

Informe Especial

## Supervisión por parte de la UE del riesgo de crédito de los bancos

El BCE ha intensificado sus esfuerzos, pero es necesaria una mayor garantía de que el riesgo de crédito se gestiona y cubre adecuadamente



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-XII
<b>Introducción</b>	01-15
<b>Supervisión prudencial de los bancos por parte del Banco Central Europeo</b>	01-09
<b>Riesgo de crédito y préstamos dudosos en la UE</b>	10-15
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	16-22
<b>Observaciones</b>	23-104
<b>Las evaluaciones del riesgo de crédito realizadas por el BCE son de buena calidad, pero este no utiliza eficientemente sus instrumentos para garantizar una gestión y cobertura sólidas del riesgo de crédito</b>	23-76
Las evaluaciones supervisoras del riesgo de crédito de los bancos realizadas por el BCE presentan algunas deficiencias, pero en general son de buena calidad	26-36
Las asignaciones de personal son acordes con los riesgos detectados, pero aún no se han subsanado algunas deficiencias	37-47
Los procesos de consulta y aprobación del BCE son exhaustivos, pero impiden la notificación oportuna de la decisión del PRES a los bancos	48-52
El BCE no utiliza de manera eficiente sus instrumentos para garantizar que el riesgo de crédito esté totalmente cubierto por capital adicional	53-70
El BCE no hace un uso eficiente de sus competencias de supervisión a fin de dar instrucciones a los bancos para que gestionen mejor el riesgo de crédito	71-76
<b>El BCE ha intensificado sus esfuerzos para abordar las preocupaciones prudenciales relativas a los préstamos dudosos ya existentes, pero no hace el mejor uso de sus instrumentos</b>	77-104
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	105-121
<b>Anexo</b>	

**Anexo I — Seguimiento del Informe Especial 29/2016 – El  
Mecanismo Único de Supervisión: buen comienzo, pero tiene que  
seguir mejorando**

**Abreviaciones**

**Glosario**

**Respuestas del Banco Central Europeo**

**Cronología**

**Equipo auditor**

## Resumen

**I** El Banco Central Europeo (BCE), en estrecha cooperación con los supervisores nacionales, supervisa directamente alrededor de 110 bancos significativos de los 21 Estados miembros participantes en la unión bancaria. Esto se conoce como el Mecanismo Único de Supervisión, creado en 2014.

**II** Los supervisores evalúan los riesgos a los que se enfrentan los bancos (como el riesgo de crédito, la gobernanza, la liquidez y el modelo de negocio) en un proceso anual y comprueban que los bancos están preparados para gestionar adecuadamente esos riesgos. Las realizaciones del proceso son una evaluación formal de riesgos y decisiones anuales de supervisión. Los supervisores imponen a los bancos requisitos de capital adicionales (denominados «requisitos del pilar 2») por encima de los mínimos reglamentarios (denominados «requisitos del pilar 1») para cubrir los riesgos no comprendidos en el pilar 1 o medidas de supervisión dirigidas a garantizar que los bancos adopten medidas correctoras para mejorar la gestión y el control de sus riesgos, o tanto unos como otras.

**III** Una de las principales fuentes de riesgo prudencial para los bancos es el riesgo de crédito, en particular en el caso de prestatarios que no reembolsan sus préstamos, que pasan entonces a ser dudosos. La insuficiencia de provisiones puede poner en peligro la viabilidad de los bancos, como se pudo ver en las crisis pasadas. El BCE señaló recientemente que las perspectivas de los bancos se están deteriorando, en un contexto de debilitamiento de las expectativas económicas y de aumento del riesgo de crédito.

**IV** Para la viabilidad de los bancos es fundamental que el BCE no solo garantice una gestión y cobertura sólidas de los riesgos de crédito, sino también que los bancos identifiquen oportunamente los préstamos dudosos y los provisionen. Teniendo en cuenta la importancia de la confianza en el sector bancario y con objeto de informar a las partes interesadas, decidimos llevar a cabo esta auditoría, en la que evaluamos si el enfoque del BCE al supervisar los riesgos de crédito en los bancos y al abordar los préstamos dudosos ya existentes (clasificados como tales antes de abril de 2018) era eficaz desde el punto de vista operativo. Nos centramos en la actuación del BCE en el ciclo de supervisión de 2021, incluida una muestra de diez bancos que presentaban problemas identificados en relación con préstamos dudosos.

**V** Nuestra conclusión general es que el BCE intensificó sus esfuerzos para supervisar el riesgo de crédito de los bancos y, en particular, los préstamos dudosos. No obstante,

aún queda trabajo por hacer para que el BCE obtenga más garantías de que el riesgo de crédito se gestiona y cubre adecuadamente.

**VI** Con la excepción de algunas deficiencias, las evaluaciones del **nivel de riesgo de crédito de los bancos y del entorno de control** de nuestra muestra fueron de buena calidad e hicieron un uso adecuado de las herramientas de análisis comparativo. Sin embargo, en el contexto del proceso de revisión y evaluación supervisora, el BCE utilizó de manera ineficiente los instrumentos y competencias de supervisión existentes para garantizar una cobertura adecuada del riesgo de crédito.

**VII** La metodología, de reciente aplicación en 2021, para determinar los requisitos de capital adicionales (pilar 2) que el BCE ha de imponer como autoridad supervisora no ofrecía garantías de que los distintos riesgos individuales de los bancos estuvieran debidamente cubiertos. Además, el BCE no aplicó su metodología de manera coherente, pues no impuso requisitos del pilar 2 proporcionalmente más elevados cuanto mayores eran los riesgos a los que se enfrentaba un banco. La Autoridad Bancaria Europea no ha llevado a cabo una evaluación de la aplicación de la nueva metodología del BCE.

**VIII** El BCE tampoco reforzó sus medidas de supervisión para algunos bancos, ni siquiera ante un riesgo de crédito elevado y sostenido e insuficiencias persistentes en el control. El ciclo de supervisión de 2021 duró mucho tiempo (trece meses). Las decisiones definitivas no se emitieron a los bancos hasta febrero de 2022, debido principalmente a una larga fase de diálogo y aprobación. Una duración tan prolongada conlleva el riesgo de que las evaluaciones del BCE no reflejen los perfiles de riesgo reales de los bancos.

**IX** Por último, la supervisión se vio afectada en cierta medida por el hecho de que varios supervisores nacionales no cumplieron sus compromisos de proporcionar recursos de personal. El BCE también decidió no aumentar los efectivos para su función supervisora a partir de 2023.

**X** En cuanto a los **préstamos dudosos ya existentes**, su volumen global comenzó a disminuir a partir de 2015 y siguió haciéndolo como resultado de una serie de factores, entre los que se encuentran las acciones del BCE. El BCE no utilizó sistemáticamente sus competencias de supervisión específicas (la facultad de exigir una política específica de dotación de provisiones o ajustes en los cálculos de los fondos propios) para dar instrucciones a los bancos a fin de que abordaran los casos en los que el tratamiento contable no se consideraba prudente desde el punto de vista de la supervisión. En 2018, el BCE optó por informar a los bancos de que les impondría un

requisito de capital adicional (recargo del pilar 2) si no se atendían esos préstamos dudosos. Su enfoque, aplicado a todos los bancos, se centraba en la resolución oportuna de los préstamos dudosos ya existentes.

**XI** El BCE pretendía desalentar el comportamiento pasivo de muchos bancos y estimularlos a actuar de forma proactiva, sin una intervención más enérgica del BCE (por ejemplo, el recargo adicional del pilar 2). El enfoque del BCE, deliberadamente, no resolvió el problema de forma inmediata, ya que dio a los bancos años para atenerse a él. Además, no todos los bancos actuaron de forma tan proactiva como esperaba el BCE. El planteamiento elegido por el BCE también dio lugar a un trato desigual de los bancos, ya que a aquellos con una mayor proporción de préstamos dudosos se les concedió más tiempo que a los demás, y los bancos podían elegir el método de cobertura más ventajoso para ellos. Constatamos que el proceso dio lugar a una cierta ineficiencia, ya que su administración, tanto para los bancos como para el BCE, requería muchos recursos.

**XII** Para mejorar la eficiencia operativa, recomendamos al BCE:

- Reforzar las evaluaciones de riesgos de los bancos.
- Racionalizar el proceso de revisión y evaluación supervisora.
- Aplicar medidas de supervisión que garanticen mejor una cobertura y una gestión sólidas de los riesgos por parte de los bancos.

# Introducción

## Supervisión prudencial de los bancos por parte del Banco Central Europeo

**01** Los bancos de la UE son supervisados en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), creado en 2014. El MUS, un pilar de la unión bancaria, comprende el Banco Central Europeo (BCE) en su función de supervisor y las autoridades nacionales competentes (ANC) de los Estados miembros participantes. Se trata de los veinte Estados miembros de la zona del euro y, desde 2020, Bulgaria. En septiembre de 2022, el BCE supervisó directamente 110 entidades significativas (en lo sucesivo denominadas «bancos») que representan casi el 82 % de los activos bancarios de la unión bancaria<sup>1</sup>. El MUS se rige principalmente por el [Reglamento del MUS](#) y el [Reglamento Marco del MUS](#).

**02** La supervisión bancaria de la UE sigue un proceso anual común, conocido como proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES), y tiene por objeto garantizar que los bancos cumplan los requisitos prudenciales de la UE. Las directrices emitidas por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) especifican cómo llevar a cabo el PRES. De conformidad con el principio de «cumplir o explicar»<sup>2</sup>, el BCE y las ANC deben informar a la ABE de si cumplen las directrices y, en caso negativo, exponer los motivos. Los requisitos deben garantizar la seguridad y la solidez del sistema bancario europeo y aumentar la integración y la estabilidad financieras. La supervisión diaria corre a cargo de equipos conjuntos de supervisión (ECS), compuestos por personal tanto del BCE como de las ANC, cuyo trabajo está sujeto a la coordinación y el apoyo del BCE, entre otras, mediante las funciones horizontales de este. En 2021, los gastos administrativos en las funciones de supervisión del BCE ascendieron a 577,5 millones de euros<sup>3</sup>.

