCE) como autoridad supranacional y las autoridades nacionales competentes (ANC) en los Estados miembros que forman parte de la zona del euro y en los Estados miembros que han celebrado un acuerdo de cooperación estrecha con el BCE.

El funcionamiento y las responsabilidades del MUS se basan en el Reglamento que atribuye funciones de supervisión al BCE, el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 («Reglamento del MUS»). Dicho Reglamento¹ exige a la Comisión que lleve a cabo una amplia revisión de la aplicación general del mismo cada tres años. La revisión tiene por objeto determinar el impacto potencial en el buen funcionamiento del mercado interior.

La primera revisión finalizó en 2017 y el informe de la Comisión se publicó en octubre de 2017². La segunda revisión estaba prevista para 2020, pero se pospuso hasta 2022 debido a la pandemia de COVID-19 y a la priorización de los trabajos sobre el paquete bancario de 2021. La Comisión publica ahora su informe sobre la segunda revisión.

1.2. Ámbito de la revisión

La revisión parte de las conclusiones del informe de revisión del MUS de 2017 para evaluar si se han subsanado debidamente las deficiencias detectadas en ese momento. También abarca ámbitos de aplicación del mandato del artículo 32 del Reglamento del MUS que no se evaluaron durante la revisión de 2017, ya que en aquel momento no se disponía de suficiente información para extraer conclusiones (por ejemplo, no había casos de acuerdos de cooperación estrecha que examinar). Además, la revisión se centra en determinados aspectos y riesgos de alta prioridad para la estabilidad financiera del sector bancario, a saber:

- evaluación de la idoneidad: importante instrumento de supervisión que representa el grueso de las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno del BCE en el ámbito de la supervisión bancaria;
- riesgos relacionados con factores climáticos y ambientales, sociales y de gobernanza

¹ Artículo 32 del [Reglamento del MUS](#)

² [Informe de revisión del MUS de 2017](#)

(ASG): el cambio climático está repercutiendo cada vez más en la economía y podría suponer una grave amenaza para la estabilidad financiera en los próximos años;

- riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: punto prioritario de la agenda política de la UE;
- grupos de terceros países en el contexto posterior al Brexit: el reto para la supervisión planteado por la creación de nuevas filiales en la Unión por parte de grandes bancos de terceros países;
- las TIC y el riesgo cibernético, a la luz del aumento de la digitalización de los servicios financieros y las elevadas tensiones geopolíticas.

El proceso de revisión consistió en: i) investigación documental. ii) aportaciones del MUS; iii) entrevistas informales con todas las ANC participantes en el MUS, así como con las ANC de la UE participantes en el MUS; iv) entrevistas informales con la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y la Junta Única de Resolución (JUR); y v) debates informales con las partes interesadas del sector.

Como parte de la investigación documental, el equipo de la Comisión revisó una serie de documentos de acceso público, así como documentos facilitados por el BCE (por ejemplo, guías, procedimientos y presentaciones). El equipo también ha mantenido numerosas interacciones con el personal del BCE a lo largo de todo el proceso, incluida una visita *in situ* al BCE.

Las reuniones informales con representantes de las 21 ANC que participan en el MUS o que tienen acuerdos de cooperación con dicho Mecanismo proporcionaron información útil sobre la situación general del Mecanismo desde la perspectiva de las ANC, sobre las actividades del mismo y sobre los ámbitos prioritarios cubiertos por la revisión. Además, las reuniones informales con representantes de las seis ANC de la UE que no participan en el MUS fueron útiles para conocer sus puntos de vista sobre la cooperación con el MUS.

La Comisión también se reunió con varias organizaciones del sector³ para debatir sus puntos de vista sobre el funcionamiento del MUS y sobre los ámbitos prioritarios de la revisión.

1.3. Mensajes principales y estructura del informe

La revisión lleva a la Comisión a concluir que, en general, el MUS funciona bien. Se ha convertido en una instancia de supervisión madura y bien asentada que cumple los objetivos fijados en el momento de su creación. Contribuye a garantizar que los bancos estén bien preparados y capitalizados para las crisis económicas y financieras. También proporciona una supervisión bancaria proactiva y de buena calidad, adaptándose rápidamente a los retos en materia de supervisión, como se puso de manifiesto durante la crisis de la COVID-19. La cooperación dentro del MUS entre el BCE y las ANC funciona bien. Igualmente positivos son los comentarios realizados sobre el funcionamiento de la estrecha cooperación establecida.

El Informe se estructura de la siguiente manera: La sección 2 ofrece una perspectiva histórica sobre la supervisión de la UE y sobre el funcionamiento del MUS y su evolución hacia una autoridad de supervisión madura y bien asentada. La sección 3 se centra en los aspectos de cooperación, que son la piedra angular del MUS. En la sección 4 se examina la calidad y la

³ Se celebraron debates con las principales asociaciones bancarias activas a escala europea, como la Federación Bancaria Europea, la Asociación de Mercados Financieros en Europa, la Agrupación Europea de Cajas de Ahorros y Banca Minorista, la Asociación Europea de Bancos Públicos y la Federación Europea de Sociedades de Construcción.

eficacia de la actividad de supervisión, en particular a la luz de la reciente crisis de la COVID-19, la guerra en Ucrania y los riesgos emergentes. La sección 5 trata del impacto del MUS en el funcionamiento del mercado interior. Por último, en la sección 6 se resumen las conclusiones de la revisión.

2. Perspectiva histórica y seguimiento del informe anterior

2.1. Visión general

El inicio del MUS en 2014 marcó un cambio significativo en la forma de llevar a cabo la supervisión bancaria en la zona del euro. Tras la adopción del Reglamento del MUS en 2013 y una revisión de la calidad de los activos de los bancos significativos de la zona del euro, en 2014 el BCE asumió la responsabilidad de supervisar las entidades de crédito establecidas en la unión bancaria. El BCE supervisa directamente las entidades significativas: a 1 de enero de 2023, la supervisión incluía a 111 bancos en los países que participan en la unión bancaria. Estos bancos supervisados directamente representan el 82 % de los activos bancarios totales de los países participantes⁴. Las entidades menos significativas son supervisadas por las ANC, bajo la supervisión del BCE. Además, el BCE es la única instancia competente para todas las decisiones que deban adoptarse sobre procedimientos comunes aplicables tanto a las entidades significativas como a las entidades menos significativas (como la autorización y las participaciones cualificadas). El BCE también conserva la facultad de supervisar directamente cualquiera de las entidades menos significativas a fin de garantizar la aplicación coherente de normas de supervisión estrictas en la unión bancaria⁵. Este marco se basa en un elemento central sólido —la supervisión bancaria del BCE— y en una coordinación y cooperación fluidas entre el BCE y las ANC.

El establecimiento del MUS exigió una nueva estructura de gobernanza y nuevos procesos e instrumentos, así como el desarrollo de una nueva forma de concebir la supervisión bancaria. En los primeros años, el BCE tuvo que desarrollar su propio código normativo de supervisión para aplicar prácticas de supervisión de alta calidad.

En octubre del 2020, el BCE introdujo cambios en la organización interna de su actividad de supervisión bancaria. Tanto las ANC como otras partes interesadas señalaron que la reorganización ha mejorado la manera en que el MUS lleva a cabo sus actividades de supervisión y su capacidad para avanzar y adaptarse a los retos que se le puedan presentar.

Estos cambios suponen un nuevo cambio hacia una supervisión reforzada basada en el riesgo y un reforzamiento de la estrategia de supervisión, la función de gestión de riesgos y el papel de las revisiones de supervisión temáticas, que se coordinan de forma centralizada. El objetivo era garantizar una supervisión más eficaz y una mayor coherencia en los resultados de la supervisión, así como mejorar la transparencia y la previsibilidad de las medidas de supervisión.

2.2. Seguimiento de las conclusiones anteriores

El equipo de la Comisión revisó las medidas adoptadas por el BCE para abordar las conclusiones del informe de revisión del MUS de 2017 y las consideró eficaces en general. Las

⁴ La lista de entidades supervisadas (última versión: enero de 2023) está disponible en la siguiente dirección: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index.en.html>

⁵ Artículo 6 del [Reglamento sobre el MUS](#).

más significativas se presentan y evalúan a continuación, mientras que otras se incluyen en secciones específicas del informe (por ejemplo, evaluación de la idoneidad, cooperación dentro del MUS)⁶.

