



BANCO CENTRAL EUROPEO
SUPERVISIÓN BANCARIA

Consulta pública

relativa al enfoque sobre el
reconocimiento de sistemas
institucionales de protección (SIP)
a efectos prudenciales

Guía



1 Introducción

1. Este documento de consulta establece el enfoque del BCE para la evaluación de la admisibilidad de sistemas institucionales de protección (SIP) a efectos prudenciales. Su objetivo es garantizar la coherencia, eficacia y transparencia de la política que se aplicará para evaluar los SIP de conformidad con lo previsto en el Reglamento (UE) nº 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo¹ (Reglamento de Requisitos de Capital), en el contexto de la supervisión bancaria europea.
2. Según el Reglamento de Requisitos de Capital (RRC), un SIP es un acuerdo de responsabilidad contractual o legal que protege a las entidades que lo integran y, en particular, garantiza su liquidez y solvencia, a fin de evitar la quiebra, cuando resulte necesario (artículo 113, apartado 7, del RRC, primer párrafo). Las autoridades competentes pueden, conforme a las condiciones establecidas en el RRC, eximir de la aplicación de determinados requisitos prudenciales o aplicar determinadas excepciones a los miembros de un SIP. Actualmente, los SIP son reconocidos a efectos del RRC en tres países participantes en el Mecanismo Único de Supervisión (MUS): Alemania, Austria y España. La importancia de los SIP es considerable en términos absolutos, dado que alrededor del 50 % de las entidades de crédito de la zona son miembros de un SIP, lo que representa en torno al 10 % del total de activos del sistema bancario de la zona. En la mayoría de los casos, entidades tanto significativas como menos significativas sujetas a la supervisión bancaria del BCE son miembros de un mismo SIP. Los dos sectores principales con presencia en SIP en los tres países de la zona del euro mencionados son los de cooperativas de crédito y cajas de ahorro. Una de las características fundamentales de esos sectores es el elevado nivel de autonomía e independencia de cada entidad de crédito. Esto significa que los SIP, pese a que aseguran la liquidez y solvencia de sus miembros, no son grupos bancarios consolidados.
3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 113, apartado 7, del RRC, el BCE puede autorizar a las entidades de crédito a asignar una ponderación por riesgo del 0 % a las exposiciones frente a otras contrapartes que sean miembros del mismo SIP, a excepción de las exposiciones que den lugar a elementos del capital de nivel 1 ordinario, del capital de nivel 1 adicional y del capital de nivel 2. Esto representa la decisión fundamental sobre la admisibilidad de un SIP a efectos prudenciales. Como consecuencia directa de esta autorización, las entidades pueden utilizar permanentemente el «método estándar» para las exposiciones a que se refiere el artículo 150, apartado 1,

¹ Reglamento (UE) nº 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) nº 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

letra f), del RRC. Además, dichas exposiciones están exentas de la aplicación del artículo 395, apartado 1, del RRC sobre límites de grandes exposiciones. Asimismo, la aplicación del artículo 113, apartado 7, es una de las condiciones necesarias para la autorización de dispensas adicionales a los miembros del SIP, en particular: i) la exención de deducir tenencias de fondos propios conforme a lo dispuesto en el artículo 49, apartado 3, del RRC, ii) la excepción a la aplicación de los requisitos de liquidez prevista en el artículo 8, apartado 4, del RRC, y iii) la aplicación de porcentajes inferiores de salidas y porcentajes superiores de entradas en el cálculo del requisito de cobertura de liquidez (artículos 422, apartado 8, y 425, apartado 4, del RRC conjuntamente con los artículos 29 y 34 del Reglamento Delegado relativo al requisito de cobertura de liquidez²)³.