**03** El PRES se utiliza para garantizar que la confianza en los bancos esté justificada. Sin confianza en la solidez de un sistema bancario, los bancos no pueden desempeñar su papel de préstamo a la economía real, ya que no tendrían los medios necesarios. Este papel es especialmente crucial en la UE, donde la mayoría de las pequeñas y medianas empresas, reconocidas como la columna vertebral de las economías, no tienen acceso a los mercados de capitales. Dar a los ciudadanos de la UE la seguridad

---

<sup>1</sup> Sitio web del Banco Central Europeo, Supervisión Bancaria.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (artículo 16).

<sup>3</sup> Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE de 2021, sección 6.1.

de que pueden confiar en sus bancos también fue uno de los propósitos que impulsaron la unión bancaria y la creación del MUS.

**04** El concepto del PRES se introdujo por primera vez mediante el acuerdo de Basilea II en 2004. El BCE llevó a cabo su primer PRES en 2014 sobre la base de enfoques nacionales. Estas primeras decisiones del PRES se complementaron con los resultados de la revisión de 2014 llevada a cabo por el BCE, conocida como «evaluación global». Cualquier banco que se adhiera a la supervisión del BCE debe someterse a esta evaluación, que incluye una revisión de la calidad de los activos para aumentar la transparencia en relación con las exposiciones de los bancos, en lo que atañe, entre otros aspectos, a la adecuación de las valoraciones de activos y garantías y disposiciones conexas, en particular en lo que se refiere a los préstamos dudosos. El segundo PRES, llevado a cabo en 2015, se basó, por primera vez, en un enfoque común, lo que constituyó un paso importante hacia la consecución de una igualdad de condiciones dentro de la unión bancaria.

**05** Los supervisores llevan a cabo el PRES para verificar que los riesgos a los que están expuestos los bancos están adecuadamente gestionados y cubiertos por suficientes colchones de capital en caso de que estos riesgos se materialicen. Como parte del proceso, los supervisores examinan el perfil de riesgo de un banco basándose en cuatro elementos diferentes: i) modelo de negocio, ii) gobernanza, iii) riesgos para el capital y iv) riesgos para la liquidez. El riesgo de crédito es uno de los riesgos que los supervisores analizan como parte de su evaluación de los riesgos para el capital.

**06** Los supervisores asignan puntuaciones para riesgos individuales que se acumulan en una puntuación global del PRES de 1 a 4, la cual refleja la evaluación supervisora del nivel de riesgo y la calidad de los controles de riesgos de un banco. Cuanto mayor sea la puntuación, mayor será el riesgo evaluado.

**07** El PRES da lugar a acciones de supervisión que se deciden tras la evaluación y comprenden medidas relacionadas con el capital o la liquidez u otros tipos de medidas de supervisión (véase la [ilustración 1](#)).



## Ilustración 1 – Evaluación global del PRES



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información del BCE.

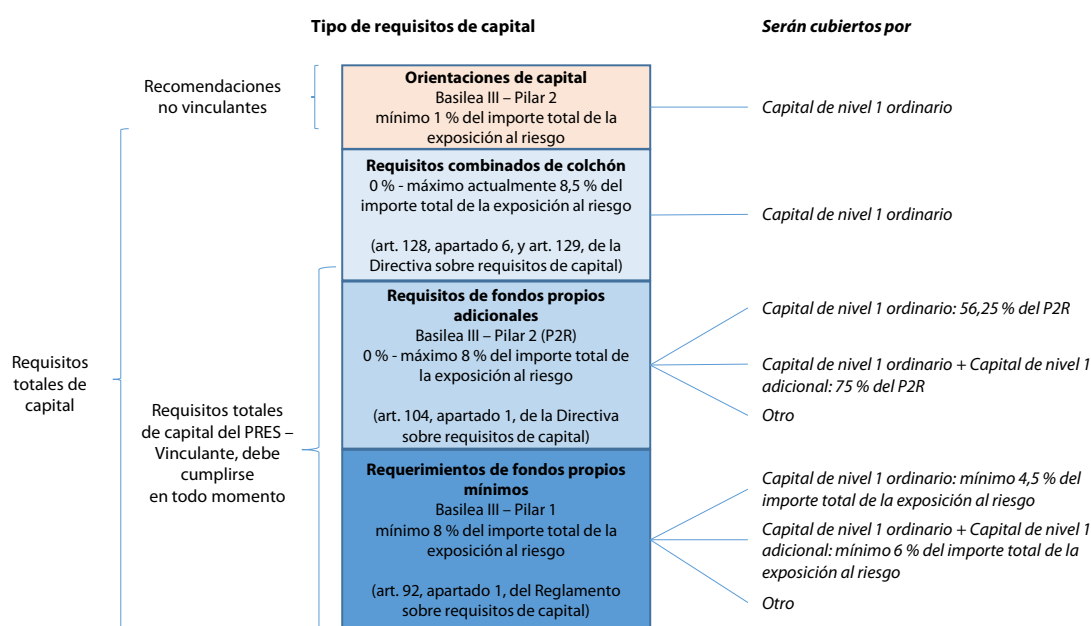
**08** El Reglamento del MUS, que se aplica al BCE (como supervisor), establece una lista no exhaustiva de las posibles **medidas de supervisión** que puede adoptar el BCE. Por ejemplo, el BCE puede exigir a los bancos que refuercen sus mecanismos, procesos y estrategias o que mantengan capital adicional, en particular el denominado requisito del pilar 2, por encima de los fondos propios mínimos reglamentarios. Estos últimos se definen en el pilar 1 del marco de Basilea III (es decir, el marco regulador internacional para los bancos), véase la **ilustración 2**. El marco de Basilea III fue adoptado por la UE mediante el Reglamento sobre requisitos de capital<sup>4</sup> y la Directiva sobre requisitos de capital<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Reglamento sobre requisitos de capital.

<sup>5</sup> Directiva 2013/36/UE.

**09** Hay tres componentes del capital que deben utilizarse para cumplir los requisitos reglamentarios (véase la *ilustración 2*): Capital de nivel 1 ordinario, capital de nivel 1 adicional y capital de nivel 2. El capital de nivel 1 es el capital de la máxima calidad e incluye, entre otros elementos, acciones y beneficios no distribuidos. El incumplimiento de sus requisitos de capital conlleva consecuencias para un banco: por ejemplo, puede estar sujeto a restricciones en sus posibilidades de pagar dividendos.

## Ilustración 2 – Requisitos reglamentarios de capital



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Riesgo de crédito y préstamos dudosos en la UE

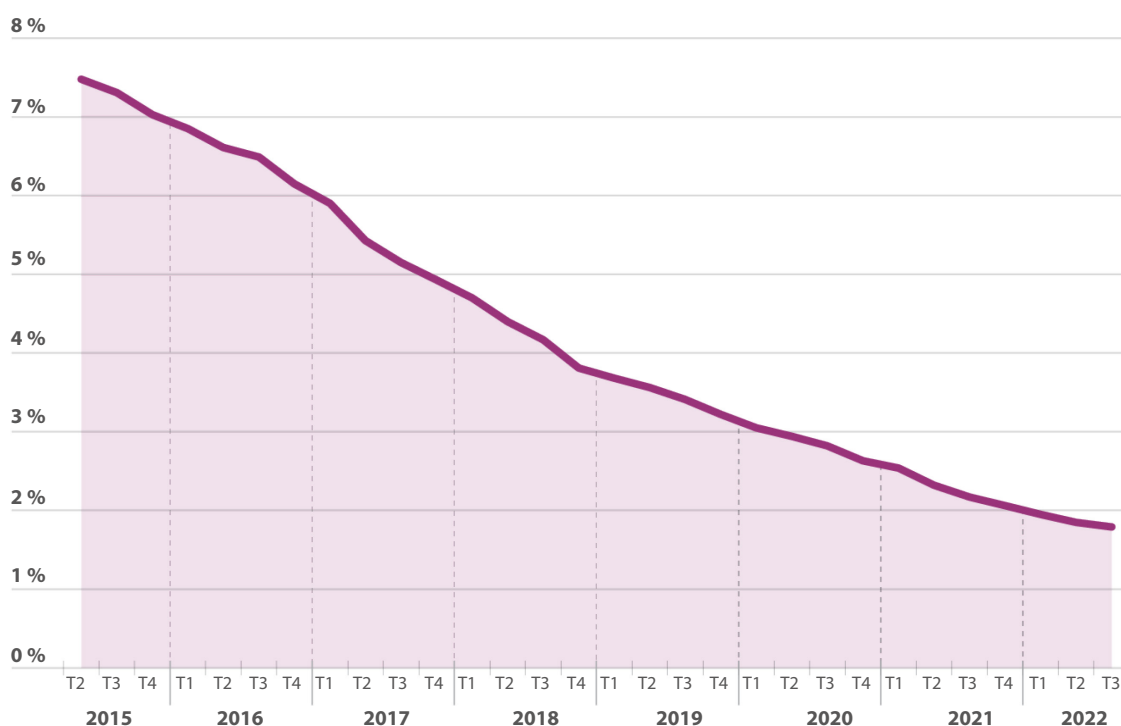
**10** Cuando los bancos conceden préstamos, corren inevitablemente el riesgo de que los prestatarios no puedan reembolsar sus préstamos. El objetivo de la gestión del riesgo de crédito es limitar dicho riesgo evaluando cuidadosamente la solvencia de los potenciales prestatarios y percibiendo intereses lo suficientemente elevados como para cubrir los riesgos de impago para el banco. Un préstamo es dudoso cuando es poco probable que un prestatario pague o cuando se encuentre en situación de impago debido a que los pagos programados llevan vencidos más de noventa días. Las normas contables exigen a los bancos que consignent provisiones para tales préstamos dudosos por el importe total del préstamo pendiente menos cualquier pago que, sobre la base de la experiencia anterior, pueda razonablemente esperar obtener de i) el prestatario en situación de impago o ii) la ejecución de las garantías.