En cuanto a la **aprobación de los modelos internos**, el informe de evaluación del MUS de 2017 incluía una evaluación exhaustiva del proceso del BCE y de las ANC para aprobar nuevos modelos («proceso de aprobación de modelos») y la revisión en curso de los existentes (revisión específica de los modelos internos, TRIM). También mencionó la existencia de un retraso en las aprobaciones de modelos debido a un establecimiento de las funciones de aprobación y revisión de los modelos que podría aumentar la duración de las aprobaciones en la fase inicial. En aquel momento, el MUS confiaba en poder hacer frente a los retrasos en el futuro. Desde entonces, el MUS ha puesto en marcha procesos para racionalizar las investigaciones de modelos y el proceso de aprobación de modelos. Entre ellos se incluyen i) el nuevo marco de intensidad para la investigación de modelos y un proceso de aprobación más simple para las solicitudes menos significativas haciendo uso del programa de reparación basado en calificaciones internas de la ABE; ii) la aprobación de solicitudes relacionadas con la nueva definición de incumplimiento mediante evaluaciones externas; iii) la integración de algunas solicitudes de aprobación de modelos en el ámbito de las investigaciones de la TRIM; y iv) la concesión de prioridad, desde 2021, al riesgo de crédito y a la evaluación de las solicitudes de aprobación relacionadas con la aplicación de nuevos productos reguladores de la ABE que podrían evaluarse mediante investigaciones de modelos internos. Estas iniciativas han contribuido a abordar algunas de las preocupaciones relacionadas con la duración de las aprobaciones de modelos.

Sin embargo, existe una escasez reconocida de capacidad a nivel del MUS en la tramitación de las solicitudes de modelos y las solicitudes de cambio debido a la falta de recursos y, en algunos ámbitos, a competencias específicas (por ejemplo, modelos de riesgo de mercado), lo que sigue dando lugar a retrasos. Este aspecto fue destacado tanto por las partes interesadas del sector como por el propio BCE. En los últimos años, el número de solicitudes de modelos presentadas por los bancos de terceros países de reciente creación, tras el Brexit, también ha contribuido a los retrasos en la aprobación de modelos.

Además, en algunos casos, los bancos que solicitaron la aprobación del modelo notificaron a la autoridad poco antes del inicio de las revisiones del modelo por parte de esta, o incluso al principio del examen, que no habían finalizado la aplicación del modelo como se esperaba. Esto dio lugar a la cancelación de misiones y al hecho de que el MUS no dispusiera de tiempo para poder reasignar recursos a otras misiones.

Este ámbito sigue siendo crítico, ya que los retrasos en el proceso de aprobación pueden dar lugar a la utilización de modelos inadecuados o una subestimación del riesgo. Sin embargo, es difícil que un supervisor disponga de recursos suficientes para responder inmediatamente a las demandas muy variadas de los bancos relativas a solicitudes de modelos, incluidas las modificaciones en los mismos.

En el ámbito de las **medidas de actuación temprana y de la declaración de entidad inviable o con probabilidad de serlo**, el MUS suscribió con la JUR un memorando de entendimiento revisado, que permitió una cooperación más estrecha en el ámbito de la gestión de crisis bancarias. Se están debatiendo algunas medidas adicionales para garantizar que la cooperación funcione de forma aún más fluida, lo que demuestra que el grado de cooperación entre el BCE

⁶ Algunas conclusiones muy específicas están cubiertas por las conclusiones de otras secciones: uso ineficiente de los recursos en relación con el proceso de toma de decisiones [secciones 3.7 y 4.5], equipos conjuntos de supervisión que carecen de personal o conocimientos lingüísticos suficientes [sección 3.2].

y la JUR está aumentando con el tiempo y se asienta sobre la base de la experiencia adquirida. Un elemento digno de atención es la asimetría entre la participación del BCE y la JUR en sus respectivos órganos de gestión. Aunque el BCE es observador permanente en las sesiones ejecutivas y plenarias de la JUR (según lo dispuesto en el artículo 43, apartado 3, del Reglamento del Mecanismo Único de Resolución), la JUR solo puede ser invitada al Consejo de Supervisión del MUS en calidad de observadora de puntos específicos del orden del día. En la práctica, el BCE invita a la JUR a debates sobre bancos individuales, así como sobre cuestiones horizontales y estratégicas, a fin de garantizar que la JUR participe en todos los debates relacionados con sus funciones. Esta participación regular de un representante de la JUR en el Consejo de Supervisión del MUS contribuye a una buena cooperación entre ambos órganos.

La primera revisión reconoció los logros del MUS en la aplicación del **proceso de revisión y evaluación supervisora («PRES»)** de forma coherente y rápida, incorporando en su metodología la evolución de la normativa. Se han realizado nuevos avances en varios ámbitos, concretamente en la mejora de las comunicaciones con las ANC sobre los métodos utilizados para ajustar, a nivel horizontal, las decisiones del PRES propuestas por los equipos conjuntos de supervisión (ECS) y la incorporación de las observaciones de la ABE como parte del trabajo de evaluación de la convergencia. La prueba actual de una metodología piloto del PRES, que se propone utilizar un PRES básico como metodología por defecto, complementada por un PRES global al menos cada tres años, es un ejemplo del nuevo cambio hacia un proceso de supervisión más centrado en los riesgos idiosincráticos de los bancos, además de una evaluación de referencia que se espera sea más adecuada para la naturaleza específica de los bancos en el marco del PRES. Es importante que las decisiones adoptadas durante el PRES, incluidas las relacionadas con la evaluación comparativa con otros bancos, se comuniquen a las partes interesadas pertinentes de manera transparente, a fin de garantizar la calidad de los intercambios con los bancos y su comprensión de las expectativas y los resultados perseguidos por los supervisores.

En el ámbito del **riesgo de crédito**, y en particular en relación con los préstamos dudosos, el primer informe de revisión del MUS señaló que el BCE puede aumentar el nivel de provisiones de los bancos utilizando sus instrumentos de supervisión⁷ dentro de los límites del marco contable aplicable. La revisión muestra que el BCE utiliza predominantemente la persuasión moral para animar a los bancos a aplicar políticas prudentes de provisión frente al riesgo de crédito y establece las expectativas de la supervisión como herramienta para comunicar el resultado deseado. Por ejemplo, al inicio de la pandemia de COVID-19, el BCE envió cartas a los directores ejecutivos de los bancos⁸ en las que facilitaba orientaciones adicionales y expectativas de supervisión en materia de gestión del riesgo de crédito.

En cuanto al **intercambio de información con el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)**, la primera revisión del MUS sugirió que el BCE estableciera un sistema más eficiente para intercambiar información con el TCE. El BCE abordó esta cuestión mediante la celebración de un acuerdo interinstitucional con el TCE sobre el intercambio de información⁹.

En cuanto al **Comité Administrativo de Revisión**, la primera revisión puso de relieve las

⁷ Las autoridades competentes en materia de supervisión bancaria en el marco del MUS no están facultadas para imponer disposiciones específicas basadas en normas contables. Sin embargo, el marco prudencial proporciona una lista de instrumentos disponibles para influir en el nivel de provisión de los bancos cuando el tratamiento contable no es suficientemente prudente y podría desencadenar riesgos prudenciales para los bancos supervisados.

⁸ [Carta del director ejecutivo](#)

⁹ Acuerdo interinstitucional entre el BCE y el TCE sobre el intercambio de información: [MOU ECA-ECB.pdf](#) (Memorando de entendimiento entre el TCE y el BCE)

posibles ventajas de mejorar la transparencia de las decisiones, por ejemplo, publicando resúmenes de las decisiones en el sitio web del BCE respetando debidamente las normas de confidencialidad. De hecho, la transparencia ha aumentado en general, en parte debido a que el sitio web de supervisión bancaria del BCE ha facilitado más explicaciones sobre el funcionamiento del Comité Administrativo de Revisión en los últimos años, incluidas las cuestiones consideradas y los elementos de su propia jurisprudencia.

Por último, en la primera revisión se constató que el BCE podría haber considerado la posibilidad de integrar una mayor proporcionalidad en su **metodología de tasas**. Esto se ha logrado en gran medida a través de la revisión del Reglamento sobre las tasas de supervisión¹⁰, que se aplicó a partir del período de tasa de 2020. El nuevo proceso introdujo, entre otras mejoras metodológicas, un descuento en el componente mínimo de la tasa de supervisión del BCE para las entidades menos significativas más pequeñas.

3. Aspectos de cooperación

3.1. Visión general

El buen funcionamiento del MUS y su éxito en el liderazgo de la supervisión de los bancos de la UE dependen en gran medida de la cooperación y la coordinación entre el BCE y las ANC, así como del intercambio continuo de información. La revisión concluye que, en los últimos años, el BCE ha podido mejorar la cooperación con las ANC y promover una serie de iniciativas organizativas y operativas destinadas a reforzar la coordinación y la comunicación en la mayoría de los ámbitos de supervisión, utilizando sus recursos de personal disponibles.