4. En el presente documento de consulta se especifica el modo en que el BCE evaluará si el SIP y sus miembros satisfacen las condiciones establecidas en el RRC para concederles la autorización a que se refiere el artículo 113, apartado 7, de dicho Reglamento. Estas especificaciones serán utilizadas por los equipos conjuntos de supervisión (ECS) cuando evalúen solicitudes individuales de entidades significativas que sean miembros de un SIP.
5. Las especificaciones no establecen nuevos requisitos regulatorios y no deben interpretarse como normas legalmente vinculantes. Antes bien, sirven de orientación sobre la manera en que el BCE evaluará las solicitudes de autorización a que se refiere el artículo 113, apartado 7. La decisión definitiva del BCE de conceder dicha autorización se adoptará caso por caso y estará basada en un análisis global de todos los aspectos considerados en las condiciones establecidas en el RRC, así como en la información complementaria obtenida durante la supervisión continua de las entidades de crédito que son miembros del SIP. A fin de facilitar la comunicación con las autoridades supervisoras (el BCE y, en caso de que entre los miembros del SIP haya entidades menos significativas, las autoridades nacionales competentes (ANC)) en el contexto de esa evaluación, los miembros del SIP deben designar un punto único de contacto.
6. Antes de llevar a cabo una evaluación supervisora detallada sobre la base de las condiciones especificadas en las letras a) a i) del artículo 113, apartado 7, del RRC, el BCE valorará si el SIP puede proporcionar apoyo suficiente en caso de que uno de sus miembros afronte restricciones financieras severas de liquidez o solvencia. El artículo 113, apartado 7, del RRC, no determina un momento específico en el que deba prestarse apoyo para asegurar la liquidez y evitar la insolvencia. Se considera que la intervención del SIP debe iniciarse

² Reglamento Delegado (UE) 2015/61 de la Comisión, de 10 de octubre de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe al requisito de cobertura de liquidez aplicable a las entidades de crédito.

³ El enfoque del BCE relativo al ejercicio de esas opciones y facultades se establece en el proyecto de guía del BCE sobre las opciones y facultades que ofrece el derecho de la Unión, publicado para consulta pública el 11 de noviembre de 2015.

cuando, teniendo en cuenta el plan de recuperación de la entidad y otras circunstancias pertinentes, no existan perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado, particularmente las medidas de recuperación previstas en el plan, puedan impedir su quiebra. Las disposiciones contractuales del SIP deberían incluir una amplia gama de medidas, procesos y mecanismos, que constituyen su marco de funcionamiento. Este marco debería contemplar un conjunto de posibles actuaciones, que abarcarán desde medidas menos intrusivas, como un seguimiento más estrecho de sus miembros a partir de indicadores pertinentes, hasta medidas más sustanciales que sean proporcionales al riesgo del miembro beneficiario y a la gravedad de sus restricciones financieras, incluido el apoyo directo al capital y a la liquidez. Mediante intervenciones activas y oportunas, los SIP deberían garantizar que sus miembros cumplan permanentemente los requisitos de fondos propios regulatorios, a fin de poder seguir operando de manera sólida y prudente.

7. Las especificaciones recogidas en este documento de consulta reflejan la estructura del artículo 113, apartado 7, del RRC y deben, por tanto, leerse en conjunción con el texto jurídico pertinente.
8. Los términos utilizados en este documento deben entenderse en el sentido definido en el RRC, la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DRC IV)⁴, y el Reglamento (UE) n° 1024/2013 del Consejo (el Reglamento del MUS)⁵.
9. El documento establece el enfoque que ha de seguir el BCE en el ejercicio de sus funciones de supervisión. Sin embargo, si, en casos específicos, existen factores que justifiquen la desviación de estas especificaciones, el BCE está facultado para adoptar una decisión al efecto, siempre que exponga motivos claros y suficientes para ello. La justificación de esta desviación del enfoque establecido debe también ser compatible con los principios generales del Derecho de la UE, en particular, la igualdad de trato, la proporcionalidad y la confianza legítima de las entidades supervisadas. Esto es coherente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, en la que las orientaciones internas, como el presente documento, se definen como «reglas de conducta

⁴ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

⁵ Reglamento (UE) n° 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).

indicativas de la práctica» de las que las instituciones de la UE pueden apartarse en casos justificados⁶.

