



Bruselas, 8.8.2014  
COM(2014) 508 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO  
sobre la misión y la organización de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)**

{SWD(2014) 260 final}

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la misión y la organización de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera mundial de 2008 puso de manifiesto las lagunas que existían en el marco regulador y de supervisión de la Unión Europea. La supervisión seguía estando fragmentada por las fronteras nacionales, no se ocupaba suficientemente de la interdependencia en el sistema financiero, no implicaba intercambios de información y una coordinación suficientes entre los supervisores y ponía poco énfasis en la dimensión macroprudencial. A partir de las recomendaciones del Informe Larosière de 2009<sup>1</sup>, en 2010 se creó una nueva autoridad encargada de la supervisión macroprudencial, a saber, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), como parte del nuevo Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), que incluye también tres autoridades microprudenciales sectoriales europeas, las Autoridades Europeas de Supervisión (AES)<sup>2</sup>.

De conformidad con el artículo 20 del Reglamento por el que se crea la JERS<sup>3</sup>, en el presente informe se analizan la misión y la organización de la JERS, en particular las cuestiones relativas al nombramiento de su presidente, a la luz de la experiencia adquirida en los últimos tres años. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento, se nombra presidente de la JERS al presidente del BCE para un primer mandato de cinco años a partir de la entrada en vigor del Reglamento, es decir, el 16 de diciembre de 2010. Para los períodos siguientes, el presidente de la JERS será nombrado con arreglo a las modalidades que se determinen. Este informe también responde a la obligación de presentación de informes prevista en el artículo 8 del Segundo Reglamento sobre la JERS<sup>4</sup>, que define las modalidades del apoyo del BCE a la JERS.

Por motivos de coherencia, y dado que las cuatro autoridades forman parte del mismo sistema de supervisión, la Comisión ha decidido efectuar la revisión de la JERS y de las AES en paralelo: adoptará y publicará al mismo tiempo dos informes de revisión, uno relativo a la JERS y otro, a las AES. La finalidad de este informe es evaluar la misión y la organización de la JERS desde su creación, de conformidad con las cláusulas de revisión de los dos Reglamentos sobre la JERS. Además de la experiencia de primera mano adquirida gracias a su participación como miembro de la Junta General de la JERS o de otros órganos directivos o consultivos de la JERS, la revisión de la Comisión ha contado con información procedente de diversas fuentes. En primer lugar, la Comisión analizó los resultados de la audiencia pública sobre la revisión del SESF de 24 de mayo de 2013. En segundo lugar, la Comisión evaluó las respuestas que recibió del proceso de consulta celebrado entre el 26 de abril y el 31 de julio de 2013. Este proceso consistió en una consulta pública y una consulta específica que incluyó preguntas más detalladas y técnicas dirigidas a las

---

<sup>1</sup> Grupo de Alto Nivel sobre Supervisión Financiera (presidido por Jacques de Larosière), Informe, 25 de febrero de 2009; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_es.pdf)

<sup>2</sup> Para los Reglamentos por los que se crean las AES, véase el DO L 331 de 15.12.2010, p. 12.

<sup>3</sup> Reglamento (UE) n° 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) (Reglamento JERS).

<sup>4</sup> Reglamento (UE) n° 1096/2010 del Consejo, de 17 de noviembre de 2010, por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (DO L 331 de 15.12.2010, p. 162).

AES, las autoridades nacionales, las instituciones y agencias pertinentes y las principales partes interesadas. La Comisión recibió un total de 137 respuestas (94 a la consulta pública y 43 a la consulta específica). En tercer lugar, la Comisión tomó en consideración la aportación del Grupo de Alto Nivel sobre la revisión de la JERS<sup>5</sup>, así como el dictamen conjunto de las AES sobre la revisión de la JERS<sup>6</sup>. Además, la Comisión tuvo en cuenta otros estudios e informes sobre la cuestión presentados por el FMI<sup>7</sup>. Por último, se tuvieron muy en cuenta el estudio encargado por el Parlamento Europeo (PE)<sup>8</sup> sobre la revisión de la JERS y la Resolución del PE con recomendaciones a la Comisión sobre la revisión del SESF<sup>9</sup> y las deliberaciones previas. A partir de los datos obtenidos de esas fuentes externas (en lo sucesivo denominadas sencillamente «las partes interesadas»), la Comisión ha realizado la evaluación exigida en la legislación pertinente<sup>10</sup>.

Evaluar el funcionamiento de la JERS en estos momentos es complejo, por dos razones principales. En primer lugar, es difícil evaluar la eficacia de la JERS como órgano macroprudencial de carácter prospectivo, tal como se creó en el momento álgido de la crisis financiera, cuando su mandato principal es prevenir la aparición de tales crisis. En segundo lugar, se están implementando dos importantes reformas del marco financiero que afectarán al papel de la JERS, a saber, el establecimiento de un mecanismo único de supervisión (MUS)<sup>11</sup> en la zona del euro –y en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro y que hayan establecido una estrecha cooperación con el BCE–, y las disposiciones sobre instrumentos macroprudenciales de la nueva Directiva y el nuevo Reglamento sobre requisitos de

---

<sup>5</sup> JERS, Grupo de Alto Nivel sobre la revisión de la JERS, Contribución a la revisión de la JERS (prevista en el Reglamento JERS), marzo de 2013: [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708\\_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8).