El aumento de la calidad de la cooperación con el BCE fue ampliamente elogiado en los debates con las ANC. Se destacó, entre otras cosas, el apoyo y la formación disponibles para las ANC, el intercambio constructivo y pragmático de información entre las redes y el acceso a las herramientas informáticas desarrolladas por el MUS para facilitar la elaboración de informes y revisiones de supervisión coherentes. También se ha reconocido que la creciente complejidad de la actividad supervisora, ilustrada también por el aumento del número de nuevas iniciativas de supervisión, requiere recursos significativos, tanto a nivel del BCE como de las ANC. Si no se dispone de estos recursos, deben aplicarse soluciones para optimizar los procesos de supervisión.

El aumento de las responsabilidades de supervisión también ha llevado al BCE a centrarse más en aspectos que plantean mayores riesgos para la estabilidad financiera mundial. Como consecuencia de ello, en algunos casos se han retrasado algunas iniciativas que las ANC podrían considerar prioritarias (por ejemplo, la actualización de las orientaciones de supervisión de las entidades menos significativas).

Los comentarios de las asociaciones del sector destacaron algunos ámbitos que el MUS podría abordar para mejorar los intercambios con las entidades supervisadas y aumentar la sensibilización sobre su estrategia y sus objetivos a nivel individual y en todo el sector. Un ámbito en el que el sector está buscando mejoras es el de la comunicación, en particular en relación con el ámbito y los objetivos de los estudios y revisiones temáticos, que en ocasiones podrían ser intensivos en recursos para los bancos e implicar plazos ajustados. Algunas partes interesadas del sector también desearían que se comunicaran de forma más sistemática los resultados de la evaluación comparativa realizada durante el PRES y de las revisiones

¹⁰ [Reglamento sobre las tasas de supervisión](#)

temáticas.

3.2. Supervisión directa de las entidades significativas

La supervisión directa de las entidades significativas por parte del MUS ha sido **eficaz y oportuna** incluso en circunstancias excepcionales (por ejemplo, el ejercicio de un PRES pragmático durante la pandemia de COVID-19) y **abarca nuevos tipos de riesgos** (blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, riesgos asociados a la ciberseguridad, ASG).

Los **equipos conjuntos de supervisión (ECS)**, compuestos por personal del BCE y de las ANC, constituyen el pilar principal de la supervisión de las entidades significativas. Las observaciones de las ANC y de las partes interesadas del sector indican que la actual configuración de la supervisión de los ECS es eficaz en general, con unas líneas de notificación y responsabilidades claras. En algunos casos específicos, los ECS se han enfrentado a una escasez de competencias específicas (por ejemplo, idiomas, conocimientos técnicos). El MUS evalúa periódicamente los tipos de competencias que faltan en estos equipos para formar al personal en la medida de lo posible o contratar nuevo personal.

El **PRES actual está evolucionando** de un ejercicio detallado y exhaustivo a un proceso más basado en el riesgo. Esto da más tiempo para que los ECS se centren en los principales riesgos idiosincráticos de cada entidad significativa. La evaluación comparativa llevada a cabo por las funciones horizontales del BCE a lo largo del PRES permite una aplicación uniforme y coherente de las decisiones del PRES. Desde la última revisión, las ANC han participado más en el proceso, en particular en lo que se refiere a los métodos empleados a nivel horizontal para ajustar las decisiones del PRES propuestas por los ECS.

Además, el MUS ha desarrollado metodologías y procesos de supervisión, especialmente en relación con la aplicación de los **requisitos del pilar 2** y las **orientaciones del pilar 2**, con el objetivo de seguir un enfoque armonizado en su supervisión. Esta armonización de los procesos de supervisión también se aplica a los resultados de las inspecciones *in situ*.

Antes de la pandemia y durante la misma, el BCE identificó las actividades de concesión de préstamos apalancados como una gran vulnerabilidad para las entidades significativas, que requieren un mayor control y acciones de seguimiento¹¹. El elevado incremento de los préstamos apalancados y los importantes riesgos inherentes a estas operaciones, impulsados también por la falta de pactos y una menor calidad de la calificación crediticia, así como por deficiencias en la gestión del riesgo de los bancos, llevaron al BCE a considerar la financiación apalancada como una prioridad de supervisión (2022-2024).

En respuesta a los cambios en los tipos de interés, el BCE también dio prioridad a las revisiones del riesgo de tipo de interés y de la gestión del riesgo de diferencial de crédito¹², a partir del segundo semestre de 2021. El BCE incluyó estos riesgos en sus prioridades de supervisión en 2022.

3.3. Supervisión indirecta de entidades menos significativas

¹¹ El BCE publicó una carta enviada a los directores ejecutivos de entidades significativas en la que se describían las expectativas de supervisión en relación con las operaciones apalancadas ([operaciones apalancadas](#)) sobre la base de las orientaciones publicadas en 2017.

¹² Este enfoque centrado en la gestión del riesgo de tipo de interés es especialmente pertinente en el contexto de las dificultades a las que se enfrentaron algunos bancos estadounidenses de tamaño medio en marzo y abril de 2023.

Durante los intercambios bilaterales, las ANC presentaron observaciones positivas sobre la calidad de la cooperación con el BCE en la supervisión de las entidades menos significativas, basándose en un buen resultado sobre este punto durante la revisión de 2017. Las ANC señalaron ámbitos de mejora significativa:

- un aumento constante de la calidad y la frecuencia de los debates entre las ANC y las oficinas nacionales del BCE (en la práctica, también facilitado por el entorno de trabajo virtual);
- la creación de redes de alta dirección para debatir la aplicación de las políticas;
- la contribución de las nuevas funciones horizontales del MUS a la creciente armonización de las prácticas de supervisión;
- el uso voluntario del portal del Sistema de Gestión de la Información para las entidades menos significativas.

Las metodologías de supervisión acordadas a nivel del MUS para las entidades menos significativas suelen ser adoptadas por las ANC, con cierto grado de proporcionalidad. Las ANC han observado que la metodología de las entidades menos significativas, que es crucial para garantizar la coherencia de la supervisión, no se actualiza de forma exhaustiva cada año (la última revisión exhaustiva data de 2020). Al mismo tiempo, se han revisado elementos específicos de la metodología de las entidades menos significativas más recientemente, como la inclusión del riesgo informático en el riesgo operativo. Las orientaciones de supervisión sobre la inclusión de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo se integrarán en la metodología de las entidades menos significativas en 2023. Además, los intercambios bilaterales con las ANC confirmaron la diferente frecuencia de las revisiones supervisoras de las entidades menos significativas, en particular de las entidades pequeñas y no complejas.

Algunas de las iniciativas introducidas con carácter voluntario también podrían beneficiarse de una mayor integración, como el uso del Sistema de Gestión de la Información para todas las entidades menos significativas de alto riesgo y de alto impacto y para algunos otros elementos de la supervisión continua de las entidades menos significativas, cuando el perfil de riesgo de dichas entidades justifique una estrecha cooperación con el BCE. El Sistema de Gestión de la Información podría ampliarse a los pequeños bancos con un modelo de negocio de alto riesgo, ya que esta medida cautelar permitiría al BCE ejercer una supervisión más estrecha y asumir la supervisión directa de entidades específicas en caso necesario.

En relación con la supervisión tanto de las entidades significativas como de las entidades menos significativas, algunas ANC señalaron que la importante cantidad de trabajo realizado por el MUS puede, en algunos casos, imponer una presión a las ANC con menos recursos de personal, por ejemplo, debido a la participación en diferentes iniciativas, grupos de trabajo y cursos de formación. Para abordar este problema, el MUS se ha centrado recientemente en la creación de centros regionales de conocimientos especializados, cuyo objetivo es desarrollar conocimientos amplios y profundos sobre un tipo particular de riesgo, encontrar soluciones para mitigarlo y, a continuación, compartir estos conocimientos en el marco del MUS. Uno de los ejemplos ya experimentados es la creación de un centro de titulización dirigido por la autoridad de supervisión francesa (ACPR). Estos centros ilustran no solo la estrecha cooperación entre el BCE y las ANC, sino también el objetivo de optimizar los recursos disponibles al tiempo que se obtienen resultados coherentes en el marco del MUS.

3.4. Acuerdos de cooperación estrecha

Desde la revisión del MUS de 2017, el MUS ha celebrado dos acuerdos de cooperación estrecha (en lo sucesivo, «ACE») con Bulgaria y Croacia, cuyas autoridades participan ahora en el MUS¹³. Los ACE contienen una característica muy específica, ya que la ANC pertinente se incorpora al MUS en una base ligeramente diferente a la de las ANC de los Estados miembros participantes de la zona del euro. La principal diferencia es que las ANC de los Estados miembros, en cooperación estrecha, participan en el MUS, pero en términos de toma de decisiones actúan sobre la base de las instrucciones que el MUS da a la ANC, y plasman estas instrucciones en decisiones nacionales.

La experiencia adquirida con Bulgaria y Croacia ha sido positiva. Los ACE iban precedidos de intercambios en profundidad y de una preparación exhaustiva. Esto contribuyó a suavizar el proceso, en particular dando a las autoridades búlgaras y croatas tiempo suficiente para adaptar sus políticas y prácticas al marco de cooperación recientemente establecido.