10. El BCE se reserva el derecho de revisar las especificaciones recogidas en este documento a fin de tener en cuenta cambios legislativos o circunstancias específicas, así como la adopción de actos delegados concretos que puedan regular un asunto determinado de manera diferente. Todo cambio se hará público y tomará debidamente en cuenta los principios de confianza legítima, proporcionalidad e igualdad de trato mencionados anteriormente.
11. El BCE es responsable del funcionamiento eficaz y coherente del MUS y, en el marco de sus tareas supervisoras, debe garantizar la consistencia de los resultados de supervisión. Dado que un SIP se compone habitualmente de entidades significativas y menos significativas, es importante asegurar que todas las entidades pertenecientes a un SIP sean tratadas del mismo modo en todos los países del MUS. En el caso de SIP integrados por entidades significativas y menos significativas, es importante que tanto el BCE, encargado de la supervisión de las entidades significativas, como las ANC, responsables de la supervisión de las entidades menos significativas, utilicen especificaciones análogas para evaluar su admisibilidad. Asimismo, por coherencia, se recomienda utilizar criterios de evaluación similares en el caso de SIP formados exclusivamente por entidades menos significativas. En colaboración y de acuerdo con las ANC, las especificaciones recogidas en este documento de consulta se ampliarán a la supervisión de entidades de crédito menos significativas por las ANC.
12. Las decisiones de la autoridad competente de conceder autorización en el sentido del artículo 113, apartado 7, del RRC se dirigen a cada entidad que forma parte de un SIP. En el caso de SIP compuestos por entidades significativas y menos significativas, se establecerá un proceso que asegure una coordinación y consultas suficientes entre el BCE y las ANC, que son las autoridades competentes para adoptar decisiones relativas a los SIP, incluida la concesión de exenciones o excepciones adicionales. También deberá garantizarse la coordinación entre el BCE y las ANC en relación con el seguimiento continuo de los SIP.
13. Estas especificaciones se incluirán en la Guía del BCE sobre el ejercicio de las opciones y facultades que ofrece el derecho de la Unión, que se publicó para consulta pública el 11 de noviembre de 2015 y que está en fase finalización.

⁶ Véase el párrafo 209 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 28 de junio de 2005 en los asuntos acumulados C-189/02, C-202/02, C-205/02 a C-208/02 y C-213/02: «Pronunciándose sobre unas medidas internas adoptadas por la administración, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que, si bien éstas no pueden calificarse de norma jurídica a cuya observancia está obligada en cualquier caso la administración, establecen sin embargo una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato. Por consiguiente, dichas medidas constituyen un acto de carácter general cuya ilegalidad pueden invocar los funcionarios y agentes afectados en apoyo de un recurso interpuesto contra decisiones individuales adoptadas con arreglo a las mismas».

2 Especificaciones para la evaluación en virtud del artículo 113, apartado 7, del RRC

En esta sección se presentan criterios específicos que el BCE prevé aplicar al evaluar las solicitudes individuales de autorización prudencial a que se refiere el artículo 113, apartado 7, del RRC, de entidades de crédito supervisadas que son miembros de un SIP.

El BCE concederá autorización a las entidades, caso por caso, para no aplicar los requisitos del artículo 113, apartado 1, del RRC, a las exposiciones frente a contrapartes con las que hayan establecido un sistema institucional de protección (SIP) y para asignar una ponderación por riesgo del 0 % a esas exposiciones, siempre que se cumplan las condiciones del artículo 113, apartado 7, del RRC.

A efectos de evaluar si concede esta autorización, el BCE considerará los siguientes factores.

- **De conformidad con lo dispuesto en el artículo 113, apartado 7, letra a) en conjunción con el artículo 113, apartado 6, letras a) y d), del RRC, el BCE verificará que:**
 - i) la contraparte sea una entidad, entidad financiera o empresa de servicios auxiliares sujeta a los requisitos prudenciales apropiados;
 - ii) los miembros del SIP que solicitan la autorización estén establecidos en el mismo Estado miembro.

- **A efectos de evaluar el cumplimiento de la condición establecida en el artículo 113, apartado 7, letra a) en conjunción con el artículo 113, apartado 6, letra e), del RRC, a saber, que no existan impedimentos importantes, actuales o previstos, de tipo práctico o jurídico para la inmediata transferencia de fondos propios o el rescate de pasivos por la contraparte a la entidad:**
 - i) las especificaciones para evaluar el cumplimiento de los requisitos del artículo 7, apartado 1, del RRC, sobre la excepción de una filial serán de aplicación «mutatis mutandis»⁷;

⁷ Véase el proyecto de guía del BCE sobre las opciones y facultades que ofrece el derecho de la Unión, capítulo 1, apartado 3, Excepciones de los requisitos prudenciales de capital (artículo 7 del RRC), pág. 5 y siguientes
https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/reporting/pub_con_options_discretions_guide.es.pdf?f21cdb7b53b7fa1265e88c4643d09c10

