



BANCO CENTRAL EUROPEO

EUROSISTEMA

ES

ECB-PUBLIC

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 28 de Febrero de 2019

sobre la creación de un consejo macroprudencial

(CON/2019/10)

Introducción y fundamento jurídico

El 18 de febrero de 2019 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Banco de España, en nombre de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, una solicitud de dictamen sobre un proyecto de real decreto de creación de la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera y de desarrollo y comunicación de las herramientas macroprudenciales que pueden adoptar el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (en lo sucesivo, el «proyecto de real decreto»).

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, así como en los guiones tercero y sexto del artículo 2, apartado 1, de la Decisión 98/415/CE del Consejo¹, pues el proyecto de real decreto se refiere al Banco de España y a normas aplicables a las entidades financieras que influyen significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros. 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.

1. Objeto del proyecto de real decreto

- 1.1 El proyecto de real decreto crea la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera (en lo sucesivo, la «AMCESFI») y, entre otras cosas, enumera las herramientas macroprudenciales que pueden utilizar las autoridades macroprudenciales competentes.
- 1.2 La AMCESFI tiene por objetivo coadyuvar a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto mediante la identificación, prevención y mitigación de las circunstancias o acciones que puedan originar un riesgo sistémico en el sector financiero, y debe perseguir dicho objetivo en colaboración con el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (en lo sucesivo, colectivamente, las «autoridades sectoriales»), aunque cada autoridad sectorial mantiene sus competencias supervisoras, incluida la de utilizar herramientas macroprudenciales.
- 1.3 La AMCESFI tiene como funciones la identificación, prevención y mitigación de las circunstancias o acciones que puedan originar un riesgo sistémico en el sector financiero. A estos efectos, la AMCESFI debe llevar a cabo un seguimiento y análisis de los factores que pueden afectar al

¹ Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales (DO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

riesgo sistémico. En virtud de los resultados de esta labor, la AMCESFI puede emitir opiniones, alertas y recomendaciones, especificando, siempre que sea posible, el factor de riesgo sistémico que pretende abordar y su nivel de criticidad. Tras recibir una comunicación de las autoridades sectoriales sobre su intención de activar, recalibrar o desactivar alguna de sus herramientas macroprudenciales, la AMCESFI debe emitir su opinión al respecto. La AMCESFI puede alertar mediante comunicaciones dirigidas al conjunto del sistema financiero, a una autoridad financiera en particular o a un grupo o subgrupo de participantes en el sector financiero, sobre actividades o elementos que pueden constituir factores de riesgo sistémico. La AMCESFI puede además recomendar a las autoridades sectoriales que adopten medidas para prevenir o mitigar factores de riesgo sistémico.

- 1.4 La AMCESFI debe tener en cuenta los objetivos de estabilidad financiera de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo y cooperar con las autoridades macroprudenciales de otros Estados Miembros y con las autoridades europeas competentes. La AMCESFI debe informar a la Secretaría de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) de las recomendaciones que emita, y también al BCE cuando las recomendaciones emitidas afecten a entidades bajo su supervisión directa. La AMCESFI puede adoptar a nivel nacional las recomendaciones de la JERS cuando sea la autoridad competente a tales efectos, o facilitar una justificación de la falta de actuación, en su caso, en los términos previstos en el Reglamento (UE) n.º 1092/2010².
- 1.5 Los dos órganos principales de la AMCESFI son el Consejo, que es su órgano rector, y el Comité Técnico, que prepara los asuntos que se someten al Consejo. Integran el Consejo siete miembros, a saber, el ministro de Economía y Empresa (que lo preside), el gobernador del Banco de España (que es el vicepresidente), el subgobernador del Banco de España, el presidente y el vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, y el director general de Seguros y Fondos de Pensiones. El Comité Técnico está formado por nueve miembros, a saber, el subgobernador del Banco de España (que lo preside), el secretario general del Tesoro y Financiación Internacional (que es el vicepresidente), el director general de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución del Banco de España (que es el secretario), el director general de Supervisión del Banco de España, y otros cinco altos cargos del Tesoro y de las autoridades sectoriales.
- 1.6 La AMCESFI es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Economía y Empresa. Cada uno de los organismos miembros de la AMCESFI debe facilitar los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento, por lo que la AMCESFI no tiene presupuesto propio.
- 1.7 Además, el proyecto de real decreto enumera las herramientas macroprudenciales que pueden utilizar las autoridades sectoriales con el fin de prevenir riesgos sistémicos y procurar una contribución sostenible del sistema financiero al crecimiento económico, entre las que se encuentran la imposición de requisitos de colchones de capital; el establecimiento de límites a las concentraciones sectoriales; la fijación de condiciones para la concesión de préstamos y otras operaciones; la aplicación de mayores ponderaciones de riesgo para exposiciones inmobiliarias, y la aplicación de cualquiera de las medidas establecidas en el artículo 458 del Reglamento (UE) n.º

² Reglamento (UE) n.º 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (DO L 331 de 15.12.2010, p. 1).