Debido a la forma en que se diseñan los ACE, el proceso de toma de decisiones basado en instrucciones lleva más tiempo que la toma de decisiones interna del MUS. Un ejemplo es el hecho de que las autoridades nacionales reciben normalmente instrucciones en inglés, que a continuación deben traducirse a las lenguas nacionales y aplicarse a través de instrumentos jurídicos nacionales. Además, la organización de inspecciones conjuntas *in situ* es engorrosa, ya que el Reglamento del MUS solo asigna al BCE el papel de «observador» en las inspecciones en los países de los ACE.

Sin embargo, los ACE han funcionado bien en general, con rápidos logros en varios ámbitos tras el establecimiento de los acuerdos. Esto incluye el establecimiento oportuno de canales de comunicación directa entre las entidades supervisadas y los ECS y la integración fluida de las entidades supervisadas en el PRES centralizado y el MUS aprovechando las competencias de supervisión de Bulgaria y Croacia sobre temas locales y la experiencia con las entidades significativas nacionales.

3.5. Cooperación con supervisores de terceros países e impacto del Brexit

Muchas entidades significativas supervisadas por el MUS tienen una presencia internacional significativa. En este contexto, son esenciales la cooperación y la coordinación transfronterizas a la hora de determinar y mitigar los riesgos para la estabilidad financiera.

En los últimos años, el MUS ha trabajado para profundizar su cooperación estratégica con las autoridades de terceros países en cuestiones de supervisión. Ha firmado más de 15 memorandos de entendimiento con las autoridades bancarias y de supervisión del mercado establecidas fuera de la UE, que se publican en el sitio web del BCE, previo consentimiento de la autoridad asociada. Este tipo de acuerdo facilita una cooperación fluida en materia de supervisión y el intercambio de información.

Desde 2016, los bancos internacionales se reorganizaron tras el Brexit para garantizar una presencia continua de la UE. Esto dio lugar a unos 25 procedimientos de autorización relacionados con el Brexit para el MUS. Esto implicaba tanto la creación de nuevas entidades de crédito como la reestructuración de las ya existentes. El MUS tuvo que abordar el reto de su incorporación en un período de tiempo relativamente corto, lo que era especialmente complejo

¹³ Croacia se adhirió a la UE el 1 de enero de 2023. También se convirtió en miembro de pleno derecho del MUS.

para las filiales de grandes bancos internacionales, con diferentes modelos de negocio.

En agosto de 2018, el BCE publicó sus expectativas de supervisión sobre los modelos contables de los bancos. Estas se centraron en garantizar que las entidades de reciente creación bajo supervisión del MUS dispongan de sólidos marcos de gestión y control de riesgos y sean operativamente resilientes en caso de crisis.

En este contexto, y como parte de sus funciones de supervisión para garantizar que las filiales de terceros países dispongan de una gobernanza y una gestión de riesgos adecuadas, el MUS está llevando a cabo una revisión de las prácticas contables y de gestión de riesgos en las mesas de negociación («análisis de la cartografía de las mesas»). La revisión se centra en las prácticas contables y de gestión de riesgos en las mesas de negociación activas, por ejemplo, en actividades de creación de mercado, tesorería y derivados¹⁴ dentro de los «nuevos bancos del Brexit».

La revisión es un instrumento clave de supervisión que permite al MUS comprobar si las prácticas del sector están convergiendo hacia las expectativas de supervisión del BCE de todas las entidades del MUS, incluidas las filiales de la UE de grupos de terceros países. La revisión mostró que la mayoría de los nuevos bancos no habían cumplido las expectativas establecidas por el MUS, con algunas características de sociedades ficticias. El MUS ha establecido diferentes indicadores de riesgo para cada mesa de negociación a fin de reflejar mejor la importancia de la actividad de negociación y todos los riesgos pertinentes a los que da lugar. El BCE abordará estas deficiencias en los actos jurídicos relativos a los bancos en cuestión en el segundo trimestre de 2023 en distintas fases.

3.6. Cooperación con las autoridades de supervisión no bancarias

El MUS ha establecido una serie de mecanismos de cooperación con los supervisores de otras entidades del sector financiero, como las empresas de seguros y las empresas de inversión («supervisores no bancarios»). Esta forma de cooperación es especialmente importante, ya que una serie de grupos bancarios controlan empresas de seguros, empresas de inversión y otras entidades del sector financiero que están sujetas a la supervisión financiera de otras autoridades de supervisión. Además, dado que un número significativo de entidades de crédito supervisadas por el MUS emiten valores en mercados regulados de la UE, el MUS ha establecido canales de comunicación con las autoridades de supervisión de los mercados y de los valores mobiliarios.

El objetivo principal del MUS en este ámbito es intercambiar información para garantizar que puedan adoptarse medidas coordinadas en caso necesario. En el MUS, generalmente son los ECS quienes garantizan que la información fluya adecuadamente con las autoridades de supervisión no bancarias.

Un punto central es que el intercambio efectivo de información entre el MUS y las autoridades de supervisión no bancarias depende de cómo se organice la supervisión de los mercados financieros a nivel nacional. Mientras que las funciones del MUS solo abarcan la supervisión prudencial de las entidades de crédito, en algunos Estados miembros las autoridades nacionales competentes encargadas de la supervisión de los sectores financieros (banca, seguros, valores) están integradas en una única autoridad de supervisión o divididas entre una autoridad prudencial y una autoridad de conducta financiera. También puede estar justificado un mecanismo para el intercambio de información entre el MUS y las autoridades de supervisión de los mercados de terceros países. El nuevo memorando de entendimiento celebrado entre la Comisión de Valores y Bolsa de los Estados Unidos y el BCE en 2021 podría servir de ejemplo

¹⁴ [The desks mapping review – integrating Brexit banks into European banking supervision](#)

a este respecto.

Por otra parte, el MUS es uno de los actores clave en la supervisión adicional de los conglomerados financieros. Estos son grupos formados por una rama bancaria, de seguros y de inversión, que están sujetos a normas de supervisión adicionales establecidas en la Directiva sobre los conglomerados financieros. En particular, la Directiva establece que, entre los supervisores sectoriales encargados de las diferentes ramas de un conglomerado se designe a uno de ellos como coordinador¹⁵. Dado que el MUS supervisa las entidades significativas, a menudo se le encomienda la función de coordinador de la supervisión de algunos de los mayores conglomerados financieros activos en la UE. Hasta hace poco, el MUS en este ámbito se centraba en la supervisión diaria, a saber, la determinación de las cuestiones de supervisión prioritarias. Desde entonces, el BCE ha celebrado acuerdos de cooperación con los supervisores de seguros a fin de fomentar la cooperación y el intercambio de información sobre los conglomerados bancarios y de seguros. Además, el BCE está cooperando más activamente con la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) para compartir conocimientos especializados e información con el fin de captar mejor los riesgos específicos de los conglomerados, y ha establecido un flujo de trabajo interno formalizado sobre los conglomerados financieros.

3.7. Avances en la cooperación en otros ámbitos de la supervisión continua

Idoneidad

Como se reconoce en el primer informe del MUS, las evaluaciones de la idoneidad representan el grueso de las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejo de Supervisión del BCE.

Desde la última revisión del MUS, se han realizado avances significativos en la mejora de la cooperación con las ANC en el ámbito de la evaluación de la idoneidad. Esto ha sido ampliamente reconocido por las ANC en los debates mantenidos durante la revisión. En general, las ANC elogian los logros del MUS, en particular por lo que se refiere al sistema de toma de decisiones basado en el riesgo y a la aplicación de nuevas herramientas informáticas.

El BCE, junto con las ANC, forman la red de idoneidad que trabaja en el desarrollo y la actualización de las guías y plantillas pertinentes para que las evaluaciones de la idoneidad y el proceso de aprobación de los procedimientos de evaluación de la idoneidad en el marco de la supervisión permanente sean más coherentes, racionalizados y eficaces. Estos documentos abarcan elementos clave como i) plantillas de entrevista para diferentes puestos directivos, incluidos los titulares de funciones esenciales; ii) orientaciones para garantizar que se utiliza una redacción coherente en todos los procedimientos y decisiones en materia de idoneidad; iii) una guía en materia de idoneidad que ofrezca una descripción de las políticas, prácticas y procesos aplicables en el MUS a la hora de evaluar la idoneidad de los miembros de los órganos de dirección de las entidades de crédito significativas; y iv) un manual para ayudar a los ECS y a los gestores de casos de las ANC en la aplicación cotidiana de las posiciones del MUS en materia de idoneidad a la hora de preparar un proyecto de evaluación de la idoneidad.