**11** Una proporción elevada de estos préstamos dudosos respecto del total de préstamos (la ratio de préstamos dudosos) puede lastrar el desempeño de un banco, es decir, su rentabilidad, e incluso puede hacer que el banco sea inviable, especialmente si no puede permitirse provisionarlos adecuadamente. Un banco debe contar con una buena gestión del riesgo (lo que comprende normas sólidas en materia de préstamos, márgenes de préstamo suficientemente elevados para cubrir el coste de las pérdidas y pruebas de resistencia), ya que esta es fundamental para ayudar a prevenir o aliviar la acumulación de préstamos dudosos. De hecho, en caso de deterioro de las condiciones económicas o cuando se produce una caída repentina de los precios de la vivienda después de que se hayan vuelto insostenibles, un banco bien gestionado se halla en mejores condiciones para mitigar el impacto generalmente inevitable del aumento de los niveles de préstamos dudosos.

**12** Una de las consecuencias de la crisis financiera de 2008 fueron los elevados niveles de préstamos dudosos que afectaron a algunos bancos de la unión bancaria: al final de 2015, la ratio media de préstamos dudosos seguía siendo elevada, por encima del 7 % (véase la *ilustración 3*), y cinco de veinte Estados miembros (véase el apartado *01*) presentaban sistemas bancarios con ratios de préstamos dudosos superiores al 10 % (véase la *ilustración 4*).

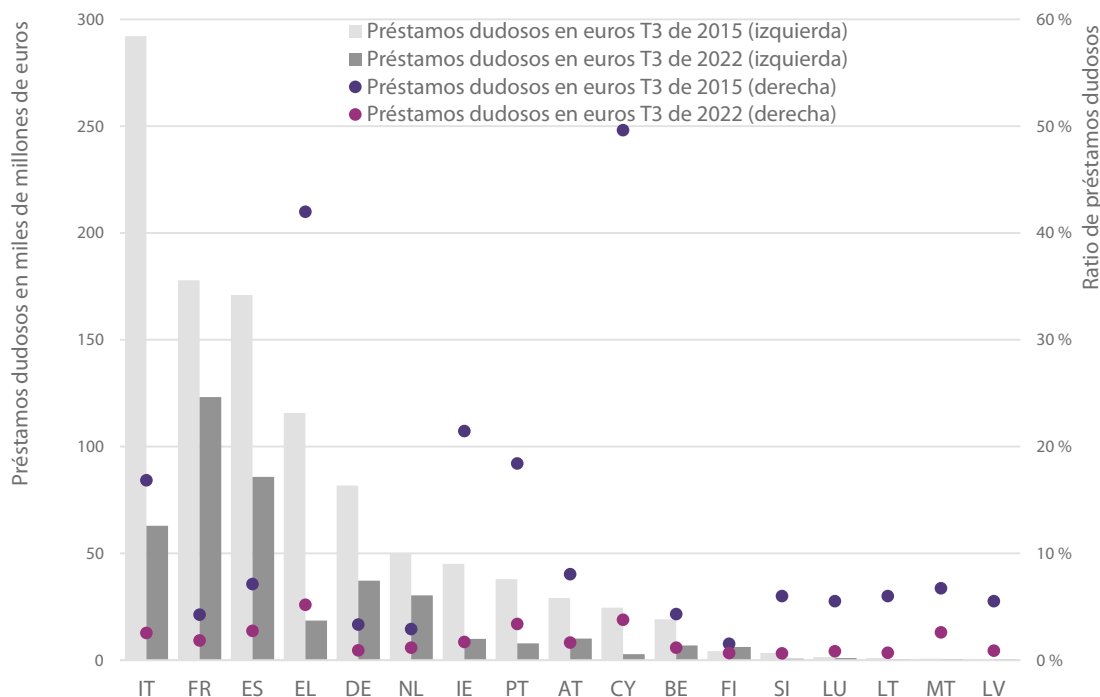
### Ilustración 3 – Ratio de préstamos dudosos para los veintiún miembros de la unión bancaria

(Ratio de préstamos dudosos en porcentaje)



*Fuente:* Estadísticas bancarias de supervisión del BCE (primer trimestre de 2022, ratio de préstamos dudosos para los países del MUS).

#### Ilustración 4 – Evolución de los préstamos dudosos (en euros y como ratio con respecto a todos los activos de los bancos del MUS)



*Nota:* No se dispone de datos comparables para EE y SK. Punto de partida de los datos: 2015, cuarto trimestre (LU); 2016, segundo trimestre (MT); 2016, primer trimestre (SI); punto final de los datos: 2021, tercer trimestre (LV).

*Fuente:* Estadísticas bancarias de supervisión del BCE.

**13** Abordar los préstamos dudosos pasó a ser una prioridad política dentro de la UE y, el 11 de julio de 2017, el Consejo publicó unas [Conclusiones sobre un plan de acción](#) para hacer frente a los elevados niveles de préstamos dudosos. Destacó la necesidad de actuar en relación con la supervisión bancaria, la reforma de los marcos aplicables a la insolvencia y al cobro de deudas, el desarrollo de mercados secundarios para los préstamos dudosos y la reestructuración del sector bancario. Uno de los principales pasos para avanzar en el tercer pilar de la unión bancaria (un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos), es afrontar el problema de los elevados préstamos dudosos. La culminación de la unión bancaria tiene por objeto reducir la fragmentación del sector bancario en la UE y garantizar un entorno competitivo justo para los bancos.

**14** El BCE es un actor crucial en estos esfuerzos. Para evitar que los bancos resulten inviables debido a una gestión y cobertura inadecuadas del riesgo de crédito, debería asegurarse de que los bancos subsanen sus deficiencias de manera oportuna en lo que respecta a la gestión del riesgo de crédito (como unas inadecuadas normas de concesión de préstamos) y a las correspondientes políticas contables (identificación y provisión de préstamos dudosos).

**15** Hasta el tercer trimestre de 2022, la ratio de préstamos dudosos había disminuido al 1,8 % en la unión bancaria, lo que representa un marcado descenso en comparación con 2015. La dispersión entre los Estados miembros (aunque sigue siendo elevada) ha disminuido considerablemente. La tendencia a la baja se debe en parte a i) las reducciones de los préstamos dudosos por la mejora de las circunstancias económicas; ii) la expiración o próxima expiración de préstamos en el marco de medidas de apoyo público, y iii) las ventas y titulizaciones (transmisiones a nuevos propietarios) de préstamos dudosos ya existentes. Pueden surgir nuevos préstamos dudosos conforme las medidas de apoyo relacionadas con el COVID-19 lleguen a su fin y converjan las dificultades económicas derivadas de la guerra en Ucrania y una elevada inflación. De hecho, el BCE ha señalado recientemente que existe un aumento del riesgo de crédito y que una caída de los precios de las acciones de los bancos apunta a un deterioro de sus perspectivas.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**16** Dado que los préstamos dudosos pueden constituir una amenaza importante para la viabilidad de un banco, y con vistas a salvaguardar la estabilidad financiera, es fundamental, y cada vez más en las difíciles condiciones económicas actuales, que los supervisores ejerzan de manera eficiente sus competencias de supervisión. Por lo que se refiere, en particular, al riesgo de crédito, los supervisores deberían garantizar una gestión y cobertura sólidas de los riesgos de crédito, incluidas la identificación y provisión oportunas de nuevos préstamos dudosos por parte de los bancos, a través de un PRES exhaustivo e intrusivo.

**17** El riesgo de crédito ha sido efectivamente una prioridad de supervisión del BCE desde la creación del MUS. Por lo tanto, decidimos llevar a cabo esta auditoría para arrojar luz sobre la supervisión por parte del BCE del riesgo de crédito en general y de los préstamos dudosos en particular.

**18** El presente informe complementa los informes sobre las actividades de supervisión del BCE que publicamos en 2016<sup>6</sup> y 2018<sup>7</sup>. El seguimiento del Informe Especial de 2016 figura en el *anexo I*. Nuestro mandato para auditar la eficiencia operativa de la gestión del BCE se define en el texto jurídico pertinente<sup>8</sup>. En 2019, el Tribunal y el BCE firmaron un *memorando de entendimiento* en el que se especificaban las modalidades prácticas para el intercambio de documentos e información. Obtuvimos pleno acceso a los documentos que solicitamos y la plena cooperación del personal del BCE a lo largo de todo el proceso.

**19** Nuestro trabajo se ha beneficiado del diálogo abierto y constructivo que mantuvimos con el BCE y su personal. Las publicaciones del BCE en materia de supervisión muestran que ha avanzado hacia una mayor transparencia (por ejemplo, en 2020 publicó por primera vez los requisitos del pilar 2 para cada banco). Esto refuerza la disciplina de mercado, el tercer pilar del marco de supervisión de Basilea, así como su propia rendición de cuentas.

---

<sup>6</sup> Informe Especial 29/2016: «El Mecanismo Único de Supervisión: buen comienzo, pero tiene que seguir mejorando».

<sup>7</sup> Informe Especial 02/2018: «La eficiencia operativa de la gestión por el BCE de las crisis de los bancos».

<sup>8</sup> Artículo 27.2 del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo y artículo 20, apartado 7, del Reglamento del MUS.

**20** En concreto, la auditoría examinó si el enfoque del BCE respecto a la supervisión del riesgo de crédito en los bancos y en cuanto a los préstamos dudosos ya existentes (definidos como aquellos que datan de antes de 2018) era eficiente desde el punto de vista operativo. A tal fin, evaluamos la relación entre los recursos empleados (es decir, personal, herramientas y procesos) y las realizaciones respecto a las siguientes preguntas:

- ¿El enfoque del BCE para supervisar el riesgo de crédito resultó eficiente para garantizar una cobertura y una gestión sólidas de este riesgo por parte de los bancos?
- ¿Fue eficiente el BCE al afrontar las preocupaciones prudenciales en relación con los préstamos dudosos ya existentes (es decir, los anteriores a 2018)?