<sup>6</sup> Dictamen Conjunto de las AES – Revisión de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS, 17 de diciembre de 2013, ESAs-2013-035); [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/opinions/ESAs\\_opinion\\_on\\_the\\_ESRB\\_review.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf).

<sup>7</sup> Unión Europea: *Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation – Technical Note on Macroprudential Oversight and the Role of the ESRB* (Publicación de la documentación del programa de evaluación del sector financiero —Nota técnica sobre la supervisión macroprudencial y el papel de la JERS); Informe de país del FMI n° 13/70; marzo de 2013.

<sup>8</sup> Parlamento Europeo, *Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS) – Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board (ESRB)* [Revisión del Nuevo Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) – Parte 2: La labor de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)] [autores: Samuel McPhilemy y John Roche (Oxford Analytica)], octubre de 2013: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON\\_ET\(2013\)507490\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON_ET(2013)507490_EN.pdf).

<sup>9</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2014, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la revisión del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) [2013(2166(INL))]: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//ES>.

<sup>10</sup> Véanse el artículo 20 del Reglamento de la JERS y el artículo 8 del Reglamento (UE) n° 1096/2010 del Consejo; se espera el dictamen del BCE.

<sup>11</sup> 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) (Reglamento por el que se crea el MUS) .

capital (DRC IV/RRC)<sup>12</sup>. No obstante, las secciones siguientes del informe se centran en las actividades de la JERS hasta la fecha, poniendo de relieve los puntos fuertes y los logros principales de la JERS y señalando los ámbitos que pueden mejorar.

## 2. FUNCIONAMIENTO (MISIÓN Y ORGANIZACIÓN) DE LA JERS DESDE SU CREACIÓN

### 2.1. Misión de la JERS

*El mandato de la JERS se define en sentido amplio en el Reglamento JERS.* La JERS es responsable de la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión a fin de contribuir a la prevención o mitigación del riesgo sistémico para la estabilidad financiera derivado de la evolución del sistema financiero. Contribuye al buen funcionamiento del mercado interior, garantizando que el sector financiero ayude a fomentar un crecimiento económico sostenible. El Reglamento JERS define el riesgo sistémico como «riesgo de perturbación del sistema financiero, que puede tener repercusiones negativas graves sobre el mercado interior y la economía real. Todos los tipos de intermediarios, mercados e infraestructuras financieros pueden ser sistemáticamente importantes en cierto grado»<sup>13</sup>.

*El Reglamento de la JERS subraya la función preventiva de la misma* dado que debe «contribuir a la prevención de los riesgos sistémicos» y «evitar episodios de perturbaciones financieras generalizadas». Además, la JERS debe «identificar y priorizar los riesgos sistémicos».

*Para llevar a cabo su mandato macroprudencial, la JERS desempeña una serie de funciones clave, a saber, supervisión de riesgos, evaluación de riesgos y, en última instancia, si procede, emisión de avisos y recomendaciones para la aplicación de medidas correctoras*<sup>14</sup>. Además de las recomendaciones, la JERS ha publicado varios documentos sobre su actividad y trabajo analítico: cuadros de riesgos trimestrales, informes del Comité Científico Consultivo y otros documentos y comentarios ocasionales, así como dos informes anuales. De acuerdo con el Reglamento JERS, esta solo puede emitir avisos y recomendaciones que no son vinculantes pero que conllevan la obligación de «actuar o dar explicaciones». El uso de instrumentos no vinculantes ofrece a la JERS la capacidad de interactuar libremente con cualquier autoridad pública que se ocupe de cuestiones financieras y mayor libertad en la formulación de recomendaciones. La JERS se sirve de su influencia y autoridad (es decir, el poder que se deriva de su reputación) para garantizar que se tomen las medidas adecuadas en respuesta a sus avisos y recomendaciones. Los avisos y las recomendaciones pueden hacerse públicos previa

---

<sup>12</sup> Reglamento (UE) n° 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° 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1) y 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, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

<sup>13</sup> Véase el artículo 2, letra c), del Reglamento JERS.

<sup>14</sup> Véase el artículo 3 del Reglamento JERS.

decisión de la Junta General de la JERS adoptada caso por caso. Hasta la fecha, la JERS ha publicado siete recomendaciones<sup>15</sup>.

