III

(Actos preparatorios)

BANCO CENTRAL EUROPEO

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 23 de septiembre de 2020

sobre propuestas de reglamentos por los que se modifica el marco de la Unión para la titulización frente a la pandemia de la COVID-19

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Introducción y fundamento jurídico

El 27 de agosto de 2020 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Consejo de la Unión Europea una solicitud de dictamen sobre a) una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/2402 por el que se establece un marco general para la titulización y se crea un marco específico para la titulización simple, transparente y normalizada con el fin de contribuir a la recuperación de la pandemia de COVID-19 ([1]) (en lo sucesivo, «reglamento de titulización propuesto»); y b) una 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 ajustes al marco de titulación para apoyar la recuperación económica frente a la pandemia de COVID-19 ([2]) (en lo sucesivo, «reglamento propuesto por el que se modifica el RCC») (conjuntamente, en lo sucesivo, «reglamentos propuestos»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, puesto que los reglamentos propuestos contienen disposiciones que afectan: a) la contribución del SEBC a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero, según se establece en el artículo 127, apartado 5, del Tratado, y b) las tareas encomendadas al BCE conforme al artículo 127, apartado 6, del Tratado, respecto de las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. 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.

Observaciones generales

1. ***Objetivos de los reglamentos propuestos***

Los efectos sin precedentes de la crisis mundial desencadenada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) han hecho que todas las autoridades públicas actúen rápida y decisivamente para garantizar que las entidades de crédito puedan seguir cumpliendo su función de financiar la economía real y estén en condiciones de apoyar la recuperación económica a pesar del aumento de pérdidas al que probablemente tengan que hacer frente a causa de la crisis.

Si bien las autoridades competentes, incluido el BCE, en toda la Unión han relajado temporalmente los requerimientos de capital y operativos en respuesta a las nuevas circunstancias, los órganos legislativos de la Unión han adoptado recientemente el Reglamento (UE) 2020/873 del Parlamento Europeo y del Consejo ([3]) que contiene modificaciones específicas al marco normativo prudencial de la Unión con el fin de que las entidades de crédito maximicen su capacidad de conceder préstamos y absorber las pérdidas relacionadas con la pandemia de COVID-19, garantizando al mismo tiempo que conserven su resiliencia ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Reglamento (UE) n.º 2020/873 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2020, por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y el Reglamento (UE) 2019/876 en lo relativo a determinadas adaptaciones realizadas en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 204 de 26.6.2020, p. 4).
([4]) Véase la sección 1 de la exposición de motivos de la propuesta legislativa de la Comisión [COM (2020)310 final].

Conforme a lo expuesto, el BCE acoge favorablemente, en general, las propuestas de reglamento de la Comisión, que contienen modificaciones específicas al marco de titulización de la Unión con el fin de facilitar el uso de la titulización en la recuperación de la Unión a través de dos medidas. La primera medida es la introducción de un marco para la titulización sintética simple, transparente y normalizada (STS) del balance con el fin de facilitar la concesión de préstamos a la economía real por parte de las entidades de crédito. La segunda medida es la eliminación de los obstáculos normativos a la titulización de exposiciones dudosas, al objeto de mantener la capacidad de conceder préstamo de las entidades de crédito, dado que cabe esperar un aumento de las exposiciones dudosas causadas por la COVID-19. Se basa en proyectos de normas propuestos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) y publicados para consulta en junio de 2020 (en lo sucesivo, «los proyectos de normas del CSBB») ([5]).

2. *Aclaración de la competencia supervisora del BCE*

El BCE desea recordar su opinión expresada en su anterior Dictamen sobre el marco de titulización de la Unión (CON/2016/11) ([6]) en relación con las competencias supervisoras del BCE en materia de titulización ([7]). Como se indica en él, el artículo 127, apartado 6, del Tratado, solo permite encomendar tareas específicas al BCE respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. En consecuencia, el artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo ([8]) encomienda al BCE, con fines de supervisión prudencial, la función de velar por que las entidades de crédito significativas cumplan el derecho aplicable de la Unión que imponga requisitos prudenciales en materia de titulización.