Desde la anterior revisión del MUS, este ha intensificado sus acciones para adoptar decisiones

¹⁵ La Directiva sobre los conglomerados financieros establece un marco para la cooperación en materia de supervisión entre todos los supervisores que participan en la supervisión de las entidades de un conglomerado financiero. Asimismo, la Directiva establece los criterios para el nombramiento de un «coordinador», que es el supervisor que asume el liderazgo en el ejercicio de las competencias de supervisión adicional.

en materia de idoneidad de manera más eficaz. El MUS ha simplificado el proceso de toma de decisiones mediante la aplicación tanto de un proceso de delegación como de un proceso acelerado para las decisiones menos complejas y se ha centrado en el desarrollo de herramientas informáticas adecuadas para hacer frente al número de evaluaciones de la idoneidad, garantizando al mismo tiempo una supervisión eficaz. En algunos casos específicos, ha estudiado soluciones *ad hoc* destinadas a abordar las cuestiones de idoneidad específicas de algunos Estados miembros y está estudiando la aplicación de enfoques exitosos en casos similares.

Por otra parte, el MUS puso en marcha el proceso alternativo de idoneidad en 2018. Se trata de un procedimiento acelerado de toma de decisiones para aumentar la eficiencia, acortar el tiempo de tramitación de las decisiones en materia de idoneidad y permitir un enfoque más centrado en el riesgo. Con arreglo a este procedimiento, en lugar de trabajar en una propuesta preliminar a nivel de las ANC y en una evaluación conjunta de las ANC y del BCE, la ANC es responsable de elaborar la propuesta junto con el miembro del ECS. A continuación, la propuesta se presenta directamente a la Secretaría del MUS para un control de calidad y a los altos directivos del BCE para su adopción¹⁶.

Con objeto de racionalizar la evaluación de la idoneidad y gestionar el gran volumen de información, el MUS ha trabajado en la mejora de sus herramientas informáticas. Introducido a principios de 2021 para apoyar el proceso de supervisión, el MUS ha empezado a utilizar el portal del Sistema de Gestión de la Información para que los bancos puedan transferir directamente y de forma segura todos los documentos necesarios para las solicitudes de idoneidad. La información pertinente sobre el proceso en materia de idoneidad, como los procedimientos y plantillas actualizados, se carga en la red interna para proporcionar a las ANC un acceso fácil a la documentación más reciente.

Por lo que se refiere a las herramientas desarrolladas específicamente para apoyar la evaluación de la idoneidad, el MUS está poniendo a prueba una herramienta de aprendizaje automático con dos ANC para facilitar la lectura y la evaluación de los cuestionarios sobre la idoneidad y señalar posibles problemas en una fase temprana del proceso. El objetivo es desplegar ampliamente la herramienta para el primer semestre de 2023.

Aunque se reconocen los progresos realizados junto con las ANC¹⁷, siguen existiendo retos, en particular debido a la falta de armonización entre los marcos nacionales y a la existencia de especificidades nacionales. Esto ha sido puesto de relieve por algunas ANC, que han señalado los límites de los esfuerzos del MUS en el caso de que no se alcance de no lograrse una mayor armonización. El paquete bancario propuesto por la Comisión en octubre de 2021 incluye una propuesta encaminada a seguir armonizando el marco regulador para las evaluaciones de la idoneidad. El paquete se está debatiendo actualmente en el Parlamento Europeo y en el Consejo.

Facultades de ejecución y sanción

El informe de revisión del MUS de 2017 señaló que se necesitaba más experiencia práctica

¹⁶ Inicialmente aplicable a 11 Estados miembros y a entidades con activos totales inferiores a 3 000 millones EUR, este procedimiento se amplió en 2022 a todos los Estados miembros del MUS y a las entidades con activos totales de hasta 10 000 millones EUR.

¹⁷ El tiempo medio de tramitación de las evaluaciones de la idoneidad para los miembros del órgano de dirección ha disminuido un 33 %, pasando de 164 días en 2017 a 110 días en 2021. El tiempo total de tramitación de los procedimientos de idoneidad completados en 2021 fue de 3,7 meses por término medio.

para evaluar las facultades de ejecución y sanción del BCE. Unos ocho años después de su creación, el MUS ha demostrado que ha ido adquiriendo esa experiencia. El último informe del MUS sobre las actividades sancionadoras¹⁸ muestra que la ejecución se ha centrado principalmente en las infracciones de los requisitos prudenciales en el ámbito de la gobernanza interna (en consonancia con las prioridades de supervisión del MUS para 2021). Además, muestra un aumento de las actividades sancionadoras dirigidas al incumplimiento de las obligaciones de información con fines de supervisión. En cuanto a la metodología, el BCE publicó en marzo de 2021 una guía sobre el establecimiento de sanciones administrativas, que mejoró la transparencia.

Entre sus competencias de ejecución, el BCE puede imponer multas coercitivas¹⁹ en caso de incumplimiento continuado de un reglamento o de una decisión de supervisión del BCE. Hasta la fecha, el BCE ha utilizado este instrumento de ejecución en un número limitado de casos.

El MUS aplica sus facultades sancionadoras dentro de los límites de las transposiciones de la Directiva sobre Requisitos de Capital (DRC) a la legislación nacional de los Estados miembros participantes. Sin embargo, las diferencias en la aplicación por parte de los Estados miembros de elementos importantes del régimen sancionador socavan la capacidad del BCE de establecer sanciones adecuadas de manera coherente.

La propuesta de paquete bancario tiene por objeto armonizar determinadas facultades de supervisión y sanción en la UE. En primer lugar, pretende ampliar el ámbito de las facultades sancionadoras complementando la lista de infracciones sujetas a sanciones administrativas y sanciones con requisitos prudenciales adicionales. En segundo lugar, su objetivo es dotar a las ANC de mayores competencias para hacer cumplir las normas mediante la introducción en la legislación de multas coercitivas, de modo que las entidades de crédito cumplan rápidamente los requisitos prudenciales. Por lo tanto, la propuesta de DRC VI proporcionaría a las autoridades de supervisión instrumentos de ejecución y sanción eficaces, proporcionados y disuasorios.

4. Adaptación de la supervisión bancaria a los nuevos retos

4.1. Visión general

Los retos a los que se enfrenta el sector bancario desde la crisis financiera mundial han puesto de relieve la importancia de reforzar las prácticas de supervisión para el conjunto de la economía. Una supervisión bancaria eficaz y de alta calidad y la comunicación y la cooperación en materia de supervisión transfronteriza e intersectorial son esenciales para garantizar que se detecten y aborden rápidamente los riesgos para la seguridad y la solidez de las entidades de crédito y para la estabilidad financiera. Para lograrlo, las autoridades de supervisión deben definir cuidadosamente sus objetivos, desarrollar y mantener una evaluación prospectiva de los riesgos para la estabilidad financiera y seguir un enfoque integrado proactivo de la supervisión bancaria y de su capacidad de extrapolación a nivel de todo el sector financiero, a fin de alcanzar los objetivos deseados.

La revisión ha evaluado cuatro ámbitos en los que se plantean dificultades para la supervisión:

- respuesta a la crisis de la COVID-19;

¹⁸ [Informe sobre de las actividades sancionadoras de 2021](#)

¹⁹ El artículo 129 del [Reglamento marco del MUS](#) permite al MUS aplicar multas coercitivas.

- supervisión de los riesgos informáticos y asociados a la ciberseguridad;
- retos de la supervisión relacionados con los riesgos climáticos;
- retos de la supervisión relacionados con el blanqueo de capitales.

La respuesta del MUS a la guerra en Ucrania solo se evaluó indirectamente durante esta revisión, teniendo en cuenta el impacto del aumento del riesgo geopolítico sobre la estabilidad financiera y la supervisión de los bancos, en particular en lo que respecta al riesgo cibernético y al riesgo de crédito. Cabe señalar que, al igual que en su respuesta a la pandemia de COVID-19, el MUS reaccionó rápida y exhaustivamente²⁰ para mitigar los riesgos fundamentales. Estos riesgos incluían las exposiciones de una serie de bancos supervisados a Rusia, el impacto de las sanciones, los ciberataques y el deterioro de las perspectivas macroeconómicas como consecuencia de la incipiente crisis energética. En sus prioridades de supervisión para 2023-2025, el MUS ha determinado que la guerra en Ucrania y los riesgos emergentes constituyen uno de sus principales ámbitos que suscitan preocupación²¹. El MUS ha demostrado que ha sido capaz de adaptarse a un nuevo tipo de crisis poco después de la pandemia de COVID-19, aunque aún es demasiado pronto para evaluar el impacto a largo plazo de las medidas adoptadas.

4.2. Respuesta a la pandemia de COVID-19

Desde la perspectiva de la supervisión bancaria, la pandemia de COVID-19 representó una prueba significativa de la capacidad del MUS para adaptarse rápidamente a los retos de la supervisión. Como reconocen las ANC y las partes interesadas del sector, se considera que la respuesta del MUS a la pandemia ha sido rápida y ágil. Las herramientas a disposición de los supervisores fueron suficientes y eficaces para hacer frente al impacto de la crisis, como parte de la respuesta más amplia de las políticas públicas a la pandemia. La cooperación entre el BCE, las ANC y las autoridades europeas de supervisión también funcionó bien durante la crisis.