*A raíz de la entrada en vigor del marco macroprudencial DRC IV/RRC el 1 de enero de 2014, la JERS está elaborando un marco analítico y organizativo con el fin de poder asumir las nuevas tareas que le han sido encomendadas en la legislación*, es decir, emitir dictámenes y/o recomendaciones a los Estados miembros en relación con la utilización de los nuevos instrumentos macroprudenciales (p. ej., los colchones de capital anticíclicos y los colchones contra el riesgo sistémico), incluida la posibilidad de imponer requisitos prudenciales más estrictos de conformidad con el artículo 458 del RRC («cláusula de flexibilidad»). Con el fin de poner en práctica el marco macroprudencial, la JERS publicó en marzo de 2014 un informe de referencia<sup>16</sup> con una primera descripción general del nuevo marco macroprudencial en la UE, así como un manual detallado<sup>17</sup> que tiene como finalidad ofrecer orientación a las autoridades nacionales para la utilización de los nuevos instrumentos. El BCE desempeñará también un papel clave en este ámbito en el futuro. Con arreglo al artículo 5 del Reglamento por el que se crea el MUS, el BCE tendrá competencias macroprudenciales específicas en la zona del euro –y en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro y que hayan establecido una cooperación estrecha con el BCE–; en especial, podrá imponer colchones macroprudenciales más estrictos que los adoptados a nivel nacional.

## **2.2. Organización de la JERS**

*La JERS tiene una estructura organizativa compleja, lo que refleja el deseo de reunir los conocimientos especializados necesarios tanto a nivel nacional (participación de los bancos centrales nacionales y de los supervisores) como a nivel europeo (participación del Banco Central Europeo, la Comisión, el Comité Económico y Financiero (CEF) y las AES).* El marco institucional de la JERS se compone de una Junta General, un Comité Director, un Comité Técnico Consultivo (CTC) y un Comité Científico Consultivo (CCC). La labor de estos distintos foros está respaldada por la Secretaría de la JERS<sup>18</sup>. La Junta General de la JERS, que en

---

<sup>15</sup> Recomendación sobre la concesión de préstamos en moneda extranjera (DO C 342 de 22.11.2011, p. 1); Recomendación sobre la financiación en dólares estadounidenses (DO C 72 de 10.3.2012, p. 1); Recomendación sobre el mandato macroprudencial de las autoridades nacionales (DO C 41 de 14.2.2012, p. 2); Recomendación sobre la financiación de las entidades de crédito (DO C 119 de 25.4.2013, p. 1); Recomendación sobre fondos del mercado monetario (DO C 146 de 25.5.2013, p. 1); Recomendación sobre objetivos intermedios e instrumentos de política macroprudencial (DO C 170 de 15.6.2013, p. 1); *Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates* (Recomendación sobre las orientaciones para la fijación de los porcentajes de colchones anticíclicos) (ESRB/2014/1; 30.6.2014).

<sup>16</sup> *Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector* (Informe de referencia sobre la política macroprudencial del sector bancario); [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303\\_flagship\\_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8)

<sup>17</sup> *ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector* (Manual de la JERS sobre la puesta en práctica de la política macroprudencial en el sector bancario); [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303\\_esrb\\_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9)

<sup>18</sup> Artículo 2, letra e), del Reglamento (CE) n° 1096/2010 del Consejo.

la actualidad cuenta con 67 miembros, es el principal órgano decisorio de la misma. En la actualidad, cada uno de los 38 miembros de la Junta General con derecho de voto<sup>19</sup> dispone de un voto, y la Junta General adopta habitualmente sus decisiones por mayoría simple. Se requiere una mayoría de dos tercios para adoptar una recomendación o hacer públicos un aviso o una recomendación<sup>20</sup>. Los miembros de la Junta General sin derecho de voto (en la actualidad 29 miembros) incluyen un representante de alto nivel, por Estado miembro, de las autoridades de supervisión nacionales competentes y el presidente del CEF. En general, las partes interesadas consideraron apropiadas las modalidades de votación en la Junta General. El Comité Director, que está formado por 14 miembros de la Junta General, es el encargado de la preparación de las reuniones de esta última. El CTC refleja la composición de la Junta General a un nivel más técnico. El CCC se creó para tener una perspectiva distinta, más externa y científica de la labor de la JERS. Se compone de 15 miembros que representan una amplia gama de competencias y conocimientos técnicos.

***La JERS cuenta con el respaldo analítico, financiero y administrativo del BCE.***

En el momento de la creación de la JERS, la elección del BCE como institución de acogida se guió por una serie de consideraciones. El objetivo principal fue aprovechar los conocimientos especializados con que cuenta el BCE en el ámbito de la estabilidad financiera. La proximidad de la política macroprudencial y la función de política monetaria también se consideró un activo. El hecho de que la JERS pudiera beneficiarse del respaldo analítico, administrativo y financiero del BCE se consideró decisivo para su éxito futuro. Lo que es más, la visibilidad, independencia y sólida reputación del BCE podrían redundar en beneficio de la JERS. En la misma línea, se decidió que el primer presidente de la JERS debía ser el presidente del BCE, con un mandato de cinco años. Dado que la JERS no tiene competencias vinculantes, sino que se basa en la persuasión moral y la presión de los pares, se consideró apropiado elegir una figura conocida y creíble como presidente de la JERS. La cláusula de revisión establecida en el Reglamento JERS se refiere específicamente a las modalidades para la designación o elección del presidente de la JERS<sup>21</sup>.