En particular, en consonancia con el anterior dictamen del BCE, el BCE sigue opinando que velar directamente por el cumplimiento de los requisitos de retención de riesgo (artículo 6 del Reglamento (UE) 2017/2402 del Parlamento Europeo y del Consejo ([9])) y transparencia (artículo 7 del Reglamento (UE) 2017/2402) por las entidades de crédito significativas que actúen como originadoras, patrocinadoras o prestamistas originales, debe considerarse esencialmente como supervisión de los mercados de productos. Lo mismo es aplicable a las normas relativas a la prohibición de la retitulización (artículo 8 del Reglamento (UE) 2017/2402). Estas normas no tienen como objetivo principal la supervisión prudencial de las entidades de crédito. En cambio, estas normas aseguran la armonización de intereses entre originadores, patrocinadores o prestamistas originales e inversores, y permiten a estos últimos comprender, evaluar y comparar las operaciones de titulización. Por consiguiente, el BCE considera que esas tareas no pueden encomendársele.

En este contexto, preocupa al BCE que el considerando 21 de la propuesta de reglamento sobre titulización atribuya indebidamente un carácter prudencial a los artículos 6 a 8 del Reglamento (UE) 2017/2402 al designar estos requisitos como obligaciones prudenciales y confiar específicamente la competencia para velar por su cumplimiento a las autoridades competentes encargadas de la supervisión prudencial, sin explicar por qué dichas normas se consideran prudenciales. A este respecto, el BCE señala también que el considerando 21 parece contradecir los objetivos de los requisitos establecidos en los artículos 6 a 8 del Reglamento (UE) 2017/2402, tal como se expresan en los considerandos 8 y 10 a 13 de dicho reglamento, que se refieren al objetivo de preservar y proteger los intereses de los inversores.

Una interpretación como la sugerida en el considerando 21 implicaría que el BCE sería responsable de velar por el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 6 a 8 del Reglamento (UE) 2017/2402, que afectan principalmente a los mercados de productos y a la protección de los inversores. Esta interpretación sería contraria al artículo 127, apartado 6, del Tratado y no puede seguirse. Un considerando no puede afectar al requisito de que la legislación de la Unión se interprete de conformidad con el Tratado.

Por lo tanto, debe modificarse el considerando 21 del reglamento propuesto sobre titulización de manera que la competencia que conforme a dicho reglamento corresponde al BCE sea compatible con las tareas que le encomiendan el artículo 127, apartado 6, del Tratado y el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo.

([5]) Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans*, junio de 2020 (publicado para comentarios hasta el 23 de agosto de 2020).

([6]) Dictamen del Banco Central Europeo, de 11 de marzo de 2016, acerca de: a) una propuesta de reglamento por el que se establecen normas comunes sobre la titulización y se crea un marco europeo para la titulización simple, transparente y normalizada, y b) una propuesta de reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión (CON/2016/11) (DO C 219 de 17.6.2016, p. 2).

([7]) Véase el apartado 3 del Dictamen CON/2016/11.

([8]) 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).

([9]) Reglamento (UE) 2017/2402 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se establece un marco general para la titulización y se crea un marco específico para la titulización simple, transparente y normalizada, y por el que se modifican las Directivas 2009/65/CE, 2009/138/CE y 2011/61/UE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009 y (UE) n.º 648/2012 (DO L 347 de 28.12.2017, p. 35).

Observaciones particulares

3. ***Titulizaciones sintéticas STS***

3.1. La Comisión propone, de acuerdo con la recomendación de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) en su informe de 6 de mayo de 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]), introducir un marco específico para las titulizaciones sintéticas del balance STS, similar al marco STS vigente para las titulizaciones tradicionales. La propuesta de la Comisión también introduce una ponderación del riesgo preferente para los tramos preferentes de las titulizaciones sintéticas STS retenidas por el originador. El BCE observa que esta propuesta no se ajusta a las normas del CSBB, ya que las normas del CSBB no prevén un marco STS para las titulizaciones sintéticas.

3.2. El BCE acoge con satisfacción la propuesta de normalizar el mercado de titulización sintética mediante la introducción de criterios STS, que probablemente tendrán un efecto incentivador positivo. El BCE también reconoce que el análisis de la ABE ([11]) demuestra los buenos resultados de las titulizaciones sintéticas de balance en los diez últimos años. Sin embargo, como admite la ABE en el citado informe, existen limitaciones en los datos y las operaciones utilizados en este análisis.

