



CORTES GENERALES

INFORME 4/2022 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 22 DE FEBRERO DE 2022, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICAN LA DIRECTIVA 2013/36/UE, EN LO REFERENTE A LAS FACULTADES DE SUPERVISIÓN, LAS SANCIONES, LAS SUCURSALES DE TERCEROS PAÍSES Y LOS RIESGOS AMBIENTALES, SOCIALES Y DE GOBERNANZA, Y LA DIRECTIVA 2014/59/UE (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2021) 663 FINAL] [2021/0341 (COD)] {SEC (2021) 380 FINAL} {SWD (2021) 320 FINAL} {SWD (2021) 321 FINAL};

- DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) N.º 575/2013 EN LO QUE RESPECTA A LOS REQUISITOS PARA EL RIESGO DE CRÉDITO, EL RIESGO DE AJUSTE DE VALORACIÓN DEL CRÉDITO, EL RIESGO OPERATIVO, EL RIESGO DE MERCADO Y EL SUELO DE RESULTADOS (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2021) 664 FINAL] [COM (2021) 664 FINAL ANEXO] [2021/0342 (COD)] {SWD (2021) 320} {SWD (2021) 321} {SEC (2021) 380}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2013/36/UE, en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza, y la Directiva 2014/59/UE; y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo de resultados, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 8 de marzo de 2022.



CORTES GENERALES

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 1 de febrero de 2022, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Diputado D. Fernando Gutiérrez Díaz de Otazu (GP), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno a las dos iniciativas en los que se manifiesta la conformidad de las mismas con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han recibido escritos del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Galicia, de la Asamblea de Extremadura y del Parlamento de Cantabria, comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 22 de febrero de 2022, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- Las propuestas de modificación descansan sobre la misma base jurídica que los actos legislativos que modifican, esto es, el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el caso de la propuesta de Reglamento por el que se modifica el RRC, y el artículo 53, apartado 1, del TFUE en el caso de la propuesta de Directiva por la que se modifica la DRC, que establecen lo siguiente:

“Artículo 53

1. *A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como para la coordinación de las disposiciones*



CORTES GENERALES

legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio.

...

Artículo 114

1. *Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.*

2. *El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.*

3. *La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*

4. *Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.*

5. *Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*

6. *La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.*



CORTES GENERALES

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.

7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.

8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.

9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.

10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.”

3.- La Propuesta de modificación de la Directiva 2013/36/UE (la Directiva de Requisitos de Capital o DRC) forma parte de un paquete legislativo que incluye también modificaciones del Reglamento (UE) n.º 575/2013 (el Reglamento de Requisitos de Capital o RRC).

En respuesta a la gran crisis financiera de 2008-09, la Unión llevó a cabo reformas sustanciales del marco prudencial aplicable a los bancos con el fin de aumentar su resiliencia y contribuir así a prevenir la reaparición de una crisis similar. Estas reformas se basaron en gran medida en las normas internacionales adoptadas desde 2010 por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB), que cobran cada vez más importancia debido al carácter cada vez más global e interconectado del sector bancario.

Si bien un sector bancario globalizado facilita el comercio y la inversión internacionales, también genera riesgos financieros más complejos. Sin unas normas mundiales uniformes, los bancos podrían optar por establecer sus actividades en la jurisdicción con los regímenes reguladores y de supervisión más favorables. Esto podría dar lugar a una carrera reguladora a la baja para atraer a las empresas bancarias, aumentando al mismo tiempo el riesgo de inestabilidad financiera mundial. La coordinación internacional de las normas mundiales limita en gran medida este tipo de competencia arriesgada y es fundamental para mantener la estabilidad financiera en un mundo globalizado. Las normas mundiales también simplifican la labor de los bancos con actividad internacional —entre los que se encuentran un buen número de bancos de la UE—, ya que garantizan



CORTES GENERALES

la aplicación de normas muy similares en los principales centros financieros de todo el mundo. La UE ha sido uno de los principales defensores de la cooperación internacional en el ámbito de la regulación bancaria.

Las reformas aplicadas hasta ahora se han centrado en aumentar la calidad y cantidad del capital reglamentario que los bancos deben tener para cubrir posibles pérdidas. Además, su objetivo era reducir el apalancamiento excesivo de los bancos, aumentar la resiliencia de los bancos frente a perturbaciones de liquidez a corto plazo, reducir su dependencia de la financiación a corto plazo, reducir su riesgo de concentración y abordar los problemas de las entidades demasiado grandes para quebrar. Como consecuencia de ello, las nuevas normas reforzaron los criterios aplicables al capital reglamentario admisible, incrementaron los requisitos mínimos de capital e introdujeron nuevos requisitos para el riesgo de ajuste de valoración del crédito (AVC) y para las exposiciones al riesgo de crédito de contraparte. Además, se introdujeron varias normas prudenciales nuevas: un requisito mínimo de ratio de apalancamiento, una ratio de liquidez a corto plazo (denominada ratio de cobertura de liquidez), una ratio de financiación estable a más largo plazo (denominada ratio de financiación estable neta), límites de grandes exposiciones y colchones de capital macroprudenciales. Gracias a este primer conjunto de reformas aplicadas en la Unión, el sector bancario de la UE se ha vuelto considerablemente más resistente a las perturbaciones económicas y ha entrado en una situación considerablemente más estable en la crisis de la COVID-19 en comparación con su situación al inicio de la gran crisis financiera. Además, los supervisores y legisladores adoptaron medidas temporales de alivio al inicio de la crisis de la COVID-19.