***La JERS responde ante el Parlamento y el Consejo.*** Tiene la obligación de facilitar información sobre sus actividades al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>22</sup>. Al menos una vez al año, y con mayor frecuencia en caso de perturbaciones financieras generalizadas, se invitará al presidente de la JERS a una audiencia en el Parlamento Europeo. Las audiencias del presidente de la JERS suelen celebrarse de forma consecutiva a las audiencias del presidente del BCE. El presidente de la JERS también mantiene debates verbales confidenciales, al menos dos veces al año, con el presidente y los vicepresidentes de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo.

---

<sup>19</sup> El presidente y el vicepresidente del BCE; los gobernadores de los bancos centrales nacionales; un miembro de la Comisión; el presidente de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea); el presidente de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación); el presidente de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados); el presidente y los dos vicepresidentes del Comité Científico Consultivo; el presidente del Comité Técnico Consultivo.

<sup>20</sup> Artículo 10 del Reglamento JERS.

<sup>21</sup> Véase el artículo 20, leído en relación con el artículo 5 del Reglamento JERS.

<sup>22</sup> Véase el artículo 19 del Reglamento JERS.

*La JERS forma parte del SESF, y en los reglamentos constitutivos se ha prestado especial atención a la interacción entre la JERS y las AES.* Una de las principales lecciones de la crisis financiera fue que, a fin de contar con un sistema financiero estable, los supervisores microprudenciales deben interactuar estrechamente con el nuevo nivel macroprudencial. Los dos pilares del nuevo sistema de supervisión son esenciales para lograr sinergias útiles entre el nivel microprudencial y el macroprudencial, intensificar su impacto conjunto en la estabilidad financiera y beneficiarse de un marco de supervisión plenamente integrado. La interacción estrecha está asegurada por la existencia de miembros comunes entre las cuatro autoridades. Además, los Reglamentos de las AES<sup>23</sup> precisan los procedimientos que estas deben aplicar cuando actúen sobre la base de las recomendaciones de la JERS, así como el modo en que las AES deben ejercer sus competencias para garantizar el oportuno seguimiento de las recomendaciones dirigidas a una o varias autoridades nacionales de supervisión competentes. La cooperación entre la JERS y las AES también es importante en el ámbito de las pruebas de resistencia.

### **3. EVALUACIÓN DE LA LABOR DE LA JERS: PUNTOS FUERTES Y ÁMBITOS EN QUE SE DEBE MEJORAR**

En muchos aspectos, las partes interesadas se mostraron satisfechas con la labor de la JERS en los primeros años desde su creación. Casi todas subrayaron la importancia de una supervisión macroprudencial y la necesidad de coordinación en el uso de las herramientas macroprudenciales por parte de los Estados miembros. Sin embargo, en general las partes interesadas consideraron que era demasiado pronto para formarse una opinión fundada acerca del impacto de las advertencias y recomendaciones de la JERS. La JERS acaba de poner a punto su marco de evaluación de impacto, y se necesita más tiempo para obtener una apreciación mejor y más profunda del modo en que han reaccionado los destinatarios.

Si bien la JERS se percibe como un componente esencial del SESF, muchas partes interesadas señalaron ámbitos susceptibles de mejora. Son susceptibles de mejora principalmente aspectos tales como la identidad organizativa, la gobernanza interna y las herramientas disponibles (es decir, advertencias y recomendaciones).

#### **3.1. PUNTOS FUERTES**

Muchas partes interesadas destacaron los puntos fuertes y los éxitos de la JERS. La JERS se apoya en un amplio y excepcional abanico de conocimientos especializados, ha logrado sensibilizar a los responsables políticos sobre las cuestiones de estabilidad financiera, y ya ha empezado a llevar a cabo una labor analítica útil y prometedora, sobre todo en lo que respecta a la interconexión.

*En cuanto al mandato y las facultades de la JERS, la gran mayoría de las partes interesadas coincidía en que el mandato de la JERS era suficientemente amplio, y todas se mostraron satisfechas con la naturaleza prospectiva y preventiva del mismo. También mostraron su satisfacción con el carácter no vinculante de las advertencias y recomendaciones de la JERS, que consideraron que se ajustaba bien al amplio mandato y ámbito de competencia de la misma. Ninguna de las partes interesadas solicitó cambios en este ámbito. Existe un amplio consenso acerca de que el mecanismo «actuar o dar explicaciones» debe seguir siendo una pieza clave del*

---

<sup>23</sup> Véase el artículo 36 de los Reglamentos por los que se crean las AES (véase la nota a pie de página 2).

sistema de advertencias y recomendaciones, que debería poder dar respuesta a las necesidades de manera flexible y oportuna.