3.3. No obstante, el BCE recomienda que se establezca un seguimiento exhaustivo del mercado de titulización sintética STS. La ponderación de riesgo preferente podría ser un incentivo para que las entidades de crédito recurran en mayor medida a la titulización sintética en la gestión del capital. Una futura crisis sistémica podría provocar la inviabilidad de varias estructuras de titulización sintéticas al mismo tiempo, ejerciendo presión sobre las posiciones de capital de las entidades de crédito y reduciendo su capacidad para conceder préstamos a la economía real. El seguimiento del riesgo de un acontecimiento de este tipo sería prudente.

4. ***Titulización de exposiciones dudosas***

4.1. El BCE apoya la propuesta de la Comisión de ajustar el tratamiento prudencial de las titulizaciones de exposiciones dudosas, en consonancia con la reciente consulta del CSBB, y recomienda que los proyectos de normas del CSBB se reflejen fielmente a menos que exista una razón sólida para no hacerlo. A este respecto, el BCE recomienda que la propuesta de la Comisión se ajuste, en caso necesario, para reflejar las normas definitivas del CSBB. Las titulizaciones de exposiciones dudosas son un mecanismo útil para que las entidades de crédito reduzcan las ratios de exposiciones dudosas, al tiempo que transfieren el riesgo de exposición dudosa fuera del sistema bancario. El marco regulador debe facilitar este proceso, garantizando a la vez que se mantenga el capital adecuado para las posiciones en titulizaciones de exposiciones dudosas que permanezcan en el sistema bancario.

4.2. Las normas vigentes para el cálculo de las ponderaciones de riesgo de las posiciones de titulización, si se aplican rigurosamente, pueden dar lugar a ponderaciones de riesgo excesivamente elevadas para las posiciones en titulizaciones de exposiciones dudosas. A fin de facilitar la reducción de las exposiciones dudosas por parte de las entidades de crédito, un elemento importante es garantizar que las posiciones de titulización resultantes estén sujetas a ponderaciones de riesgo adecuadas. Los proyectos de normas del CSBB logran un buen compromiso entre la sensibilidad al riesgo y la simplicidad al definir una ponderación de riesgo fija del 100 % para los tramos preferentes de las titulizaciones de exposiciones dudosas admisibles.

4.3. La definición de titulizaciones de exposiciones dudosas de la propuesta de reglamento sobre titulizaciones se aparta de la definición propuesta en los proyectos de normas del CSBB. Mientras que los proyectos de normas del CSBB definen las titulizaciones de exposiciones dudosas como aquellas en las que el parámetro W (definido en el artículo 261, apartado 2, del RRC) es superior al 90 %, la propuesta de la Comisión define las titulizaciones de exposiciones dudosas como titulizaciones en las que el 90 % de los activos subyacentes son dudosos, tal como se definen en el artículo 47 *bis*, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([12]) (en lo sucesivo, «RRC»). El BCE apoya el planteamiento propuesto por la Comisión por las razones que se exponen a continuación. Las entidades de crédito establecidas en la Unión aplican la definición de exposición dudosa contemplada en el artículo 47 *bis*, apartado 3, del RRC a efectos de presentación de información reguladora y de

([10]) *Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402 (EBA/OP/2020/07)* de la ABE, de 6 de mayo de 2020.

([11]) *Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402 (EBA/OP/2020/07)* de la ABE, de 6 de mayo de 2020.

([12]) 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).

gestión del riesgo; la definición del artículo 47 *bis*, apartado 3, del RRC está más en consonancia con los riesgos económicos y las prácticas bancarias asociadas que el parámetro W. Además, la definición de exposiciones dudosas del artículo 47 *bis*, apartado 3, del RRC comprende las exposiciones de impago probable, a diferencia de la definición propuesta en los proyectos de normas del CSBB; algunas entidades de crédito de la Unión tienen un volumen significativo de exposiciones de impago probable y se beneficiarían de las propuestas.

4.4. Además, la propuesta de la Comisión contiene modificaciones a la admisibilidad de cobertura del riesgo de crédito mediante garantías personales, tal como se establece en el artículo 249, apartado 3, del RRC. Si bien el RRC en vigor no se ajusta plenamente a las normas del CSBB ([13]) sobre esta cuestión, la propuesta de la Comisión tampoco se ajustaría plenamente a las normas del CSBB. El BCE propone modificar el artículo 249, apartado 3, del RRC para adaptarlo plenamente a las normas del CSBB, de manera que no se impongan requisitos mínimos de calificación a la mayoría de los proveedores de cobertura del riesgo de crédito mediante garantías personales, pero que sí se impongan requisitos a la cobertura del riesgo de crédito mediante garantías personales proporcionada por entidades privadas no reguladas de conformidad con las normas del CSBB.