575/2013³, y que el Banco de España puede utilizar respecto de entidades de crédito. Además, el proyecto de real decreto designa expresamente al Banco de España como la autoridad competente para aplicar el artículo 458 del Reglamento (UE) n.º 575/2013⁴.

- 1.8 El proyecto de real decreto faculta además al Banco de España para imponer requisitos de colchones de capital respecto de exposiciones a sectores o categorías determinados, así como para establecer límites a las concentraciones sectoriales y condiciones para la concesión de préstamos y otras operaciones. Cuando estas herramientas solo se utilicen respecto de exposiciones a sectores o categorías determinados, según prevé la Ley 10/2014, de 16 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito⁵, el proyecto de real decreto permite tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: 1) la relevancia cuantitativa de las distintas categorías o sectores de exposiciones crediticias de las entidades de crédito (a fin de determinar los límites a la concentración sectorial o por categorías y el colchón anticíclico que puedan establecerse); 2) los factores relevantes para fijar los límites y condiciones sobre la concesión de préstamos y la adquisición de títulos de renta fija y derivados por las entidades de crédito, para operaciones con el sector privado radicado en España, incluidos, entre otros: i) la relación entre el volumen de crédito otorgado a los prestatarios y las garantías aportadas por ellos o sus ingresos disponibles; ii) la carga financiera que supone su devolución; iii) la duración de estos contratos; iv) la naturaleza fija, variable o mixta del tipo de interés contratado, y v) la moneda de las operaciones crediticias; 3) la dinámica del crédito en cada categoría o sector de exposición crediticia, y 4) los criterios que, al respecto, establezcan las autoridades europeas e internacionales en relación con los objetivos, instrumentos e indicadores de naturaleza macroprudencial. El proyecto de real decreto dispone que las autoridades sectoriales, incluido el Banco de España, establezcan procedimientos internos para la utilización de las herramientas macroprudenciales. Toda posible activación, recalibración o desactivación de una herramienta macroprudencial, inclusive por el Banco de España respecto de entidades de crédito, debe notificarse a la AMCESFI al menos siete días antes de la fecha prevista de aplicación de la medida.

2. Observaciones generales

- 2.1 El BCE acoge con satisfacción que el proyecto de real decreto cree un consejo macroprudencial nacional en el que estén representadas todas las autoridades y entidades pertinentes que participan en la política macroprudencial, y que los objetivos, funciones y facultades del consejo sigan los principios rectores de la Recomendación JERS/2011/3⁶ y de la Recomendación JERS/2013/1⁷.

³ Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁴ La finalidad de esta disposición es otorgar al Banco de España una atribución que hasta ahora solo tenía de forma transitoria.

⁵ BOE n.º 156 de 27.6.2014, p. 49412.

⁶ Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 22 de diciembre de 2011, sobre el mandato macroprudencial de las autoridades nacionales (JERS/2011/3) (DO C 41 de 14.2.2012, p. 1).

⁷ Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 4 de abril de 2013, sobre objetivos intermedios e instrumentos de política macroprudencial (JERS/2013/1) (DO C 170 de 15.6.2013, p. 1).

2.2 El BCE también acoge con satisfacción que el proyecto de real decreto enumere las herramientas macroprudenciales que pueden utilizar las autoridades sectoriales, incluido el Banco de España, y que, en particular, faculte a este para utilizar herramientas macroprudenciales consistentes en establecer requisitos de colchones de capital respecto de exposiciones a sectores o categorías determinados, así como límites a concentraciones sectoriales y condiciones para la concesión de préstamos y otras operaciones, según prevé la Ley 10/2014 de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. El proyecto de real decreto se refiere además a la posibilidad de aplicar un colchón anticíclico para exposiciones a un sector o categoría determinado, como también prevé la Ley 10/2014 de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. El BCE ya se pronunció sobre esta aplicación específica de colchones sectoriales en su dictamen⁸ sobre el Real Decreto-ley 22/2018 por el que se establecen herramientas macroprudenciales⁹, que modificó la Ley 10/2014 de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