***A lo largo de la crisis, la JERS ha proporcionado un foro único de debate*** al más alto nivel entre los representantes de bancos centrales, los supervisores nacionales y las autoridades europeas sobre temas relacionados con la estabilidad financiera. La JERS reúne una amplia gama de conocimientos especializados de todos los sectores financieros y países, lo que muchas partes interesadas han considerado uno de los principales puntos fuertes. Las partes interesadas consideraron en general que la Secretaría de la JERS desempeñaba un papel positivo, que era clave para establecer procedimientos internos, elaborar métodos y herramientas de trabajo (por ejemplo, el sitio web y la aplicación informática de la JERS) y preparar y organizar reuniones eficazmente, y señalaron su participación activa en la labor analítica de la JERS. Sin embargo, algunas partes interesadas consideraron que los recursos asignados a la Secretaría de la JERS eran insuficientes.

***La JERS ha contribuido a la introducción de una dimensión macroprudencial en las políticas y la reglamentación financiera.*** La política macroprudencial fue la principal innovación del informe Larosière. Antes de la creación de la JERS, no había ninguna autoridad en la Unión Europea que se ocupara activamente de la supervisión macroprudencial. Las AES trabajaban esencialmente a partir de las actividades ya realizadas a nivel nacional, mientras que el ámbito de competencias de la JERS era muy nuevo. A través de sus actividades, en particular, pero no solo, sus avisos y recomendaciones, la JERS ha conseguido que los responsables políticos sean más sensibles al riesgo sistémico y a los problemas de estabilidad financiera.

***La JERS desempeña un papel clave en el establecimiento de un marco macroprudencial en la Unión Europea.*** El CTC participa activamente en el establecimiento de un marco coherente en todos los Estados miembros. Ha elaborado dos recomendaciones con ese fin, que han sido adoptadas y publicadas por la Junta General: una sobre la necesidad de establecer autoridades macroprudenciales nacionales con un mandato específico, y otra sobre los objetivos e instrumentos de las políticas macroprudenciales. La Recomendación sobre las autoridades macroprudenciales tuvo un impacto muy tangible. En respuesta a ella –y también como consecuencia de la entrada en vigor de la DRC IV/RRC en enero de 2014, que obliga a los Estados miembros a nombrar una «autoridad designada» encargada de activar los nuevos colchones macroprudenciales–, todos los Estados miembros han instaurado, o están instaurando, autoridades macroprudenciales nacionales (si bien conviene señalar que no todas esas autoridades están representadas actualmente en la JERS). El nuevo cometido de la JERS como coordinador de las políticas macroprudenciales de los Estados miembros en el marco de la DRC IV/RRC se ajusta al objetivo plasmado en el Reglamento JERS, de acuerdo con el cual el JERS debe contribuir directamente a vertebrar una estructura de supervisión integrada de la Unión, necesaria para promover la adopción de medidas oportunas y coherentes entre los Estados miembros, evitando así planteamientos divergentes y mejorando el funcionamiento del mercado interior. De cara a las futuras competencias macroprudenciales del BCE en la zona del euro y en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro y que han establecido una cooperación estrecha con el BCE, deberá garantizarse una interacción adecuada entre el BCE y la JERS.

***La JERS está llevando a cabo una labor analítica importante sobre cuestiones macroprudenciales transversales (por ejemplo, el exceso de bancos y la interconexión).*** Los recientes trabajos sobre las vías de contagio a través de las

permutas de cobertura por impago (*credit default swaps*, CDS) o sobre la financiación interbancaria son especialmente interesante a este respecto. Muchas partes interesadas han subrayado la importancia de estos recientes trabajos y proponen que se sigan desarrollando. La participación de los supervisores microprudenciales en la labor de la JERS, así como la participación de la JERS en la labor de las AES es esencial para garantizar que la evaluación del riesgo macroprudencial se realice con información completa y exacta. En general, se consideró que la cooperación entre la JERS y las AES ha funcionado bien, pero muchas partes interesadas desearían que hubiera un mayor trabajo conjunto –por ejemplo, el establecimiento de un cuadro de riesgos común–. Asimismo conviene destacar el creciente papel de la JERS en las pruebas de resistencia, lo que muchas de las partes interesadas han considerado positivo.

***En opinión de las partes interesadas, los mecanismos actuales de rendición de cuentas son adecuados***, ya que permiten que haya un verdadero diálogo, al tiempo que garantizan la plena confidencialidad de la información sensible.

### **3.2. ÁMBITOS EN QUE SE DEBE MEJORAR**

Las mejoras potenciales señaladas por las partes interesadas se centran principalmente en tres ámbitos: la identidad organizativa de la JERS, su organización interna y sus estructuras de funcionamiento, y las herramientas y poderes de que dispone, que podrían ampliarse para potenciar su función de alerta rápida.