Aunque puede resultar difícil calibrar los efectos exactos de las medidas individuales de apoyo al capital y a la liquidez —fueron adoptadas al mismo tiempo medidas de apoyo fiscal y monetario a escala nacional y de la UE—, las siguientes medidas adoptadas por el MUS para hacer frente a las consecuencias de la pandemia han demostrado su eficacia:

- *Medidas operativas de apoyo:* estas medidas, que el sector consideró especialmente útiles, como plazos más largos para cumplir con las obligaciones de supervisión (por ejemplo, para la aplicación de medidas correctoras derivadas de inspecciones *in situ* recientes e investigaciones sobre modelos internos), se adoptaron a su debido tiempo y proporcionaron a los bancos la capacidad necesaria para hacer frente a las consecuencias inmediatas de la crisis.
- *Seguimiento continuo de los riesgos de los bancos:* el estallido de la pandemia puso de relieve la necesidad de intensificar y profundizar la supervisión de la gestión del riesgo de crédito. Una gran mayoría de las ANC elogió la información obtenida a través de las respuestas de los bancos a las cartas dirigidas a los directores ejecutivos.
- *Recomendación sobre la distribución de dividendos:* la recomendación del BCE sobre los dividendos para las entidades significativas fue eficaz y preservó 28 000 millones

²⁰ [Supervisors' reaction to the war in Ukraine \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/press-room/media/33444) (Reacción de los supervisores a la guerra en Ucrania)

²¹ [ECB Banking Supervision](#): (Supervisión bancaria del BCE) [SSM supervisory priorities for 2023-2025](#) (Prioridades de supervisión del MUS para 2023-2025).

EUR de capital en los bancos, que actuaron como colchón de capital adicional durante la pandemia. La aplicación práctica de la recomendación para las entidades menos significativas, aunque seguida por todas las ANC, fue menos eficaz, ya que un número significativo de entidades menos significativas siguen pagando dividendos²² (cuestión planteada por las partes interesadas desde el punto de vista de la igualdad de las condiciones de competencia).

- *Facilidad de utilización del colchón:* durante la pandemia de COVID-19, el BCE permitió a los bancos servirse de sus fondos de orientación del pilar 2 y utilizar colchones de capital y liquidez para resistir un posible deterioro de sus balances y de sus posiciones de liquidez. Dada la magnitud de las medidas de apoyo público y monetario adoptadas, los bancos no tuvieron que hacer frente a pérdidas importantes y, además, no utilizaron sus colchones debido a las restricciones del importe máximo distribuable²³ y a las restricciones del mercado percibidas (por ejemplo, posibles efectos de estigmatización del mercado).

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve ámbitos de supervisión bancaria que podrían mejorarse. Entre ellos, la experiencia con un PRES «pragmático» ha proporcionado valiosas perspectivas para posibles simplificaciones del PRES periódico en épocas normales. En el ámbito del riesgo de crédito, la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto deficiencias significativas en la gestión del riesgo de crédito de los bancos, que eran menos importantes para las autoridades de supervisión antes de la pandemia debido a las bajas ratios de préstamos dudosos²⁴ (por ejemplo, divergencias en las políticas de riesgo de crédito para la reestructuración, la identificación de pagos poco probables y las políticas de provisiones). Las medidas adoptadas para subsanar estas lagunas seguirán siendo un ámbito de mayor control de supervisión en el futuro.

4.3. Riesgos asociados a las TIC y a la ciberseguridad

Entre los riesgos que surgieron en los últimos 5-10 años tras el aumento de la digitalización de los servicios financieros y el crecimiento exponencial de los volúmenes de datos utilizados por los bancos, la mejora de la supervisión de los riesgos asociados a las TIC y a la ciberseguridad ha sido una prioridad en el programa de supervisión. Los riesgos cibernéticos y los riesgos de externalización se han mencionado como los dos temas más importantes. El MUS lo ha reconocido, identificando la supervisión de los riesgos asociados a las TIC y a la ciberseguridad como un ámbito de alta prioridad a corto y medio plazo.

La revisión puso de manifiesto que el MUS dispone de suficientes competencias formales de supervisión para abordar los riesgos asociados a las TIC y a la ciberseguridad, sobre todo con el próximo Reglamento sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero. El marco de supervisión de los riesgos asociados a las TIC y a la ciberseguridad se considera adecuado a la luz de los ciberataques observados hasta la fecha. En 2022-2023 se solicitó un escenario de

²² 925 entidades menos significativas pagaron dividendos entre marzo de 2020 y septiembre de 2021 por un importe total de 2 900 millones EUR.

²³ La Directiva sobre requisitos de capital introdujo el concepto de importe máximo distribuable, que exige que los supervisores restrinjan automáticamente las distribuciones de beneficios si el capital total de un banco desciende por debajo de la suma de sus requisitos de colchón de los pilares 1 y 2 y de la DRC.

²⁴ Cabe señalar que, antes del estallido de la pandemia, el BCE llevó a cabo varias iniciativas de supervisión para facilitar la disminución y la gestión prudente del volumen de préstamos dudosos en el sector bancario de la UE. Proporcionó orientaciones de supervisión relativas a una clasificación, gestión y provisión adecuadas de los préstamos dudosos. También proporcionó expectativas de supervisión específicas de los bancos para la provisión de préstamos dudosos. En general, la estrategia del BCE en materia de préstamos dudosos ha contribuido a reducir los préstamos dudosos en todo el sector bancario de la UE.

riesgo asociado a la ciberseguridad para la presentación del plan de recuperación, y se está estudiando una prueba de resistencia al riesgo asociado a la ciberseguridad para 2024 con el fin de evaluar el nivel de preparación de los bancos frente a incidentes de ciberseguridad.

La externalización de servicios informáticos por parte de los bancos suscita preocupación por los riesgos de concentración (dependencia de un pequeño número de proveedores), la dependencia de entidades intragrupo de terceros países (debido a posibles riesgos geopolíticos) y el riesgo de aparición de cadenas de actividades externalizadas. Por consiguiente, el BCE ha solicitado a las entidades gestoras asociadas que presenten anualmente un registro de todos sus acuerdos de externalización. El objetivo es proporcionar al BCE la información necesaria para evaluar los riesgos derivados de los acuerdos de externalización, con el objetivo último de celebrar acuerdos de externalización más sólidos en todas las entidades significativas. Además, el BCE y las ANC pueden realizar análisis horizontales de los riesgos de externalización. Esto permite a los ECS comparar los riesgos de externalización de sus bancos con sus homólogos y, en general, evaluar las interconexiones del sector financiero con proveedores terceros de servicios y el riesgo potencial de concentración a nivel de entidad y sector. La primera presentación debía realizarse en julio de 2022, y el BCE ya ha concluido su primer análisis horizontal, que se tendrá en cuenta en las futuras actividades de supervisión.

En cuanto a la cooperación entre el BCE y las ANC, la revisión constató que la cooperación funcionaba bien. Muchas ANC elogiaron el trabajo de la red del MUS sobre el riesgo asociado a la ciberseguridad, en la que las ANC y el BCE intercambian información periódicamente. Algunas ANC mencionaron que el papel del BCE en la supervisión de las entidades menos significativas en este ámbito podría reforzarse, por ejemplo, mediante el desarrollo de mejores prácticas para las entidades menos significativas. El BCE también podría aportar más claridad a la hora de emprender una nueva iniciativa para las entidades significativas si las ANC esperan que la misma se aplique también a la supervisión de las entidades menos significativas.

Un tema central que surgió de la revisión fue la falta de recursos TIC, de recursos para abordar el riesgo de ciberseguridad y de conocimientos especializados en la comunidad supervisora, tanto a nivel de las ANC como del BCE. Dada la competencia ejercida por otros agentes del mercado para atraer talentos en este ámbito, la contratación de especialistas puede resultar difícil. La formación del personal tanto en el BCE como en las ANC es importante, pero solo resolverá parcialmente la cuestión.

4.4. Cambio climático

La importancia de los riesgos relacionados con el cambio climático para la estabilidad del sistema financiero y, por tanto, para la supervisión prudencial, ha llevado al MUS a aumentar significativamente su participación en este ámbito mediante la adopción de varias iniciativas de supervisión. Estas iniciativas, que se aplicaron mucho antes de que las autoridades de supervisión adoptaran medidas similares en la mayoría de las jurisdicciones no pertenecientes a la UE, son ejemplos de la adaptabilidad y la capacidad del MUS para abordar de forma proactiva los nuevos retos en materia de supervisión, y contribuyen a que el MUS sea ampliamente percibido como pionero en este ámbito de riesgo emergente.