Aunque el nivel global de capital en el sistema bancario de la UE se considera actualmente satisfactorio por término medio, todavía no se han abordado algunos de los problemas detectados a raíz de la gran crisis financiera. Los análisis realizados por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y el Banco Central Europeo (BCE) han puesto de manifiesto que los requisitos de capital calculados por los bancos de la UE utilizando modelos internos han demostrado un nivel significativo de variabilidad que no se justificaba por diferencias en los riesgos subyacentes y que, en última instancia, socava la fiabilidad y comparabilidad de sus ratios de capital. Además, la falta de sensibilidad al riesgo en los requisitos de capital calculados utilizando métodos normalizados da lugar a unos requisitos de capital insuficientes o excesivamente elevados para algunos productos o actividades financieros (y, por tanto, para modelos de negocio específicos basados principalmente en ellos).

A la luz de la pandemia de COVID-19, se han retrasado los trabajos preparatorios de la presente propuesta. El retraso reflejó la decisión del CSBB, de 26 de marzo de 2020, de aplazar un año los plazos de aplicación acordados previamente para los elementos finales de la reforma de Basilea III. Teniendo en cuenta lo anterior, la presente iniciativa legislativa tiene dos objetivos generales: contribuir a la estabilidad financiera y contribuir



CORTES GENERALES

a la financiación constante de la economía en el contexto de la recuperación de la crisis posterior a la COVID-19. Estos objetivos generales pueden desglosarse en cuatro objetivos más específicos:

- 1) reforzar el marco de los requisitos de capital basados en el riesgo sin aumentos significativos de los requisitos de capital en general;
- 2) reforzar la atención prestada a los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) en el marco prudencial;
- 3) armonizar en mayor medida las competencias y los instrumentos de supervisión;
- 4) reducir los costes administrativos de los bancos relacionados con la divulgación pública de información y mejorar el acceso a los datos prudenciales de los bancos.

La Propuesta contempla medidas para enmarcar el acceso a la actividad bancaria, su ejercicio y su supervisión dentro de la Unión, con el objetivo de garantizar la estabilidad del mercado interior. El sector bancario, uno de los componentes fundamentales del sistema financiero de la Unión, proporciona actualmente la mayor parte de la financiación dentro del mercado interior. La Unión tiene un mandato claro para actuar en el ámbito del mercado interior, y la base jurídica adecuada consiste en los artículos pertinentes del Tratado en los que se basan las competencias de la Unión en este ámbito.

La base jurídica se inscribe en el ámbito del mercado interior, que se considera una competencia compartida, tal como se define en el artículo 4 del TFUE. La mayoría de las medidas consideradas representan actualizaciones y modificaciones del Derecho vigente de la Unión y, como tales, se refieren a ámbitos en los que la UE ya ha ejercido su competencia y no tiene intención de dejar de ejercerla. Algunas medidas (en particular las que modifican la DRC) tienen por objeto introducir un grado adicional de armonización con el fin de alcanzar de manera coherente los objetivos definidos en dicha Directiva. Dado que las medidas propuestas tienen por objeto complementar la legislación ya vigente de la UE, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, antes que con diferentes iniciativas nacionales.

En cuanto a las medidas de supervisión, la divulgación de información y las sucursales de terceros países, si se deja que la iniciativa se aborde únicamente a escala nacional, esto puede dar lugar a una menor transparencia y a mayores costes de arbitraje, lo que puede dar lugar a una posible distorsión de la competencia y afectar a los flujos de capital. Además, la adopción de medidas nacionales sería jurídicamente difícil, dado que el RRC ya regula las cuestiones bancarias, incluidas las ponderaciones de riesgo, la presentación y la divulgación de información y otros requisitos relacionados con el RRC. Así pues, la modificación del RRC y la DRC se considera la mejor opción. Con ello se logra un



CORTES GENERALES

equilibrio adecuado entre la armonización de las normas y el mantenimiento de la flexibilidad nacional cuando resulte esencial, sin perjuicio del código normativo único.

Las modificaciones seguirían promoviendo la aplicación uniforme de los requisitos prudenciales y la convergencia de las prácticas supervisoras, y garantizarían condiciones de competencia equitativas en todo el mercado interior de servicios bancarios. Esto es particularmente importante en el sector bancario, pues muchas entidades de crédito operan en todo el mercado interior de la UE. La plena cooperación y confianza dentro del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), así como en los colegios de supervisores y las autoridades competentes ajenos al MUS es esencial para que las entidades de crédito sean supervisadas eficazmente en base consolidada. Estos objetivos no podrían conseguirse con normas nacionales.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2013/36/UE, en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza, y la Directiva 2014/59/UE; y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo de resultados, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.