#### *3.2.1. Identidad organizativa*

***Encomendar la función de presidente de la JERS al presidente del BCE*** durante los primeros cinco años de existencia de la JERS ha permitido a esta beneficiarse de la visibilidad, independencia y sólida reputación del BCE. Dado que el mandato de la primera Presidencia expirará cinco años después de la entrada en vigor del Reglamento JERS, es decir, el 16 de diciembre de 2015, deberá revisarse el Reglamento para garantizar la claridad jurídica. Teniendo en cuenta que la JERS no tiene poderes vinculantes, sino que se basa en la persuasión moral y la presión de los pares, contar con una figura reconocida y creíble como presidente de la JERS presenta importantes ventajas.

***Muchas de las partes interesadas destacaron la necesidad de reforzar la identidad de la JERS.*** Muchas partes interesadas insistieron en que era necesario potenciar la autonomía de la JERS, permitiendo al mismo tiempo que siguiera apoyándose en la reputación y los conocimientos especializados del BCE. Esta cuestión también se trataba en la Resolución del PE. En este contexto, algunas partes interesadas plantearon la posibilidad de crear una estructura de gestión de dos niveles. La JERS seguiría estando presidida por el presidente del BCE, pero se crearía una nueva función de director general con dedicación exclusiva. El presidente del BCE seguiría presidiendo la Junta General, que es el máximo órgano decisorio de la JERS, y el director general se encargaría de las actividades diarias y, además, podría representar a la JERS en algunos foros clave como, por ejemplo, el CEF. El nombramiento de un «presidente ejecutivo» también se ha recomendado en la Resolución del PE.

#### *3.2.2. Organización interna y estructuras de funcionamiento*

Según la mayoría de las partes interesadas, podrían mejorarse la estructura y los mecanismos de gobernanza actuales de la JERS, con el fin de garantizar una toma de decisiones más eficiente.

***El tamaño de la Junta General podría reducirse.*** Casi todas las partes interesadas han señalado que el gran tamaño de la Junta General (67 miembros) puede ser un problema y algunas de ellas se refirieron de modo parecido al tamaño del CTC. Si bien la amplia gama de conocimientos especializados se consideró un punto positivo, muchas partes interesadas destacaron que el tamaño actual de la Junta General tiene inconvenientes en cuanto al funcionamiento de las reuniones y los debates, la posibilidad de intercambiar información confidencial y sensible y la fluidez de la toma de decisiones. El Comité Director, cuyo tamaño es más reducido (está compuesto por 14 miembros de la Junta General), es más adecuado para el debate de cuestiones sensibles, pero no está facultado para decidir y, por tanto, su papel queda limitado a la preparación de las reuniones de la Junta General. Algunas partes interesadas señalaron que aumentar la frecuencia de las reuniones del Comité Director podría contribuir a reforzar su papel. Muchas partes interesadas adujeron que había margen para reducir el tamaño de la Junta General (por ejemplo, limitando la representación de los Estados miembros a un representante) u otorgar más competencias al Comité Director, cuya composición también podría modificarse, sobre todo a raíz de la creación del MUS, aunque no solo por ello.

***Algunas partes interesadas sugirieron también la posibilidad de modificar la composición de la Junta General para reorientar la labor de la JERS de manera más equilibrada entre los distintos sectores y reforzar la perspectiva europea.*** Los miembros podrían, por ejemplo, representar a diversas instituciones de un mismo Estado miembro o incluso de varios Estados miembros. Otro factor que se señaló como susceptible de contribuir a un cierto «sesgo» bancario fue que el personal de la Secretaría de la JERS procediera de bancos centrales, que tenderían de modo natural a centrarse más en los problemas bancarios (la mayoría de los bancos centrales nacionales se encargan de la supervisión bancaria) que en otros sectores financieros. Además, debe reconocerse que los bancos suelen ser las principales fuentes de riesgo sistémico, por lo que la atención que se les presta se debe también al riesgo más elevado que genera el sector bancario.

***Se propuso revisar la composición de los dos comités consultivos.*** Hubo diferencias en las respuestas recibidas durante la consulta acerca del trabajo de los dos comités consultivos. En lo que se refiere al CTC, muchos de los consultados elogiaron al Comité por las aportaciones periódicas al orden del día de la Junta General de la JERS. Sin embargo, otros indicaron que estaba demasiado orientado hacia el sector bancario y tenía cierto sesgo nacional en su enfoque del riesgo sistémico. Se señaló que podría reducirse el número de miembros del mismo, a semejanza de la solución que podría adoptarse para la Junta General. En lo que respecta al CCC, las partes interesadas indicaron que su producción era menos frecuente que la del CTC. Sin embargo, en términos de contenido, su trabajo se considera en general más innovador y original que el del CTC. Algunos encuestados propusieron fusionar los dos comités consultivos con el fin de combinar el método de trabajo del CTC y el enfoque creativo del CCC.

### ***3.2.3. Instrumentos de la JERS***

Muchas partes interesadas consideran que el trabajo de comunicación de la JERS y la interacción de la misma con otras instituciones y organismos es mejorable y se basa demasiado en los instrumentos formales consistentes en advertencias y recomendaciones.