Estar a la vanguardia de los esfuerzos de supervisión en el ámbito del riesgo de cambio climático significa encontrar soluciones adecuadas a una serie de problemas mundiales que normalmente no se plantean a la hora de abordar los riesgos tradicionales. Estas cuestiones incluyen el carácter prospectivo de los riesgos relacionados con el clima y la falta de datos fácilmente disponibles, detallados y comparables.

Para contribuir a mitigar esta situación, en 2020, el MUS proporcionó, en forma de guía, expectativas de supervisión sobre la forma en que los bancos deben gestionar con prudencia y

divulgar de forma transparente los riesgos relacionados con el clima. El BCE evaluó el cumplimiento de estas expectativas, pero también se llevó a cabo un ejercicio de autoevaluación, obligatorio para los bancos. Para complementar estos ejercicios puntuales, el BCE publica periódicamente información actualizada sobre los progresos realizados por los bancos en la divulgación de los riesgos climáticos y medioambientales, proporcionando a los participantes en el mercado ejemplos de buenas prácticas. Además, el BCE llevó a cabo una prueba de resistencia al riesgo climático en 2022 a fin de evaluar la preparación de los bancos para hacer frente a las perturbaciones financieras y económicas derivadas del riesgo climático. Esto también incentivó a los bancos a recopilar activamente datos y a desarrollar indicadores sobre sus exposiciones. Los resultados indican que los bancos no disponen actualmente de marcos sólidos para las pruebas de resistencia al riesgo climático y carecen de datos pertinentes. En 2022, el BCE también llevó a cabo las primeras inspecciones *in situ* dedicadas al riesgo climático.

La revisión del MUS puso de relieve la buena cooperación entre el BCE y las ANC en materia de riesgos derivados del cambio climático. Como ejemplo del intercambio bidireccional de información y cooperación sobre los riesgos relacionados con el clima, el BCE ha aprovechado las prácticas de supervisión pertinentes ya existentes en algunas ANC y las ha ampliado a todo el MUS. Esto ha fomentado un mayor diálogo y, como consecuencia, un consenso sobre las mejores prácticas. Las ANC reconocieron ampliamente la calidad y el alcance de la cooperación en estos temas durante la revisión. En general, las ANC están muy satisfechas con el enfoque de supervisión adoptado, existiendo un consenso sobre la necesidad de adoptar un enfoque gradual de los riesgos derivados del cambio climático a fin de aumentar constantemente la sensibilización sobre estos riesgos en el sector y realizar los cambios necesarios.

El BCE ha apoyado a las ANC ofreciendo programas de formación. También se han creado equipos horizontales y una red común dedicada a los riesgos climáticos, que las ANC utilizaron para aportar información sobre los productos relacionados con el clima del BCE, tales como su guía sobre las expectativas de supervisión y sobre el establecimiento de la prueba de resistencia al riesgo climático de 2022. El BCE también ha brindado a las ANC la oportunidad de permitir que las entidades menos significativas participen en algunos de sus ejercicios, por ejemplo, en la revisión temática de 2022 sobre los riesgos relacionados con el clima y el medio ambiente.

Al mismo tiempo, algunas ANC han elaborado y publicado sus propias directrices sobre los riesgos ASG para las entidades menos significativas supervisadas, que complementan las propias directrices del BCE para estas entidades. Aunque la revisión no puso de relieve que esto estuviera dando lugar a expectativas muy diferentes para las entidades menos significativas, se constató que, a pesar de una serie de medidas adoptadas por el BCE —en la guía sobre los riesgos relacionados con el clima, en varias mesas redondas sobre la supervisión de riesgos relacionados con el clima y en un balance y una evaluación comparativa de los enfoques de las ANC en la supervisión de riesgos relacionados con el clima—, existe la percepción de que la coordinación entre las ANC en su enfoque de las entidades menos significativas sobre este tema podría mejorarse aún más; la falta de coordinación a nivel de las entidades menos significativas puede dar lugar a diferentes expectativas y prácticas de supervisión para las entidades menos significativas. El BCE podría hacer referencia a estas prácticas de supervisión con objeto de garantizar una mayor armonización de los enfoques de supervisión para este ámbito de riesgo emergente. El resultado de este análisis comparativo podría integrarse en la metodología de supervisión para las entidades menos significativas a fin de garantizar un enfoque coherente de las prácticas de supervisión.

Los ECS llevaron a cabo la revisión temática de los riesgos relacionados con el clima y el medio ambiente en 2022 y elogiaron el apoyo recibido de las funciones horizontales en el BCE, en particular a la luz de la revisión que se está llevando a cabo al mismo tiempo que el PRES. Un próximo paso importante será la integración del riesgo climático en el PRES periódico para garantizar que la supervisión del riesgo climático pase a formar parte del proceso periódico de supervisión. Para ello, el MUS está trabajando en la actualización de su metodología de supervisión.

4.5. Lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (LBC/LFT)

Más allá del impacto negativo directo que el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo tienen en la sociedad, este comportamiento también puede erosionar la confianza en los bancos individuales y en el sector financiero en su conjunto, dañando su reputación y potencialmente afectando a su estabilidad y a su funcionamiento ordenado. Las infracciones de los requisitos en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se han relacionado a menudo con deficiencias en los controles internos de la gestión de riesgos dentro de los bancos. El conjunto de informes²⁵ publicados en 2019 por la Comisión sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ilustra claramente varios casos de supervisión que no evitaron los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

Por lo tanto, es esencial que los supervisores prudenciales tengan en cuenta las implicaciones prudenciales de los riesgos de BC/FT y que tanto ellos como las autoridades de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo cooperen de manera eficaz. En el ejercicio de sus funciones de supervisión prudencial, el BCE debe tener en cuenta los riesgos de BC/FT desde la perspectiva de la solidez prudencial de la entidad supervisada, ya que su mandato está limitado por el hecho de que el BCE no es la autoridad supervisora de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Desde la última revisión del MUS, varias modificaciones de la legislación de la UE han aclarado aún más la interacción entre la supervisión prudencial y la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y han encomendado a los supervisores prudenciales que actúen en relación con la información relacionada con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en ámbitos como el PRES, la concesión de autorizaciones y las evaluaciones de idoneidad²⁶.

Desde 2019, y como resultado de los cambios legislativos, el BCE ha estado reflexionando sistemáticamente sobre las implicaciones prudenciales de los riesgos de BC/FT como parte del PRES²⁷. El BCE ha celebrado un acuerdo multilateral con una serie de supervisores de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de las entidades financieras y de crédito de los Estados miembros del EEE, lo que ha contribuido a aumentar el intercambio de información. Desde 2019, son más de 50 los supervisores de LBC/LFT que han firmado el acuerdo multilateral con el BCE.

Además, el BCE ha mejorado su propio proceso de toma de decisiones para compartir

²⁵ [Report assessing recent alleged money-laundering cases involving eu credit institutions.pdf](#)

²⁶ Véanse, en particular, los artículos 91 y 97 de la DRC, modificada por la DRC 5.

²⁷ La aplicación de las directrices del PRES por parte del BCE en 2019 refleja su enfoque vigilante en relación con los riesgos de BC/FT.

información pertinente en materia de LBC/LFT con las autoridades de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo desde el último informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la lucha contra el blanqueo de capitales²⁸, que señaló algunos retrasos en la comunicación por parte del BCE de la información pertinente en relación con la LBC/LFT a los supervisores de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En 2019, el BCE creó una unidad horizontal centrada en temas de LBC/LFT desde una perspectiva prudencial y que actúa como punto de contacto central para diferentes autoridades²⁹. La unidad proporciona apoyo técnico y una metodología común sobre cuestiones de LBC/LFT para ayudar a los ECS, garantizando una mejor coordinación y un enfoque de supervisión coherente³⁰. Por ejemplo, la unidad horizontal proporciona una lista de señales de alerta prudencial que los ECS integran en los PRES, lo que conduce a la reflexión proactiva de las implicaciones prudenciales de los posibles riesgos de BC/FT en la supervisión prudencial. También presta apoyo a la supervisión de las entidades menos significativas en el contexto de la función de vigilancia del BCE.

El BCE también participa en calidad de observador en los colegios de supervisores en materia de LBC/LFT. Como se indica en un informe de la ABE²⁶, dicha participación constituye un canal adicional para el intercambio de información entre el BCE y las autoridades de supervisión en materia de LBC/LFT sobre las entidades significativas para las que se han establecido tales colegios. Además, el BCE, como supervisor prudencial, contribuye a la base de datos LBC/LFT (EuReCA) de la ABE.

Sin embargo, aún es necesario avanzar en este ámbito en lo que respecta a la armonización de los enfoques de supervisión frente a los riesgos de BC/FT. Dado que cada autoridad de LBC/LFT cuenta con su propia metodología para evaluar los riesgos de BC/FT, el BCE debe aplicar metodologías diferentes. Esto puede aumentar el riesgo de incoherencias en la manera en que se abordan los riesgos de BC/FT y en que se reflejan sus implicaciones prudenciales en todas las entidades supervisadas.