3. Papel del Banco de España como autoridad macroprudencial

- 3.1 El BCE considera que los bancos centrales deben desempeñar un papel principal en la vigilancia macroprudencial por su experiencia y sus actuales funciones en materia de estabilidad financiera¹⁰. Así es, en particular, en el caso del Banco de España, que mantiene su facultad de utilizar herramientas macroprudenciales conforme a la Ley 10/2014 de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito; que ocupará la Vicepresidencia del Consejo y la Presidencia del Comité Técnico, y que hará las veces de Secretaría del Comité Técnico. Por consiguiente, el BCE celebra el papel que el proyecto de real decreto asigna al Banco de España.
- 3.2 El BCE entiende que el Banco de España seguirá siendo la autoridad nacional competente o designada a los efectos de notificar al BCE los requisitos de colchones de capital -que deban mantener las entidades de crédito adicionalmente a los requisitos de fondos propios- y las demás medidas destinadas a abordar riesgos sistémicos o macroprudenciales conforme al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo¹¹.

⁸ Véase el Dictamen CON/2018/58. Todos los dictámenes del BCE se publican en la dirección del BCE en internet, www.ecb.europa.eu.

⁹ Real Decreto-ley 22/2018, de 14 de diciembre, por el que se establecen herramientas macroprudenciales, BOE n.º 304 de 18.12.2018, p. 124062.

¹⁰ Esta consideración coincide con la del considerando 24 del Reglamento (UE) n.º 1092/2010. Queda asimismo reflejada, por ejemplo, en el hecho de que, con arreglo al artículo 6.1 del Reglamento (UE) n.º 1092/2010, entre los miembros de la Junta General del JERS con derecho de voto se incluyen el Presidente y el Vicepresidente del BCE y los Gobernadores de los bancos centrales nacionales del SEBC. Tal y como ya hizo notar el BCE, dado su papel central en la política macroprudencial, la Junta General debería incluir representantes de todos los bancos centrales del SEBC. Véase el apartado 2.1 del Dictamen CON/2015/4. La Recomendación JERS/2011/3 entiende que la autoridad macroprudencial nacional puede ser una sola institución o una junta formada por varias, y pide a los Estados miembros que garanticen que los bancos centrales desempeñen un papel principal en la política macroprudencial. Véase el documento titulado *ESRB Recommendation on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3): Follow-up Report – Overall assessment*, publicado en la dirección de la JERS en internet, <https://www.esrb.europa.eu>, y véanse también el apartado 5.2 del Dictamen CON/2014/46 y el apartado 2.3 del Dictamen CON/2014/21.

¹¹ Véase el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

4. Procedimiento de activación de las herramientas macroprudenciales

- 4.1 El proyecto de real decreto obliga a las autoridades sectoriales a comunicar a la AMCESFI con una antelación mínima de siete días hábiles la activación, recalibración o desactivación de una herramienta macroprudencial. Este plazo de notificación puede reducirse cuando las circunstancias del mercado lo aconsejen o cuando se requiera una aplicación inmediata de la medida. En vista de la brevedad con la que la AMCESFI debe emitir su opinión, el BCE entiende que, a fin de salvaguardar la actuación independiente de la autoridad sectorial interesada, esta puede activar la herramienta macroprudencial correspondiente haya o no opinión de la AMCESFI.
- 4.2 El proyecto de real decreto dispone que la AMCESFI informe a la JERS de las recomendaciones que dirija a las autoridades sectoriales. A fin de velar por que las actuaciones de la AMCESFI complementen las que la JERS lleve a cabo al nivel de la Unión, el BCE propone que el deber de información del artículo 18, apartado 2, del proyecto de real decreto, se modifique para extenderlo a las alertas dirigidas al sistema financiero o a las autoridades financieras, especialmente si cabe esperar efectos transfronterizos significativos.

5. Alertas dirigidas a un grupo o subgrupo de participantes en el sector financiero

El proyecto de real decreto faculta a la AMCESFI para dirigir a un grupo o subgrupo de participantes en el sector financiero alertas sobre actividades o elementos que pueden constituir factores de riesgo sistémico. Estas alertas permiten a la AMCESFI dirigirse directamente a participantes en diversos subsectores del sector financiero. No obstante, dirigir alertas directamente a grupos de participantes en el sector financiero puede obstaculizar la vigilancia macroprudencial que llevan a cabo las autoridades sectoriales. Además, es más acorde con la función coordinadora de la AMCESFI que esas alertas se emitan por medio de las autoridades sectoriales pertinentes. Por lo tanto, el BCE propone que se modifique el artículo 12 del proyecto de real decreto de manera que las alertas dirigidas a grupos de participantes en el sector financiero se canalicen por medio de las autoridades sectoriales pertinentes.

El presente dictamen se publicará en la dirección del BCE en internet.

Hecho en Fráncfort del Meno el 28 de Febrero de 2019.

[firmado]

El presidente del BCE

Mario DRAGHI