**21** La auditoría se centró en las actividades de supervisión del BCE en relación con el riesgo de crédito, principalmente durante el ciclo del PRES de 2021, pero, en algunos casos, también en acciones anteriores. Auditamos las actividades de las direcciones horizontales del BCE responsables de la metodología de supervisión y las inspecciones *in situ*, así como de las direcciones con responsabilidad directa en la supervisión de bancos específicos.

**22** Entrevistamos a personal de múltiples ECS (que comprendían tanto personal del BCE como de las ANC) y de las funciones horizontales del BCE. Examinamos la documentación pertinente sobre los sistemas del BCE y llevamos a cabo análisis de toda la población de bancos. Para responder a ambas preguntas de auditoría, también examinamos los expedientes de supervisión de una muestra de diez bancos con altos niveles de préstamos dudosos. En esta muestra bancaria, nuestro objetivo era incluir bancos con diferentes modelos de negocio, pequeños y grandes, y de diversos Estados miembros. Con el fin de obtener información de una serie de partes interesadas, entrevistamos a un grupo del sector y a un supervisor de la UE de fuera de la unión bancaria.

## Observaciones

**Las evaluaciones del riesgo de crédito realizadas por el BCE son de buena calidad, pero este no utiliza eficientemente sus instrumentos para garantizar una gestión y cobertura sólidas del riesgo de crédito**

**23** El PRES anual es una actividad esencial del supervisor. Las evaluaciones de los riesgos de cada banco sujeto a supervisión (véase la *ilustración 1*) se llevan a cabo fuera del emplazamiento, así como sobre el terreno, si se estima necesario. Se basan en una amplia gama de información de carácter cuantitativo y cualitativo. Para garantizar una evaluación coherente respecto a todos los bancos, los ECS, de acuerdo con las normas pertinentes (véanse los apartados *01* a *02*), comparan cada banco con otros bancos (análisis comparativo) y tienen en cuenta el contexto pertinente al realizar sus evaluaciones del riesgo de crédito.

**24** La evaluación de un banco en un año determinado se resume en la decisión PRES, que el supervisor envía al banco (véase el apartado *07*). En general, la decisión contiene medidas que los bancos están obligados a adoptar para abordar las insuficiencias específicas detectadas. En lo que atañe específicamente al riesgo de crédito, las medidas pueden exigir a los bancos que mantengan capital adicional para cubrir los riesgos o que subsanen o mitiguen las deficiencias en los controles del riesgo de crédito o en la gestión del riesgo de crédito.

**25** En esta sección evaluamos la eficiencia de la aplicación por parte del BCE de este proceso respecto al riesgo de crédito, es decir, la relación entre los recursos empleados y las realizaciones obtenidas en términos de cantidad, calidad y calendario. Específicamente, evaluamos si:

- a) la evaluación del riesgo de crédito de los bancos realizada por el BCE fue exhaustiva;
- b) los recursos de personal asignados se ajustaron a los riesgos detectados;
- c) el proceso de adopción de las decisiones del PRES fue oportuno;
- d) el BCE se aseguró de que los riesgos identificados estuvieran cubiertos por capital,  
y



- e) el BCE hizo un uso eficiente de sus instrumentos para abordar las insuficiencias detectadas en los bancos.

### Las evaluaciones supervisoras del riesgo de crédito de los bancos realizadas por el BCE presentan algunas deficiencias, pero en general son de buena calidad

**26** La evaluación del riesgo de crédito llevada a cabo por el ECS consiste en una evaluación (que da lugar a una puntuación) tanto del nivel de riesgo de crédito al que se enfrenta un banco como del modo en que el banco controla este riesgo, por ejemplo, a través de mecanismos de gobernanza (véase la *ilustración 5*). La evaluación del nivel de riesgo comienza después de la recogida de datos con puntuaciones automatizadas para cada banco sobre la base de indicadores de riesgo. Los ECS pueden desviarse de estas puntuaciones automatizadas en cierta medida, ya que pueden rebajar la puntuación en dos niveles o aumentarla en uno para tener en cuenta la especificidad y complejidad de una entidad. Esto se denomina «juicio restringido» y tiene lugar en la fase 3.

#### Ilustración 5 – Fase de evaluación del PRES



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Manual del PRES del BCE.

**27** Las evaluaciones del control del riesgo se basan en listas de comprobación con las que los ECS examinan el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los bancos (fase 2), complementadas con una evaluación más detallada (fase 3). Con ello se pretende que puedan tener en cuenta la especificidad y complejidad de un banco,

garantizando al mismo tiempo la coherencia de los juicios supervisores en el seno del MUS.

**28** Examinamos las evaluaciones del riesgo de crédito en relación con nuestra muestra de diez bancos (véase el apartado **22**). Analizamos si:

- o el BCE transformó las normas externas (las [directrices de la ABE sobre el PRES](#) y las [Directrices de la ABE relativas a la gestión de exposiciones dudosas y reestructuradas o refinanciadas](#)) en sus orientaciones a los ECS para garantizar una supervisión fuera del emplazamiento coherente del riesgo de crédito (incluida la gestión de los préstamos dudosos por parte de los bancos);
- o los ECS aplicaron correctamente las orientaciones;
- o el BCE hizo un buen uso de las herramientas de análisis comparativo.

**29** En general, constatamos que el BCE transformó las normas externas en orientaciones operativas para los ECS, principalmente a través de su Manual del PRES. Este incluye instrucciones específicas sobre las evaluaciones que deben llevarse a cabo respecto a los bancos en relación con todos los elementos del PRES. Observamos que las evaluaciones de supervisión se basan en puntuaciones automatizadas, ajustadas por los ECS cuando es necesario. Sin embargo, el BCE no definió criterios objetivos para el ejercicio de juicios restringidos por parte de los ECS (véase el apartado **26**). De hecho, se limitó a enumerar los factores que los ECS pueden tener en cuenta, pero no dio instrucciones sobre cómo hacerlo para garantizar la coherencia entre los ECS.

**30** La mayoría de los requisitos derivados de las normas pertinentes fueron aplicados por los ECS de nuestra muestra de bancos para completar sus evaluaciones en el marco del PRES. No obstante, detectamos algunas deficiencias en la aplicación del PRES que se exponen en los apartados siguientes.

**31** Respecto a la evaluación del **nivel de riesgo de crédito** (fase 3), constatamos que, en los diez bancos de nuestra muestra, el BCE no evaluó, o no evaluó plenamente, determinados elementos de conformidad con las directrices pertinentes de la ABE (véase el apartado **28**). Observamos, por ejemplo, que, en el caso de algunos bancos, no evaluó, o evaluó de forma incompleta, la calidad de los préstamos productivos y la importancia relativa de los préstamos dudosos por cartera. Aunque la mitad de los bancos de la muestra de que se trata habían obtenido la peor puntuación posible del nivel de riesgo (una puntuación de 4), unas evaluaciones incompletas implican, no obstante, que no pueden garantizarse plenamente una gestión y una cobertura sólidas de los riesgos.

**32** En cuanto a la evaluación del **control del riesgo de crédito**, constatamos que:

- o la orientación del BCE a los ECS sobre las preguntas a las que había que responder (la lista de comprobación para la fase 2, tal como se describe en la *ilustración 5*) era incoherente. Solo se dieron instrucciones claras acerca de si había que responder a preguntas importantes (por ejemplo, si las políticas y los procedimientos de clasificación de los préstamos dudosos se ajustaban a los requisitos legales) a ECS que abarcaban veintidós bancos específicos de los ciento diez a los que se refería el PRES en 2021, dos de los cuales figuraban en nuestra muestra. Esto implicaba una merma de la coherencia del proceso de evaluación en toda la población de bancos supervisados;
- o en 2021, las preguntas para la evaluación periódica de riesgos de la fase 3 se hicieron en su mayoría opcionales para los ECS. En su lugar, el BCE esperaba que los bancos llevaran a cabo una autoevaluación de sus marcos de control del riesgo de crédito. Estos fueron evaluados por los ECS y la información se utilizó para las evaluaciones del riesgo de crédito. Sin embargo, algunas preguntas de la evaluación de riesgos periódica de la fase 3 no se abordaron en las autoevaluaciones de los bancos. Además, el carácter opcional de la lista de comprobación periódica de la fase 3 significaba que el BCE no podía verificar la coherencia de las evaluaciones.

**33** Constatamos que los ECS asignaron a tres bancos (de una muestra de diez) puntuaciones de control del riesgo de 2 o 3 (mejores que la peor puntuación de 4), aunque sus evaluaciones del entorno de control del riesgo eran incompletas (véase el apartado **32**). Una puntuación de control del riesgo positiva puede tener un impacto posterior en las medidas de supervisión (véase el apartado **07**).

**34** Con el fin de garantizar que los bancos sean objeto de un **análisis comparativo** adecuado, el BCE mantiene una amplia gama de herramientas de visualización y comparación. Esto permite a los ECS observar la situación de su banco en comparación con otros bancos respecto a una extensa serie de indicadores clave de riesgo. En las evaluaciones del PRES que examinamos para nuestra muestra de bancos, constatamos que, en general, los ECS hicieron un buen uso de estas herramientas de análisis comparativo.

**35** Sin embargo, existen algunas deficiencias en cuanto a cómo se calibran las herramientas de análisis comparativo. En particular, la puntuación automatizada del nivel de riesgo de la fase 2 (véase el apartado **26**) se calibra en función de umbrales que están desfasados y crean un sesgo positivo incluso según el análisis interno del

BCE. Observamos que esto dio lugar a ajustes sistemáticos por parte de los ECS para compensar el sesgo mediante una rebaja de las puntuaciones en la fase del juicio restringido.