4.5. El BCE recomienda una modificación de la definición propuesta de descuento sobre el precio de compra no reembolsable. La propuesta de la Comisión define el descuento sobre el precio de compra no reembolsable como el descuento sobre el precio realizado cuando las exposiciones dudosas se transfieren a una sociedad instrumental a cambio de notas de titulización por debajo de su saldo vivo nominal. Sin embargo, esta definición no comprende el descuento adicional que se obtiene cuando el originador vende estas notas a los inversores por debajo de su importe nominal ([14]). Con el fin de reflejar el contenido económico de las titulizaciones de exposiciones dudosas, la definición debe ampliarse para abarcar también los descuentos que se realizan cuando se venden las notas a inversores cuando se originan. Además, el BCE recomienda expresamente que se excluyan los descuentos reembolsables sobre el precio de compra, que puedan socavar la transferencia de riesgos, ya que el originador sigue estando expuesto a la evolución de las exposiciones dudosas.

4.6. La Comisión propone una modificación del cálculo de los requisitos de capital máximos definidos en el artículo 268 del RRC para las titulizaciones de exposiciones dudosas, permitiendo la deducción de los descuentos sobre el precio de compra no reembolsables de las pérdidas esperadas al calcular los requisitos de capital máximos. El BCE observa que, si bien existen argumentos en apoyo de la opinión de que la aplicación de esta deducción es coherente con las normas del CSBB ([15]) sobre esta cuestión, dichas normas no lo indican expresamente.

4.7. Por último, el BCE recomienda aclarar, para evitar dudas, que el límite mínimo de ponderación del riesgo del 100 % para las titulizaciones de exposiciones dudosas prevalece sobre el límite de ponderación del riesgo denominado «planteamiento transparente» para posiciones de titulización preferentes con arreglo al artículo 267 del RRC (si el límite da lugar a una ponderación del riesgo inferior al 100 %), como se indica expresamente en el proyecto de normas del CSBB (véase CRE 45.5).

En un documento técnico de trabajo separado figuran las propuestas de redacción específicas, acompañadas de explicaciones, correspondientes a las recomendaciones del BCE encaminadas a modificar los reglamentos propuestos. El documento de trabajo técnico está disponible en inglés en la dirección del BCE en internet.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 23 de septiembre de 2020.

La presidenta del BCE
Christine LAGARDE

([13]) Norma del CSBB que describe el cálculo de los requisitos de capital para el riesgo de crédito, capítulo 22, apartado 90, del marco de Basilea (CRE 22.90).

([14]) Las titulizaciones de exposiciones dudosas se llevan a cabo a menudo, como se ilustra en el ejemplo siguiente: 1) el originador posee una cartera de exposiciones dudosas con un saldo vivo de 100 y un valor contable de 60; 2) el originador transfiere entonces la cartera de exposiciones dudosas a una sociedad instrumental por un valor de 60; 3) la sociedad instrumental emite notas con un valor nominal de 60 (es decir, notas subordinadas con un valor nominal de 20; notas subordinadas intermedias con un valor nominal de 20; notas preferentes con un valor nominal de 20), que transfiere al originador a cambio de la cartera de exposiciones dudosas; 4) el originador vende las notas subordinadas y las notas subordinadas intermedias a los inversores por un precio de venta de 10 (es decir, las notas subordinadas se venden por 2; las notas subordinadas intermedias se venden por 8, partiendo de la hipótesis simplificadora de que el originador no está obligado a cumplir los requisitos de retención de riesgo) y retiene las notas preferentes, atribuyéndoles un valor contable de 20. Una definición restrictiva de los descuentos sobre el precio de compra no reembolsables daría lugar en este ejemplo a un valor del 40 %, mientras que una definición más amplia, que refleje mejor la realidad económica, daría lugar a un valor del 70 %. Por lo tanto, una definición más amplia permite que una gama más amplia de titulizaciones de exposición dudosa se beneficien de la ponderación de riesgo fija del 100 %.

([15]) Norma del CSBB que describe el cálculo de los requisitos de capital para el riesgo de crédito, capítulo 40, apartado 54, del marco de Basilea (CRE 40.54).