***Las partes interesadas han pedido una mayor transparencia*** como medio para mejorar el mecanismo «actuar o dar explicaciones» (por ejemplo, publicación de

advertencias y recomendaciones, más transparencia del curso dado a las mismas por los destinatarios, etc.).

***Las partes interesadas también han sugerido que el mecanismo «actuar o dar explicaciones» se podría reforzar mediante una mejor interacción con otros organismos europeos, en particular el CEF.*** Una interacción mejor y temprana podría reforzar el impacto de las acciones de la JERS y sensibilizar a los Estados miembros sobre las consecuencias de sus decisiones de actuación sobre la estabilidad financiera. Algunas voces –sobre todo el informe de los expertos de alto nivel del CTC y el CCC– subrayaron que un director general de la JERS con dedicación exclusiva<sup>24</sup> podría contribuir a una interacción más fluida con los destinatarios potenciales en una fase temprana, con lo que la acción de la JERS sería más eficaz.

***Por lo que se refiere a intervención de la JERS en el ámbito de la legislación, algunas partes interesadas propusieron que se organizara mejor,*** con el fin de evitar una intervención en una fase demasiado avanzada del procedimiento legislativo o incluso después de la adopción de la legislación. Prever una aportación temprana podría evitar las ineficiencias originadas por una intervención tardía, como ocurrió en el caso de la DRC IV/RRC. En este contexto, se sugirió que la participación de la JERS podría limitarse a determinar ámbitos para una futura acción legislativa. Otras partes interesadas sugirieron la posibilidad de consultar a la JERS antes de la adopción de una propuesta legislativa en el ámbito de la estabilidad financiera.

***Entre las partes interesadas existe la opinión de que podrían potenciarse las comunicaciones externas de la JERS.*** La función de la JERS consiste en vigilar y evaluar los riesgos para el sistema financiero, pero se apoya en otros organismos y en los Estados miembros para la aplicación de las políticas macroprudenciales destinadas a atenuar tales riesgos. Por lo tanto, su eficacia dependen de cómo gestiona las relaciones con otras partes interesadas y con los Estados miembros. Además, para su labor utiliza información procedente de esos organismos. Algunas partes interesadas consideran que hay margen para mejorar la calidad y oportunidad de las comunicaciones de la JERS, tanto internamente, con otros organismos del SESF y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), como con sus homólogos extranjeros e internacionales (Consejo de Supervisión de la Estabilidad Financiera de los Estados Unidos, Consejo de Estabilidad Financiera, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, FMI), los participantes en el mercado y el público en general. Las funciones potenciales de un director general con dedicación exclusiva podrían contribuir a aumentar la visibilidad de la JERS y a facilitar una estrategia de comunicación más proactiva y coherente.

***Las partes interesadas señalaron la necesidad de mejorar los procesos para el intercambio de datos entre la JERS y las AES en el marco del SESF.*** El proceso de aprobación a través del cual recibe datos la JERS es largo y prolijo, lo que puede afectar a la oportunidad y el impacto de sus aportaciones. Muchos de los pasos del proceso de aprobación son duplicidades. Se defendió la idea de que esos procesos debían simplificarse y de que debía mejorar la eficiencia y la eficacia. Debido a los retrasos en el acceso a los datos, puede ocurrir que la JERS no pueda emitir sus advertencias y recomendaciones antes de que se materialicen los riesgos, – lo que podría ir en detrimento de su capacidad de alerta rápida.

---

<sup>24</sup> Véase el apartado 3.2.1 anterior.

*El instrumental de la JERS podría ampliarse incluyendo más instrumentos de carácter persuasivo.* La JERS ha emitido una serie de recomendaciones formales en los tres últimos años. Algunas partes interesadas criticaron el momento en que se emitieron las recomendaciones de la JERS: algunas llegaron demasiado tarde y, en un caso, cuando el problema ya se había subsanado. El proceso de adopción de las recomendaciones de la JERS por la Junta General y el hecho de que se elaboran de modo muy formal se señalaron como posibles motivos de retraso. En algunos casos, los destinatarios juzgaron las recomendaciones demasiado formales, lo que les llevó a adoptar una actitud defensiva al respecto. Un enfoque más gradual podría reforzar el impacto de las medidas de la JERS y permitir entablar un diálogo constructivo con los destinatarios potenciales en una fase temprana. Puede haber margen para favorecer un uso más amplio del poder de persuasión por parte de la JERS, por ejemplo a través de la publicación de cartas o declaraciones públicas como medio para incrementar la flexibilidad de la función de alerta rápida. Se señaló que la figura de un director general de la JERS con dedicación exclusiva podría desempeñar un papel positivo a este respecto al aumentar la visibilidad de la JERS y, por tanto, su capacidad de influencia, antes de que se emitan las alertas y recomendaciones formales.