**36** Las herramientas de análisis comparativo son principalmente independientes. No están bien integradas con las expectativas de los ECS expuestas en el Manual del PRES, ni con la herramienta informática utilizada por los ECS para la evaluación cualitativa del PRES. Esto hace que el trabajo de los ECS sea más oneroso debido a la necesidad de realizar controles cruzados manuales.

### **Las asignaciones de personal son acordes con los riesgos detectados, pero aún no se han subsanado algunas deficiencias**

**37** Nos propusimos examinar si el BCE asignó recursos de manera eficiente a los ECS y a la supervisión *in situ* para garantizar que el esfuerzo de supervisión se ajustara a los riesgos pertinentes.

**38** Constatamos que el BCE dispone de una técnica (el modelo de agrupación) para asignar sus recursos a los ECS en función del tamaño, la complejidad y el riesgo de los bancos. El modelo de agrupación también se utiliza para determinar la intensidad con la que los ECS supervisan los bancos de forma recurrente. Sin embargo, una parte significativa de las actividades (42 %) no están planificadas, como las ventas de activos o las fusiones que los ECS deben evaluar.

**39** En nuestra muestra de bancos, constatamos que el trabajo no planificado (como la evaluación de una venta o titulización de préstamos) puede tener un impacto en la labor planificada del PRES. En dos de los bancos incluidos en la muestra, el análisis efectuado por los ECS de la autoevaluación de los bancos (véase el apartado **32**, segundo punto) se retrasó debido a otras tareas no previstas pero apremiantes, aunque el trabajo se completó más adelante en el ciclo del PRES. El BCE tiene un proceso para atender las necesidades temporales de recursos, pero los ECS consideraron complicado cubrir puestos con tiempo suficiente para satisfacer las demandas de la tarea.

**40** Además, debido a un cambio en el proceso en 2021, el BCE ya no evalúa si los recursos asignados eran suficientes para llevar a cabo tareas específicas con arreglo a sus propias normas. Esto supone una menor capacidad del BCE para vincular las necesidades con los recursos.

**41** También examinamos la dotación de personal para la actividad sobre el terreno, es decir, inspecciones *in situ* e investigaciones de modelos internos:

- o Los ECS pueden considerar necesario solicitar una inspección *in situ* para proporcionar, por ejemplo, un análisis en profundidad de diversos riesgos o de los sistemas de control interno. Las inspecciones *in situ* las realizan equipos de inspección específicos.
- o El BCE lleva a cabo investigaciones sobre los modelos internos de los bancos utilizados para determinar los requisitos de capital, que requieren la aprobación del BCE.

**42** Con la creación del MUS, el BCE asumió la responsabilidad de llevar a cabo inspecciones *in situ* con la asistencia de las ANC. En abril de 2022, la dirección general del BCE responsable de las actividades *in situ* funcionaba por debajo de su nivel de personal aprobado: contaba con un número de puestos vacantes que representaban el 10 % del total de los 149 recursos de personal asignados. En nuestro [informe de 2016 sobre la configuración del MUS<sup>9</sup>](#), ya pusimos de relieve una falta de personal, que reduce la capacidad del BCE para llevar a cabo actividades *in situ*.

**43** Constatamos que en 2021 no pudieron efectuarse todas las inspecciones prioritarias:

- o Aunque el BCE evalúa las solicitudes de inspecciones *in situ* de los ECS y decide sobre una lista de prioridades, en 2021 no pudo asignar efectivos al 10 % de las inspecciones *in situ* prioritarias.
- o La diferencia entre las solicitudes y la capacidad fue mucho mayor en el caso de las investigaciones de modelos internos. En 2021, el BCE no pudo asignar efectivos al 26 % de las investigaciones prioritarias. Respecto a la falta de recursos para la investigación de modelos internos, la dirección general competente del BCE emitió una advertencia al Consejo de Supervisión al principio de 2022, señalando un riesgo considerable para su reputación. El Consejo de Supervisión aún no ha tomado ninguna medida en respuesta a esta advertencia.

**44** El BCE cuenta con una separación presupuestaria formal entre sus tareas de banco central y de supervisión, que tiene por objeto garantizar que ambas funciones puedan llevarse a cabo de manera separada y sin que la una perjudique a la otra. Los

---

<sup>9</sup> [Informe Especial 29/2016](#): «El Mecanismo Único de Supervisión: buen comienzo, pero tiene que seguir mejorando»; véase el apartado 160.

gastos para el desempeño de las funciones supervisoras del BCE se cubren mediante el cobro de tasas anuales de supervisión a las entidades supervisadas. Esto es acorde con la norma pertinente ([principio básico 2 de Basilea](#))<sup>10</sup>, que exige que un supervisor se financie de manera que no se socaven su autonomía ni su independencia operativa.

**45** Sin embargo, el [Consejo de Gobierno](#) del BCE decidió no aumentar los efectivos a partir de 2023, ni para sus funciones de banco central ni para sus funciones de supervisión. No obstante, la rama de supervisión del BCE (a través del presidente y el vicepresidente del [Consejo de Supervisión](#)) puede solicitar recursos adicionales si se atribuyen tareas nuevas o ampliadas o si surgen necesidades específicas debidas a decisiones de supervisión. A este respecto, observamos que, tras la conclusión de nuestro trabajo de auditoría, el BCE aprobó puestos adicionales para reducir su dependencia de recursos externos para la realización de inspecciones *in situ* e investigaciones de modelos internos. Lo anterior significa que en la asignación de recursos inciden consideraciones presupuestarias que emanan del BCE en su papel de banco central, pues ser oído en el proceso de toma de decisiones (se consulta al presidente y al vicepresidente del Consejo de Supervisión del MUS<sup>11</sup>) no es lo mismo que decidir de manera independiente sobre el presupuesto para la supervisión. Esto no se ajusta a la norma pertinente (véase el apartado [44](#)), que exige que los recursos de supervisión se establezcan de forma independiente. También destacamos esta cuestión en nuestro [informe de 2016 sobre la configuración del MUS](#)<sup>12</sup>.

**46** Con arreglo al marco jurídico, las ANC deben proporcionar personal para las actividades de supervisión del BCE fuera del emplazamiento y sobre el terreno. Por ejemplo, alrededor del 90 % de los inspectores *in situ* y alrededor de dos tercios del personal de los ECS proceden de las ANC. El último estudio del personal del BCE muestra que nueve de las veintidós ANC no han cumplido sus compromisos, lo que representa treinta y dos equivalentes a tiempo completo, es decir, el 4 % del total de los compromisos de personal. La brecha fue mayor en el caso de los ECS para los bancos más grandes y complejos.

---

<sup>10</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea: «Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz»; véase el principio 2.

<sup>11</sup> El MUS está representado por una persona en el Consejo de Gobierno del BCE, integrado por un total de veintiséis miembros.

<sup>12</sup> [Informe Especial 29/2016](#): «El Mecanismo Único de Supervisión: buen comienzo, pero tiene que seguir mejorando»; véanse los apartados 47 a 52 y 186.

**47** Existe un proceso de gradación ascendente para los casos en que las ANC no cumplen sus compromisos de personal, cuyo último paso es una carta oficial enviada por el BCE a la ANC. En 2021, aunque se celebró una reunión de alto nivel entre el BCE y dos ANC, el BCE no había enviado ninguna carta formal a ninguna ANC en el momento de nuestra auditoría. Al final de 2021 aún no se habían facilitado recursos adicionales.

### **Los procesos de consulta y aprobación del BCE son exhaustivos, pero impiden la notificación oportuna de la decisión del PRES a los bancos**

**48** Los supervisores deberían procurar garantizar que los bancos reciban las indicaciones de supervisión de manera oportuna, velando al mismo tiempo por que las evaluaciones y las medidas sean coherentes para todos los bancos. Nos propusimos examinar si el proceso del BCE a este respecto fue oportuno.

**49** El proceso del BCE para alcanzar las decisiones del PRES —el ciclo del PRES— consta de cuatro fases principales:

- evaluación por parte de los ECS;
- análisis comparativo y revisión por las unidades horizontales del BCE;
- consulta con los bancos afectados (fase de diálogo);
- proceso de aprobación.

**50** La fase de evaluación del ciclo del PRES de 2021 comenzó a mediados de marzo, después de que los bancos presentaran los datos, y los proyectos de decisiones del PRES estaban concluidos al principio de julio (véase la [ilustración 6](#)). Posteriormente, se inició el diálogo de supervisión, durante el cual se informó a los bancos de las medidas y recomendaciones cuantitativas y cualitativas que el BCE pretendía formular, así como de las principales razones en las que estas se basaban. El diálogo de supervisión finalizó a mediados de septiembre y durante los cinco meses siguientes se desarrollaron formalidades como la revisión jurídica, el proceso formal de audiencia, aprobaciones internas y la aprobación final por el [Consejo de Supervisión](#) y el [Consejo de Gobierno](#). El proceso formal de audiencia se basaba en un proyecto de decisión del PRES, por lo que incluía las medidas de supervisión cuantitativas y cualitativas. Los bancos podían formular observaciones formales sobre este proyecto de decisión del PRES.

## Ilustración 6 – Calendario del PRES de 2021



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del BCE.

**51** Aunque este proceso general es exhaustivo, carece de eficiencia debido a que la parte final (es decir, las fases de diálogo y aprobación) lleva mucho tiempo: aproximadamente el doble de la duración de las fases de evaluación y de análisis comparativo. En nuestra muestra de diez bancos, examinamos en qué medida habían cambiado las medidas de supervisión entre el diálogo de supervisión de julio de 2021 y la decisión definitiva del PRES de febrero de 2022. Constatamos que, a pesar del tiempo transcurrido y de los dos procedimientos existentes (diálogo de supervisión y procedimiento de audiencia), las medidas no variaron sustancialmente en su contenido o número, con solo algunos cambios en los plazos fijados para la aplicación de las medidas. La excepción fue el requisito adicional específico del pilar 2 para una



insuficiencia de cobertura de los préstamos dudosos, que era novedoso en 2021 (para más detalles sobre este recargo, véanse los apartados [77](#) a [104](#)).