- ii) cualquier indicación anterior relativa a flujos de fondos entre miembros del SIP que demuestre capacidad para la inmediata transferencia de fondos o el rescate de pasivos será tomada en cuenta;
 - iii) el papel de intermediación para la gestión de crisis y la responsabilidad de los SIP de proporcionar fondos para apoyar a miembros en dificultades se considera clave.
- **Al evaluar el cumplimiento de la condición a que se refiere el artículo 113, apartado 7, letra b), del RRC, a saber, que existen acuerdos que garanticen que el SIP puede otorgar el apoyo necesario con arreglo al compromiso asumido, con cargo a fondos directamente a su disposición, el BCE verificará que:**
 - i) las disposiciones del SIP incluyen una amplia gama de medidas, procesos y mecanismos, que constituyen su marco de funcionamiento. Este marco debería contemplar un conjunto de posibles actuaciones, que abarcarán desde medidas menos intrusivas, hasta medidas más sustanciales que sean proporcionales al riesgo del miembro beneficiario y a la gravedad de sus restricciones financieras, incluido el apoyo directo de capital y de liquidez;
 - ii) la estructura de gobernanza del SIP y el proceso de adopción de decisiones sobre medidas de apoyo permiten prestar dicho apoyo en el momento oportuno;
 - iii) existe un claro compromiso por parte del SIP de proporcionar apoyo cuando, pese al seguimiento de los riesgos previo y las medidas de actuación temprana adoptadas, uno de sus miembros entre, o sea probable que entre, en situación de insolvencia o iliquidez. No debe permitirse que el SIP rehúse adoptar medidas de apoyo si ello diera lugar a la insolvencia de uno de sus miembros. Asimismo, el SIP debería asegurar que sus entidades miembro cumplan permanentemente los requisitos regulatorios de fondos propios y liquidez;
 - iv) el SIP realiza pruebas de resistencia regularmente (al menos una vez al año) para cuantificar posibles medidas de apoyo al capital y a la liquidez;
 - v) la capacidad del SIP para absorber riesgos (consistente en fondos desembolsados y posibles contribuciones *ex post*) es suficiente para satisfacer posibles medidas de apoyo adoptadas en beneficio de sus miembros;
 - vi) se ha creado un fondo *ex ante* para asegurar que el SIP cuente con fondos directamente a su disposición para esas medidas, y
 - a) las contribuciones a los fondos *ex ante* siguen un marco claramente definido;

- b) los fondos se invierten solamente en activos líquidos y seguros que pueden liquidarse en cualquier momento y cuyo valor no depende de la solvencia o posición de liquidez de los miembros del SIP o sus filiales;
 - c) el importe mínimo de los fondos disponibles *ex ante* se cuantifica sobre la base de pruebas de resistencia medias/severas;
 - d) se determina un importe mínimo adecuado para los fondos *ex ante* con el fin de garantizar su inmediata disponibilidad.
- **El artículo 113, apartado 7, letra c), del RRC prevé que el SIP cuente con mecanismos adecuados y establecidos de manera uniforme para el seguimiento y la clasificación de riesgos, que ofrezcan una visión exhaustiva de la situación de riesgo de cada miembro y del SIP en su conjunto, con las correspondientes posibilidades de ejercer una influencia; y que dichos mecanismos controlen adecuadamente las exposiciones en situación de impago, de conformidad con el artículo 178, apartado 1, del RRC. Al evaluar el cumplimiento de esta condición, el BCE considerará si:**
 - i) los miembros del SIP están obligados a presentar periódicamente al órgano de dirección principal del SIP datos actualizados sobre su situación de riesgo, que incluyan información sobre sus fondos propios y sus requisitos de fondos propios;
 - ii) existen sistemas de tecnología de la información y flujos de datos adecuados;
 - iii) el órgano de dirección principal del SIP define reglas y metodologías uniformes en relación con el marco de gestión de riesgos aplicable a los miembros del SIP;
 - iv) existe una definición común de riesgos para el conjunto del SIP, todas las entidades realizan un seguimiento de las mismas categorías de riesgos, y se utiliza el mismo nivel de confianza y horizonte temporal para su cuantificación;
 - v) los sistemas de seguimiento y clasificación de riesgos del SIP clasifican a sus miembros con arreglo a su situación de riesgo, es decir, el SIP define diferentes categorías a las que asignar a sus miembros a fin de posibilitar la actuación temprana;
 - vi) el SIP puede influir en la situación de riesgo de sus miembros emitiendo instrucciones, recomendaciones, etc. para restringir determinadas actividades o exigir la reducción de determinados riesgos, por ejemplo.