Para subsanar estas deficiencias, la Comisión propuso la creación de una autoridad de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (ALBC)³¹ que desempeñaría un papel central en el reforzamiento de la cooperación y la facilitación del intercambio de información entre todas las autoridades de supervisión implicadas, cuando proceda, lo que conduciría a nuevas mejoras sobre la forma en que las implicaciones prudenciales de los riesgos de BC/FT se reflejan en la supervisión prudencial.

5. Efectos del MUS sobre el funcionamiento del mercado interior

La culminación de la unión bancaria sigue siendo una de las prioridades estratégicas de la UE. Ya se han logrado avances significativos hacia un mercado bancario más unificado mediante

²⁸ El BCE ha aplicado un proceso simplificado para el intercambio de información en el marco del acuerdo de lucha contra el blanqueo de capitales tras la auditoría del TCE (véase [Los esfuerzos de la UE en la lucha contra el blanqueo de capitales en el sector bancario son fragmentarios y su aplicación, insuficiente](#)).

²⁹ Autoridades de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y unidades de información financiera.

³⁰ Las nuevas directrices de la ABE sobre el PRES también garantizan un enfoque de supervisión de los riesgos de BC/FT coherente y armonizado [[Guidelines for common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process \(SREP\) and supervisory stress testing | Autoridad Bancaria Europea](#)]

³¹ [Propuesta de la Comisión por la que se crea la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo](#)

el establecimiento del MUS y el Mecanismo Único de Resolución. Ambos mecanismos se crearon para superar los problemas puestos de manifiesto por anteriores crisis financieras. En algunos casos, esto dio lugar a la desintegración de grupos bancarios transfronterizos integrados a escala nacional para gestionar las crisis bancarias con recursos nacionales. El MUS estableció una sólida supervisión bancaria para toda la unión bancaria, lo que ayuda a abordar la fragmentación del mercado bancario y a perseguir intereses verdaderamente europeos. Sin embargo, la persistencia de los retos estratégicos y políticos para completar la unión bancaria ha demostrado ser hasta ahora un obstáculo para lograr un mercado interior bancario plenamente eficiente.

En este contexto, existen límites al impacto que la eficacia del MUS por sí sola puede tener en el mercado interior. Las actividades centralizadas de supervisión bancaria que el MUS ha venido llevando a cabo desde su creación, incluidas las que responden a las crisis de los últimos años, pueden considerarse una contribución significativa a la creación de confianza entre los Estados miembros, garantizando que el sector bancario de la UE sea más resiliente y mejorando la cooperación en materia de supervisión bancaria en toda la UE³². De hecho, los intercambios con las ANC pusieron de manifiesto avances claros en su integración en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones de supervisión, una mejor comunicación y participación en la definición de las prioridades y la estrategia de supervisión, y una mejor puesta en común de los recursos de supervisión para las inspecciones transfronterizas. Además, el MUS ha contribuido a la reducción efectiva del riesgo en el sector bancario de la UE, logrando avances significativos en la mejora de la gestión del riesgo de los préstamos dudosos por parte de los bancos³³. Sin embargo, aunque el MUS ha seguido funcionando mejor en los últimos años y ha madurado y evolucionado como institución, su impacto en el buen funcionamiento del mercado interior sigue estando limitado por los retos políticos para la unión bancaria. En la práctica, esto se traduce en cierto grado de segmentación del mercado en función de las fronteras nacionales y también en una consolidación limitada entre bancos establecidos en diferentes Estados miembros.

Una preocupación planteada al crearse el MUS se centró en el riesgo de que dicho Mecanismo pudiera crear diferentes patrones de integración entre los bancos de los Estados miembros participantes y los bancos de los Estados miembros no participantes, fragmentando así el mercado interior. En la práctica, esta preocupación no se ha materializado, por una parte, porque la integración en el sistema bancario de los Estados miembros participantes sigue siendo insuficiente, y, por otra, porque la cooperación entre el BCE y las autoridades competentes de los Estados miembros no participantes ha sido fluida, en particular a través de colegios e intercambios de información respaldados por marcos sólidos (memorandos de entendimiento).

6. Conclusiones

El análisis realizado durante la revisión y expuesto en el presente informe respalda la idea de que el MUS se ha convertido en una autoridad madura que tiene un funcionamiento adecuado. Más de ocho años después de su creación, el MUS ha demostrado ser una autoridad respetada capaz de cumplir su mandato establecido en el Reglamento por el que fue creado.

Desde su última revisión, el MUS ha seguido mejorando sus prácticas de supervisión y

³² A este respecto, el BCE ha adoptado recientemente un memorando de entendimiento con las seis ANC de la UE no participantes en el MUS, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 6, del Reglamento del MUS.

³³ Según los datos del BCE, el volumen de préstamos dudosos en el sector bancario de la UE se ha reducido un 64 % desde 2015. Véase el siguiente enlace:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp230208~4ee762ce05.es.html>

consolidando su autoridad. En los últimos años, ha desarrollado prácticas de supervisión más armonizadas, transparentes y comparables, por ejemplo, para determinar los requisitos y las orientaciones del pilar 2 de los bancos, así como para la realización de las evaluaciones de idoneidad. Estas mejoras han tenido un impacto positivo en la estrecha cooperación entre el BCE y las ANC, que constituye una dimensión importante y única del MUS. Los comentarios recibidos sobre esta cooperación durante la revisión han sido muy positivos, subrayando la confianza mutua que existe entre el BCE y las ANC, incluidas las que participan en el MUS a través de una estrecha cooperación. Esto, a su vez, permite al MUS seguir desarrollando su enfoque basado en el riesgo en materia de supervisión, tal como ha demostrado el ejercicio piloto del PRES. Ello se traduce en una asignación más eficiente de los recursos.

El MUS también ha demostrado ser capaz de adaptarse rápidamente a los nuevos retos en materia de supervisión, así como a acontecimientos adversos inesperados. La revisión ha constatado que, en general, el MUS ha sido elogiado, particularmente por las partes interesadas del sector, por su enfoque rápido y ágil para abordar los retos planteados por la crisis de la COVID-19. Al mismo tiempo, el MUS está demostrando ser proactivo y capaz de adoptar un enfoque prospectivo de la supervisión bancaria, como demuestran sus esfuerzos en el ámbito de los riesgos derivados del cambio climático.

La revisión también ha puesto de relieve algunos ámbitos que requerirán una atención continua. En primer lugar, el MUS se enfrenta a retos en cuanto a la disponibilidad de las capacidades necesarias para llevar a cabo la supervisión en ámbitos altamente especializados. Esto limita la posibilidad de priorizar el trabajo en ámbitos como los riesgos asociados a las TIC y a la ciberseguridad y las evaluaciones de modelos internos. En segundo lugar, las conclusiones de la revisión subrayaron la importancia de la comunicación y la cooperación externas. Si bien ha mejorado la transparencia para con las entidades supervisadas sobre las iniciativas de supervisión, la comunicación con las partes interesadas pertinentes sigue siendo importante con el fin de garantizar que estas comprendan las expectativas y los resultados perseguidos por los supervisores. En los últimos años, el MUS también ha realizado un gran esfuerzo en su cooperación con otras autoridades de supervisión, como el Mecanismo Único de Resolución, la Autoridad Bancaria Europea, las autoridades de lucha contra el blanqueo de capitales, los supervisores no bancarios y los supervisores de terceros países. Con este fin, el MUS ha establecido memorandos de entendimiento con muchos de ellos. En los próximos años, es importante garantizar que se utilicen de manera eficaz, en particular en relación con la cooperación con supervisores no bancarios, lo que dará lugar a mejores resultados en materia de supervisión. En tercer lugar, un último aspecto que requerirá mayor atención, pero que queda fuera del control del propio MUS, se refiere a la armonización de determinados ámbitos legislativos. La revisión ha puesto de relieve las dificultades a las que se enfrenta el MUS en los ámbitos de la evaluación de la idoneidad, las facultades sancionadoras y la lucha contra el blanqueo de capitales, en los que el MUS depende en gran medida de la legislación nacional. La supervisión se beneficiaría de un marco jurídico más armonizado, ya que respondería a las preocupaciones por la existencia de condiciones de competencia desiguales en el seno del MUS.

En general, la revisión no ha identificado ámbitos que requieran cambios importantes en el Reglamento del MUS en esta fase. Sobre la base de la información obtenida durante la revisión, la Comisión concluye que el pilar de supervisión de la unión bancaria ya está bien consolidado y funciona eficazmente. Por lo tanto, debe inspirar confianza en las oportunidades que podría ofrecer una unión bancaria completa, en particular para el mercado interior.