**52** El resultado final fue que, para el ciclo del PRES de 2021, las decisiones definitivas del PRES no se notificaron a los bancos hasta febrero de 2022, trece meses después de la fecha de referencia de final de diciembre de 2020. El proceso duró tanto como en el ciclo de 2018, pero más que en ciclos anteriores, como los de 2017, 2019 y 2020, en los que las decisiones se emitieron antes de que finalizara el año. El período de trece meses también fue considerablemente más prolongado que, por ejemplo, el tiempo que tardó el supervisor prudencial sueco en una tarea similar (nueve meses). En términos de impacto, la duración total del proceso impide que los bancos sometidos a la supervisión del BCE reciban oportunamente el resultado formal y legal del proceso. De hecho, los riesgos de un banco (como el nivel de préstamos dudosos y las provisiones) pueden cambiar durante las largas fases de diálogo y aprobación. Esto aumenta el riesgo de que una decisión del PRES esté obsoleta en el momento en que se emite formalmente.

### **El BCE no utiliza de manera eficiente sus instrumentos para garantizar que el riesgo de crédito esté totalmente cubierto por capital adicional**

**53** Al final del PRES, el supervisor puede imponer requisitos de fondos propios adicionales, lo que se denomina requisito del pilar 2 (véase el apartado [08](#)). Este es el caso cuando el supervisor determina que los fondos propios mantenidos por el banco no proporcionan una cobertura sólida de los riesgos para el capital a los que está o puede estar expuesto el banco, siempre que dichos riesgos se consideren significativos para el banco<sup>13</sup>. De conformidad con las Directrices de la ABE sobre el PRES<sup>14</sup>, el requisito del pilar 2 debe determinarse **riesgo por riesgo** y cubrir<sup>15</sup>:

- o el riesgo de pérdidas inesperadas y de pérdidas esperadas insuficientemente cubiertas por provisiones, a lo largo de un período de 12 meses (excepto cuando se especifique de otro modo en el Reglamento sobre requisitos de capital), denominadas «pérdidas inesperadas»;

---

<sup>13</sup> [Directrices de la ABE sobre el PRES de 2018](#), apartado 342; [Directrices de la ABE sobre el PRES de 2022](#), apartado 360.

<sup>14</sup> El BCE notificó el cumplimiento de las Directrices sobre el PRES el 15 de febrero de 2019.

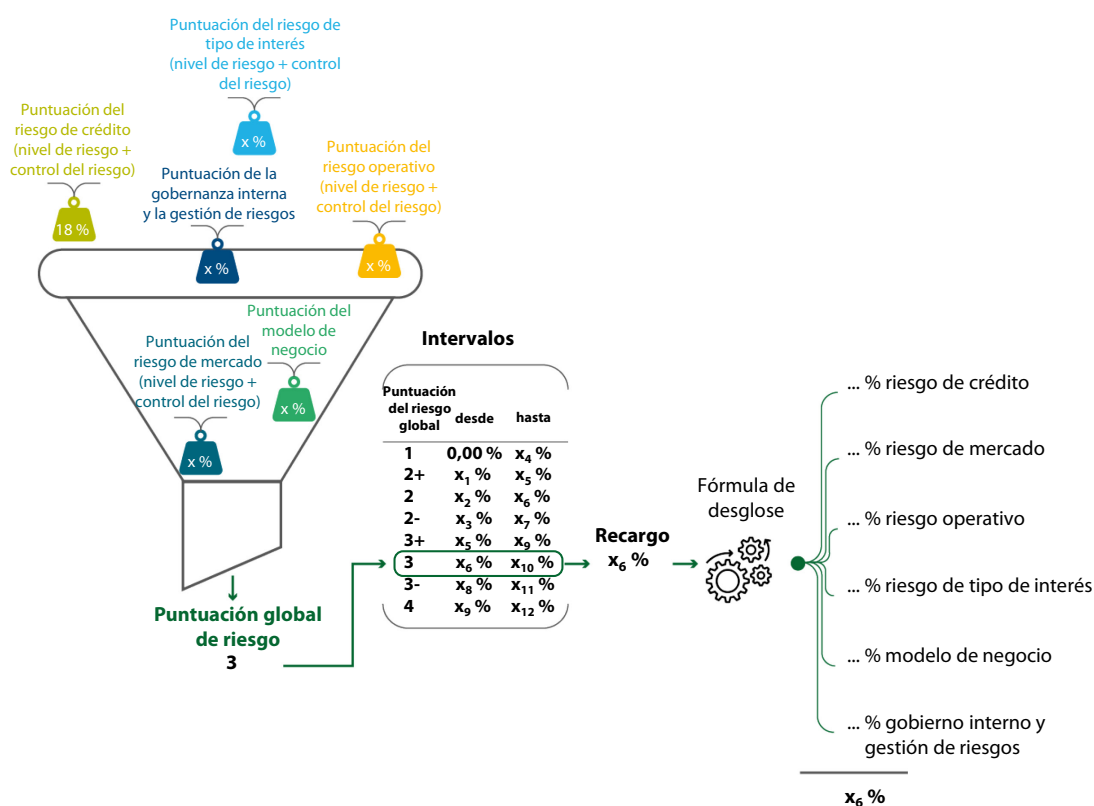
<sup>15</sup> [Directrices de la ABE sobre el PRES de 2018](#), apartados 348 y 349; [Directrices de la ABE sobre el PRES de 2022](#), apartados 368 y 371.

- o el riesgo de infravaloración del riesgo debido a deficiencias en los modelos internos de los bancos (es decir, modelos estadísticos, que pueden ser utilizados por los bancos para determinar el capital que necesitan en función de sus riesgos);
- o el riesgo derivado de deficiencias en la gobernanza interna, incluidos los sistemas de control interno y otras deficiencias.

**54** Para el ciclo del PRES de 2021, el BCE optó por aplicar un nuevo enfoque para la generación del requisito del pilar 2, que aún se está ajustando. Esto obedeció a una revisión de la ABE en la que se constató que era necesario mejorar el enfoque anterior. Este nuevo enfoque implica un proceso de cuatro etapas:

- o El punto de partida es una puntuación global de riesgo en la etapa 1, que se deriva de la fase de evaluación del PRES. La puntuación se calcula automáticamente aplicando ponderaciones predeterminadas a los diversos elementos de riesgo (los mencionados en la *ilustración 1*, excepto la liquidez). Sobre la base de esta puntuación global de riesgo, los ECS seleccionan un recargo inicial (expresado en porcentaje de los activos ponderados por riesgo). De hecho, para cada puntuación global de riesgo [del 1 (riesgo más bajo) al 4 (riesgo más alto)], el BCE predefinió un intervalo específico de recargos (de mínimo a máximo). Los ECS pueden ajustar la puntuación global de riesgo automatizada dentro de determinados límites para tener en cuenta las especificidades de los perfiles de riesgo de los bancos.
- o En la etapa 2, el recargo inicial seleccionado se desglosa con arreglo a una fórmula en hasta siete recargos individuales para distintos riesgos (como el riesgo de crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado, etc.). La fórmula utiliza datos procedentes del proceso de evaluación de la adecuación del capital interno (ICAAP) del propio banco, es decir, la cuantificación por parte de un banco de la forma en que sus riesgos están cubiertos por su capital del pilar 1 (véase el apartado *09*).
- o A continuación, los ECS vuelven a evaluar los recargos individuales riesgo por riesgo en la etapa 3 (atendiendo también a referencias comparativas entre pares y otros criterios).
- o En la etapa 4, el requisito del pilar 2 se reconstruye sumando los recargos individuales riesgo por riesgo. Los recargos finales de la etapa 4 pueden ser superiores o inferiores a los elegidos en la etapa 2. Este proceso se muestra en la *ilustración 7*.

## Ilustración 7 – Proceso desde el recargo global inicial hasta los recargos por riesgos específicos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información del BCE.

**55** Aunque en los últimos años el BCE ha tomado medidas para aumentar la transparencia (véase el apartado 19), todavía no ha publicado la metodología completa del PRES. No revelamos la información sobre las ponderaciones ni los intervalos utilizados en la metodología del pilar 2 del BCE, ya que este la considera confidencial.

**56** Evaluamos la eficiencia de la manera en que el BCE aplicó las Directrices de la ABE sobre el PRES para la generación de requisitos del pilar 2. En particular, esto incluye la forma en que la metodología de supervisión del BCE y su aplicación garantizan que los riesgos identificados estén suficientemente cubiertos por el capital.

**57** Las directrices de la ABE aplicables al ciclo del PRES de 2021 (véase también el apartado 53) exigían que cuando se considerasen fiables o parcialmente fiables, los cálculos del ICAAP deberían ser el punto de partida para la determinación del requisito del pilar 2<sup>16</sup>. Cuando el ICAAP no se considerase fiable, el resultado de las estimaciones supervisoras de referencia debería ser el punto de partida. Sin embargo, el BCE optó

<sup>16</sup> Directrices de la ABE sobre el PRES de 2018, punto 350.

por no utilizar el ICAAP como punto de partida. Observamos que la fiabilidad del ICAAP es baja incluso después de siete años de supervisión del MUS, y menos de la mitad de los ICAAP de los bancos fueron evaluados como fiables por el BCE en 2021. La ABE no ha llevado a cabo una evaluación de la aplicación de la nueva metodología del BCE utilizada por primera vez en el ciclo del PRES de 2021.

**58** De hecho, en lugar de utilizar el ICAAP como punto de partida, la puntuación global de riesgo se basó en ponderaciones para cada riesgo (como se menciona en el apartado 54). Las ponderaciones se aplicaron a las puntuaciones resultantes de la evaluación supervisora para cada riesgo. En el ciclo de 2021, objeto de nuestra auditoría, las ponderaciones fueron iguales para todos los bancos, por lo que no reflejaban su situación específica. Observamos que las ponderaciones se modificaron para el ciclo de 2022 y varían según el modelo de negocio del banco. Los ECS pueden ajustar la puntuación global de riesgo automatizada dentro de determinados límites.