- **Al evaluar el cumplimiento de la condición prevista en el artículo 113, apartado 7, letra d), del RRC, a saber, que el SIP efectúe su propia evaluación de riesgos y la comunique a sus miembros, el BCE considerará si:**
 - i) el SIP evalúa periódicamente los riesgos y vulnerabilidades del sector al que pertenecen sus miembros;
 - ii) los resultados de las evaluaciones de los riesgos efectuadas por el órgano de dirección principal del SIP se presentan resumidos en un informe u otro documento y se distribuyen a los miembros del SIP poco después de su finalización;
 - iii) cada miembro es informado de su clasificación de riesgos de acuerdo con su riesgo intrínseco como establece el artículo 113, apartado 7, letra c).

- **El artículo 113, apartado 7, letra e), del RRC prevé que el SIP elabore y publique anualmente un informe consolidado que comprenda el balance, la cuenta de resultados, el informe de situación y el informe de riesgos del sistema institucional de protección en conjunto, o bien un informe que comprenda el balance agregado, la cuenta agregada de resultados, el informe de situación y el informe de riesgos del sistema institucional de protección en conjunto. Al evaluar el cumplimiento de esta condición, el BCE comprobará si:**
 - i) el informe consolidado o agregado es auditado por un auditor externo independiente sobre la base del marco contable pertinente y, si procede, del método de agregación;
 - ii) el auditor externo debe presentar un dictamen de auditoría;
 - iii) los miembros del SIP, las filiales de todos los miembros del SIP, estructuras intermediarias como sociedades de cartera y la entidad especial que dirige al SIP (en caso de tratarse de una persona jurídica) están incluidas en la consolidación/agregación;
 - iv) en los casos en que el SIP elabore un informe que comprenda un balance agregado y una cuenta de pérdidas y ganancias agregada, el método de agregación puede garantizar que se eliminen todas las exposiciones intragrupo.

- **De conformidad con el artículo 113, apartado 7, letra f), del RRC, el BCE comprobará si:**
 - i) el contrato o texto jurídico del acuerdo legal incluye una disposición en virtud de la cual los miembros del SIP que deseen abandonarlo están obligados a notificarlo con una antelación de al menos 24 meses.

- **El artículo 113, apartado 7, letra g), del RRC establece que se descarte el cómputo múltiple de elementos admisibles para el cálculo de los fondos**

propios, así como cualquier constitución inapropiada de fondos propios entre los miembros del sistema institucional de protección. Al evaluar el cumplimiento de esta condición, el BCE comprobará si:

- i) el auditor externo responsable de la auditoría del informe financiero consolidado o agregado puede confirmar que se ha descartado el cómputo múltiple de elementos admisibles para el cálculo de los fondos propios, así como la constitución inapropiada de fondos propios entre los miembros del SIP;
- ii) toda transacción realizada por los miembros del SIP ha resultado en la constitución inapropiada de fondos propios a nivel individual, subconsolidado o consolidado.

- **La evaluación del BCE del cumplimiento de la condición establecida en el artículo 113, apartado 7, letra h), del RRC, a saber, que el SIP se base en una amplia participación de entidades de crédito con un perfil de actividades predominantemente homogéneo, se fundamentará en lo siguiente:**

- i) el SIP debería integrar miembros suficientes (de entre las entidades potencialmente admisibles para participar en el sistema) para satisfacer cualquier medida de apoyo que pueda tener que aplicar;
- ii) los criterios que se tendrán en cuenta en la evaluación del perfil de actividades son: modelo de negocio, estrategia de negocio, forma jurídica, tamaño, clientes, concentración regional, productos, estructura de financiación, categorías de riesgos materiales, cooperación en materia de ventas y acuerdos de servicios con otros miembros del SIP, etc.;
- iii) los diferentes perfiles de actividades de los miembros del SIP deberían permitir el seguimiento y la clasificación de sus situaciones de riesgo utilizando los mecanismos del SIP establecidos de forma uniforme (artículo 113, apartado 7, letra c), del RRC);
- iv) los sectores del SIP suelen basarse en la colaboración, que significa que las entidades centrales y otras entidades especializadas de la red ofrecen productos y servicios a otros miembros del SIP. Cuando evalúe la homogeneidad de los perfiles de actividades, el BCE considerará la medida en que las actividades de negocio de los miembros del SIP están relacionadas con la red del SIP (productos y servicios a entidades de crédito locales, servicios a clientes comunes, actividades en los mercados de capitales, etc.).