#### 4. CONCLUSIÓN

Debido a su reciente creación, resulta difícil evaluar la eficacia de la JERS como autoridad macroprudencial de carácter prospectivo. No obstante, de la información facilitada a la Comisión por las partes interesadas se desprende que, durante los tres primeros años de su existencia, la JERS ha conseguido establecerse como componente clave del marco europeo de supervisión. Las partes interesadas han reconocido que la JERS ha venido proporcionando un foro único para el debate de las cuestiones relativas a la estabilidad financiera durante la crisis y que ha servido para sensibilizar a los responsables políticos sobre la dimensión macroprudencial de las políticas y la reglamentación financiera. La JERS sigue siendo un componente importante del SESF.

Teniendo en cuenta estos logros, conviene, sin embargo, prestar atención a aspectos importantes del marco de la JERS, con vistas a aumentar la eficiencia de la supervisión macroprudencial a escala de la UE.

Algunas de las mejoras pueden ser aplicadas a corto plazo por la JERS y no requieren ninguna modificación del marco legislativo. Ese es el caso, por ejemplo, de:

- **Una estrategia de comunicación más proactiva y una interacción más temprana con los destinatarios potenciales.** Ello podría incluir, en particular, un mejor intercambio de información con el Comité Económico y Financiero y una mayor participación de la JERS en los debates y las reuniones del CEF. Además, la JERS podría recurrir en mayor medida al poder de persuasión, por ejemplo a través de la publicación de cartas o de declaraciones públicas, como medio para incrementar la flexibilidad de la función de alerta rápida antes de emitir cualquier advertencia o recomendación formal.

- **Una mayor frecuencia de las reuniones del Comité Director.** Ello podría ser una manera de reforzar el papel del Comité Director, al permitirle seguir más de cerca el trabajo de las estructuras operativas de la JERS entre reuniones de la Junta General.

- **Menos formalismo en la elaboración de las recomendaciones de la JERS.** Ello podría contribuir a acortar los plazos para la adopción de las recomendaciones y potenciar la reactividad de la JERS, fortaleciendo así su función de alerta temprana.

- **Una reorientación más equilibrada de la labor de la JERS más allá de los riesgos bancarios.** La JERS ha comenzado a ampliar su perspectiva y recientemente ha venido trabajando cada vez más en cuestiones no bancarias. Cabe felicitarse de esta tendencia, que convendrá mantener, ya que es importante preservar la dimensión intersectorial del mandato de la JERS.

Al mismo tiempo, muchas de las cuestiones a las cuales las partes interesadas consideran que se ha de prestar más atención se refieren a los propios reglamentos constitutivos de la JERS. Ello atañe especialmente a: las disposiciones relativas a la presidencia (ya que el presidente del BCE fue nombrado para el primer mandato de cinco años, es decir, hasta el 16 de diciembre de 2015); la creación de un puesto de director general con dedicación exclusiva; cambios en la estructura de toma de decisiones (por ejemplo, modificaciones de la composición de la Junta General y del Comité Director, reducción del tamaño de la Junta General, refuerzo de los poderes decisorios del Comité Director, etc.). La Comisión tiene intención de examinar más a fondo los aspectos técnicos y jurídicos de las distintas cuestiones planteadas y de iniciar trabajos preparatorios para evaluar las posibles opciones para abordar estas cuestiones. Se examinarán en especial:

- **Identidad organizativa:** es necesario aumentar la visibilidad y la autonomía de la JERS, permitiendo al mismo tiempo que se siga beneficiando de la reputación y experiencia del BCE. La Comisión seguirá reflexionando sobre este asunto. La posibilidad de una estructura de gestión de dos niveles, con el presidente del BCE como presidente y un nuevo director general con dedicación exclusiva encargado de las actividades cotidianas de la JERS, es una opción que podría estudiarse más detenidamente.

- **Gobernanza interna:** convendría reformar la estructura interna actual de la JERS. En especial, existe margen para la simplificación de los mecanismos de toma de decisiones en los que participan la Junta General y el Comité Director mediante la reducción del tamaño de la Junta General o la delegación/transferencia de mayores poderes al Comité Director. También cabría la posibilidad de aumentar la eficiencia y eficacia de los comités consultivos de apoyo.

- **Instrumental:** la JERS ha emitido una serie de advertencias y recomendaciones formales en los tres últimos años. Sin embargo, podría ampliarse la serie de instrumentos de que dispone, de modo que ejerza en mayor medida el poder de persuasión para mejorar la flexibilidad y fomentar la intervención temprana. Por otra parte, puede haber margen para definir con más claridad el papel de la JERS en relación con los cambios legislativos.

El trabajo técnico y jurídico que la Comisión llevará a cabo podrá tener en cuenta los elementos importantes de la arquitectura financiera global que aún no existen en la actualidad: los diferentes pilares de la unión bancaria no se han establecido plenamente todavía; los Estados miembros están creando autoridades macroprudenciales nacionales; está en proceso de establecimiento la responsabilidad macroprudencial en el BCE/MUS. Es preciso que haya una mayor claridad acerca de todos estos elementos antes de que pueda proponerse cualquier posible medida

legislativa de reforma de la JERS, ya que afectarán claramente al diseño de la propuesta.