**59** Como se desprende de los apartados anteriores, la metodología actual del BCE para el cálculo de los requisitos de capital adicionales **no sigue un enfoque riesgo por riesgo**, tal como exigen las directrices de la ABE (véase el apartado 53). La puntuación global de riesgo se obtiene a partir de una evaluación supervisora de los niveles de riesgo, así como de las deficiencias de los modelos y otras deficiencias de control interno, es decir, a partir de la agrupación de las puntuaciones de riesgo,

- o lo que significa que no es posible vincular directamente los factores de riesgo individuales con los recargos riesgo por riesgo;
- o tampoco hallamos pruebas de que el BCE cuantificara estos riesgos para cada banco; de hecho, una herramienta preexistente para efectuar tales cuantificaciones no se utilizó para el ciclo de 2021 y ya no está disponible para el ciclo de 2022; por ejemplo, en lugar de cuantificar un riesgo específico<sup>17</sup>, se

---

<sup>17</sup> Según el apartado 342 de las [Directrices de la ABE sobre el PRES de 2018](#), las autoridades competentes deberán determinar mediante la evaluación del capital del PRES si los fondos propios de la entidad proporcionan una cobertura sólida de los riesgos para el capital a los que está o puede estar expuesta la entidad, si dichos riesgos se evalúan como sustanciales para la entidad. Conforme al apartado 343 de dichas Directrices, las autoridades competentes deberán hacerlo determinando y fijando la cantidad (importe) y composición (calidad) de los fondos propios adicionales que la entidad debe poseer para cubrir los elementos de riesgos y los riesgos no cubiertos por el artículo 1 del Reglamento (UE) 575/2013 («Requerimientos de fondos propios adicionales»), incluidos, cuando sea necesario, los requerimientos de fondos propios para cubrir el riesgo de modelo o planteado por aspectos de control, gobierno u otras deficiencias. El apartado 368 de las

obtiene una puntuación para todos los riesgos que pueden incluir o no este riesgo específico y deficiencias de control que pueden estar relacionadas o no, y

- o no existe una distinción explícita en la metodología, ni una correspondencia de los riesgos en su aplicación, entre i) riesgos específicos (concretamente los no cubiertos por los requisitos de capital del pilar 1, los riesgos no cubiertos adecuadamente y los riesgos no cubiertos en absoluto) y ii) el requisito del pilar 2.

**60** Dado que el BCE no está en condiciones de desglosar el recargo de capital de un banco en factores de riesgo individuales, esto significa que **no puede tener la seguridad de que los requisitos del pilar 2 calculados garanticen una cobertura sólida de los riesgos** que deben cubrirse ni de que se aborden adecuadamente las deficiencias del modelo y las deficiencias de control (véase el apartado [53](#)).

**61** Los intervalos predefinidos a partir de los cuales se elige el recargo inicial no se han actualizado desde 2017 y el BCE aún no ha llevado a cabo ningún análisis para verificar si los intervalos reflejan con exactitud los riesgos pertinentes para cada banco. Observamos, sobre la base de datos públicos, que los requisitos del pilar 2 impuestos a los bancos supervisados por el BCE como resultado de los ciclos del PRES de 2019, 2020 y 2021 estaban comprendidos entre el 0,75 % y el 3,90 %. Los intervalos predefinidos también se solapan en gran medida (véase la [ilustración 7](#)), lo que significa que un banco con una puntuación global de riesgo más baja puede recibir un recargo mayor del requisito del pilar 2 que un banco con una puntuación global de riesgo más alta.

**62** Examinamos si el ICAAP tuvo alguna incidencia al elegir una opción dentro de un intervalo determinado. En particular, cuando el BCE considera que un ICAAP no es fiable, el manual del PRES del BCE prevé que los ECS escojan dentro del extremo superior del intervalo. Constatamos que, en el ciclo del PRES de 2021, a menudo no se siguió esta orientación interna:

- o Los ECS eligieron recargos iniciales iguales o inferiores al punto medio de los intervalos en dos tercios de los casos en que el BCE constató que el banco presentaba un ICAAP poco fiable. Más de la mitad de los bancos tenían un ICAAP poco fiable (véase el apartado [57](#)).

---

[Directrices de la ABE sobre el PRES de 2022](#) establece que «a efectos del apartado anterior, las autoridades competentes determinarán, riesgo por riesgo, los importes de capital que se consideren adecuados, identificando, evaluando y cuantificando los riesgos a los que está expuesta la entidad, y tendrán en cuenta el perfil de riesgo completo de la entidad».

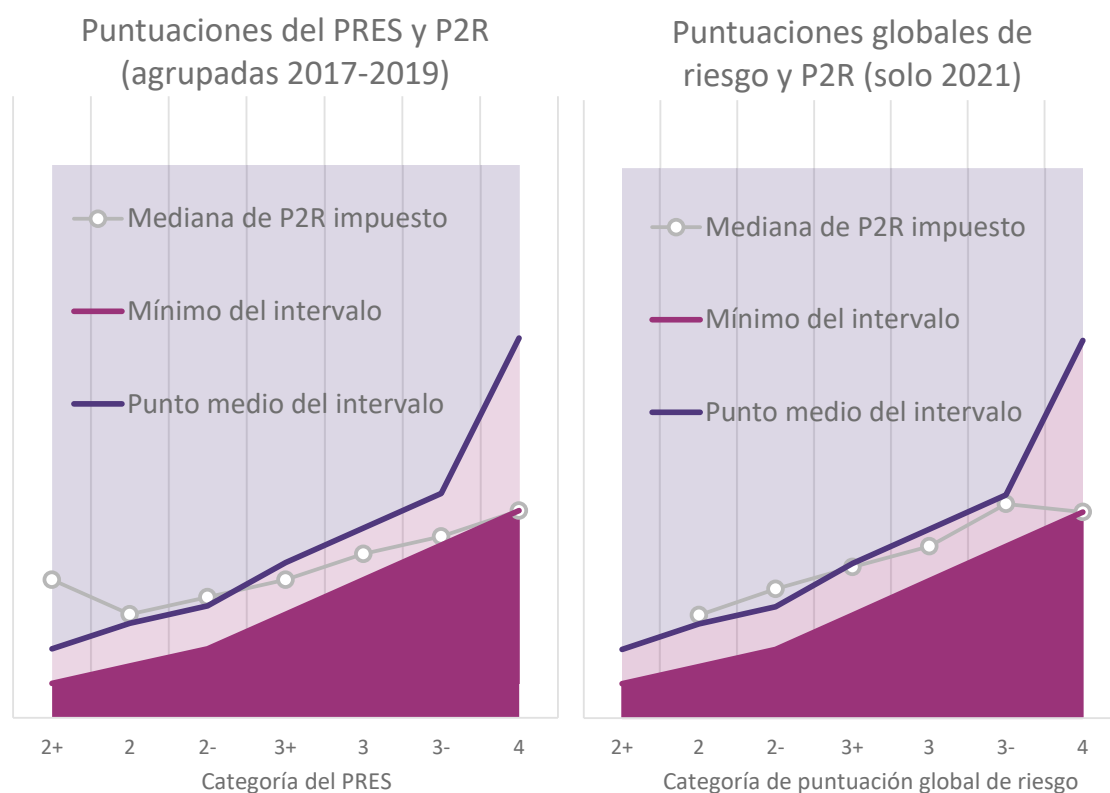
- En 2021 había tres bancos en la población del MUS con la peor puntuación global de riesgo posible (4) y un ICAAP poco fiable. A estos tres bancos se les impusieron requisitos del pilar 2 en el extremo inferior del intervalo sugerido.

**63** También examinamos en qué medida el BCE utilizó los intervalos predefinidos para los **años 2017 a 2021** y garantizó la coherencia en la forma en que se impusieron los requisitos del pilar 2. Constatamos que el uso de los intervalos predefinidos no era coherente entre los bancos con riesgos más bajos y más elevados.

**64** La metodología del BCE prevé requisitos del pilar 2 más elevados a medida que aumentan las puntuaciones globales de riesgo. En consecuencia, como se expone en la **ilustración 8**, los requisitos mínimos teóricos del pilar 2 (es decir, el mínimo de los intervalos predefinidos, véase el apartado **54**) aumentan de manera lineal y los requisitos teóricos medianos del pilar 2 aumentan proporcionalmente con más rapidez, ya que el aumento de los niveles de riesgo y de las insuficiencias de control indican un mayor riesgo de inviabilidad bancaria. Sin embargo, en la práctica, **unas puntuaciones globales de riesgo peores no dieron lugar a requisitos del pilar 2 proporcionalmente más elevados**. Constatamos que los requisitos del pilar 2 para los bancos con una puntuación del PRES de 4 eran efectivamente superiores a los de los bancos con una puntuación del PRES de 2+ (2+ era la mejor puntuación aplicada por el BCE). Sin embargo, existe una clara tendencia:

- cuanto peor es la puntuación del PRES, menor es el aumento gradual del requisito del pilar 2;
- cuanto peor es la puntuación del PRES, más se aproxima el requisito real del pilar 2 al mínimo teórico y mayor es la diferencia con la mediana teórica.

## Ilustración 8 – Puntuaciones del PRES y requisitos del pilar 2 para el período 2017-2021



*Nota:* No se llevó a cabo un ciclo completo del PRES para 2020 debido a la pandemia de COVID-19 y, en el ciclo del PRES de 2021, la puntuación del PRES se sustituyó por la puntuación global de riesgo.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del BCE.

**65** En particular (véase también la *ilustración 8*), constatamos que:

- o para los bancos con menores riesgos identificados (puntuaciones del PRES de 1, 2+, 2 y 2-), el BCE eligió un requisito medio del pilar 2 por encima del punto medio del intervalo predefinido;
- o para los bancos con mayores riesgos identificados (puntuaciones del PRES de 3+, 3, 3- y 4), el BCE eligió requisitos del pilar 2 por debajo del punto medio del intervalo predefinido, de hecho más cerca o incluso por debajo del mínimo del intervalo;
- o para los bancos con una puntuación del PRES de 4, el BCE no había impuesto un requisito del pilar 2 superior al 3,90 % en ningún año; en tres casos, bancos con una puntuación del PRES de 4 recibieron requisitos del pilar 2 por debajo del mínimo sugerido del intervalo.

**66** Nuestro propio análisis de los ICAAP de los bancos para nuestra muestra de diez bancos mostró que los requisitos del pilar 2 determinados por el BCE eran en cuatro casos significativamente inferiores y en dos casos significativamente superiores a los riesgos descubiertos por estos bancos a través de sus ICAAP. Además, si se hubieran tenido en cuenta los ICAAP de los bancos (independientemente de su fiabilidad), esto habría dado lugar, en general, a requisitos del pilar 2 mucho más heterogéneos. Una evaluación realizada por el BCE en el contexto de la evolución de su metodología sobre requisitos del pilar 2 había ofrecido resultados similares. Esto, junto con los demás puntos mencionados anteriormente (véanse los apartados **59** a **61**), significa que el BCE no puede tener la seguridad de que los intervalos predefinidos reflejen realmente los riesgos pertinentes para cada banco.

**67** En comparación, observamos que, mientras que para el ciclo de 2021 el BCE impuso requisitos del pilar 2 comprendidos entre el 0,75 % y el 3,90 %, otro supervisor de la UE impuso requisitos del pilar 2 comprendidos entre el 0,78 % y el 76,10 %, lo que está muy por encima del más alto aplicado por el BCE.

**68** Por último, la limitada variación de los intervalos predefinidos y la elección sistemática de los requisitos del pilar 2 en el extremo inferior de los intervalos para los bancos más débiles ayuda a aquellos bancos que no tendrían suficiente capital (margen de capital disponible) para cumplir requisitos más elevados.

**69** También examinamos en qué medida el BCE intenta medir la **coherencia a lo largo del tiempo** en los requisitos del pilar 2 que impone. Constatamos que, como parte de su proceso de control de la calidad, el BCE lleva a cabo una revisión *ex post* de la evolución de los indicadores de riesgo, las puntuaciones del PRES y los requisitos del pilar 2 respecto a los bancos sujetos a su supervisión. Estas revisiones se centran principalmente en la comparación con otros bancos durante el mismo año y con el mismo banco el año anterior. El BCE presta poca atención a la evolución durante períodos más amplios, en los que pueden producirse grandes cambios en los niveles de riesgo subyacentes.

**70** El ciclo del PRES de 2021 fue el primero en el que el BCE comunicó a los bancos en términos cualitativos los principales factores del requisito del pilar 2. El requisito del pilar 2 como tal se comunicó en la decisión del PRES y los principales factores se comunicaron en una «carta ejecutiva» adjunta. No evaluamos la legalidad de la exposición de motivos, es decir, si se ajusta a las normas exigidas por el Derecho de la



Unión<sup>18</sup>. No obstante, el Tribunal constató que los bancos no recibían los recargos (porcentajes) específicos de cada uno de los riesgos individuales. En comparación, otro supervisor de la UE ofrece más detalles sobre los componentes del requisito del pilar 2 para los bancos. De hecho, de forma deliberada, la metodología del BCE no permite proporcionar información detallada acerca de i) qué riesgos descubiertos contribuyeron en qué medida a los requisitos del pilar 2, ni sobre ii) las causas de los cambios de un año a otro, en caso de que los hubiera. Sin embargo, las directrices de la ABE<sup>19</sup> (véase el apartado 57) exigen a los supervisores que **justifiquen claramente** a los bancos cualquier requisito adicional de fondos propios **riesgo por riesgo, lo que no es posible con el enfoque actual**.

### El BCE no hace un uso eficiente de sus competencias de supervisión a fin de dar instrucciones a los bancos para que gestionen mejor el riesgo de crédito

**71** El BCE dispone de las competencias y herramientas de supervisión para dar instrucciones a los bancos para que adopten medidas correctoras. Las medidas de supervisión cualitativas (véase la *ilustración 1*) tienen por objeto exigir al banco que reduzca el nivel de riesgo inherente o refuerce los mecanismos de gestión y control. Estas medidas, normalmente establecidas en la decisión del PRES, pueden consistir en requisitos y recomendaciones. Los requisitos cualitativos suelen utilizarse para una gradación ascendente en caso de incumplimiento de las recomendaciones. En casos extremos, el BCE puede incluso exigir la destitución de los miembros del consejo de administración o retirar una licencia cuando los controles internos de un banco no se ajustan a los requisitos legales. Evaluamos, en relación con toda la población de bancos supervisados, si el BCE utilizó estas medidas de manera eficiente en respuesta a los riesgos que había identificado.

---

<sup>18</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 296) y jurisprudencia conexa (por ejemplo, sentencia del Tribunal General en el asunto T-411/17).

<sup>19</sup> Según el apartado 354 de las *Directrices de la ABE sobre el PRES de 2018*, las autoridades competentes deben asegurarse de que los requisitos de fondos propios adicionales establecidos para cada riesgo garanticen una cobertura sólida del riesgo. Para ello, las autoridades competentes deben: a) **justificar claramente** cualquier requisito de fondos propios adicionales que difiera significativamente de los resultados de cálculos fiables del ICAAP o de las estimaciones supervisoras de referencia. El apartado 363 de las *Directrices de la ABE sobre el PRES de 2022* dispone que: «Al establecer los requisitos de fondos propios adicionales y, cuando proceda, la recomendación [...], las autoridades competentes: [...] b. **justificarán claramente todos los elementos** de los requisitos de fondos propios adicionales para el P2R»; véase asimismo la sección 7.6.

**72** Constatamos que ni el Manual del PRES del BCE ni otros documentos de orientación ofrecen orientaciones exhaustivas sobre la manera en que los ECS deben responder a deficiencias importantes relacionadas con el riesgo de crédito, lo que deja a los ECS un margen de apreciación considerable. En la práctica, el BCE se basa más en las recomendaciones que en los requisitos para los bancos.

**73** En nuestra muestra, hallamos varios bancos con repetidas recomendaciones o deficiencias significativas relacionadas con el riesgo de crédito durante el período 2019-2021, en los que i) la puntuación del control del riesgo de crédito y los requisitos del pilar 2 habían permanecido inalterados durante el mismo período, y ii) no se había producido una gradación ascendente de las medidas. Esto era así a pesar de la facultad del BCE para utilizar requisitos cualitativos en caso de falta de aplicación (véase el apartado 71).

**74** También examinamos las pautas generales respecto de los bancos con las peores puntuaciones en el control del riesgo de crédito (es decir, 4 puntos) durante el período 2017-2021. En el conjunto de la población supervisada había seis casos de este tipo. Como se muestra en el *cuadro 1*, constatamos que, en cinco casos, la supervisión del BCE no subsanó las insuficiencias persistentes en la gestión del riesgo de crédito de los bancos, ya que la puntuación seguía siendo mala. De hecho, las medidas de supervisión se adoptaron con retraso y aún no habían dado lugar a las mejoras esperadas. Además, para tres de estos seis bancos, el requisito del pilar 2 se mantuvo estable o incluso disminuyó.

**Cuadro 1 – Bancos con una puntuación de control del riesgo de crédito de 4 y presencia de medidas de supervisión (MS) (2017-2021)**

Banco	2017	2018	2019	2020	2021
<b>A</b>	4	4	4	4 (MS)	4
<b>B</b>	4	4	4	4	3
<b>C</b>	3	3	4	4 (MS)	4
<b>D</b>	3	3	4	4 (MS)	4 (MS)
<b>E</b>	2	2	3	3 (MS)	4 (MS)
<b>F</b>	3	3	3	3 (MS)	4 (MS)

*Notas:*

(1) La mejora de la puntuación se destaca en verde.

(2) El empeoramiento de la puntuación se destaca en naranja.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del BCE.

**75** En la misma línea, cuando un banco incumple el requisito legal de disponer de un ICAAP sólido y eficaz, el BCE puede hacer pleno uso de sus facultades de supervisión (véase el apartado **71**). No obstante, como se menciona en el apartado **57**, siete años después de la creación del MUS, la mayoría de los bancos supervisados directamente siguen sin disponer de ICAAP fiables.

**76** Esto indica defectos en la eficiencia del BCE a la hora de instruir a los bancos sobre cómo subsanar las deficiencias que ha detectado, lo que significa que no puede garantizar que los riesgos detectados se corrijan a tiempo y, por tanto, se gestionen adecuadamente en cada banco.

### **El BCE ha intensificado sus esfuerzos para abordar las preocupaciones prudenciales relativas a los préstamos dudosos ya existentes, pero no hace el mejor uso de sus instrumentos**

**77** Las normas aceptadas internacionalmente, los [Principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria eficaz \(concretamente el principio básico 18\)](#), exigen que los supervisores determinen que los bancos cuentan con adecuadas políticas y procesos para una pronta identificación y gestión de los activos dudosos (que incluyen préstamos dudosos) y para el mantenimiento de suficientes provisiones y reservas. Abordar los problemas de calidad de los activos ha sido una de las prioridades clave del BCE desde la creación del MUS en 2014. Ha destacado el **riesgo de crédito y el aumento de los niveles de préstamos dudosos como riesgos clave** a los que se enfrentan los bancos de la zona del euro. El BCE también ha observado «que las entidades de crédito utilizan enfoques diversos para la identificación, medición, gestión y saneamiento de los NPL»<sup>20</sup>.

**78** Evaluamos la eficiencia operativa de la aplicación por parte del BCE de las normas mencionadas y de la legislación de la UE correspondiente. Nuestra fiscalización se centró en los **préstamos clasificados como dudosos antes de abril de 2018**, también denominados **préstamos dudosos ya existentes**. Como consecuencia, evaluamos si el BCE:

- a) proporcionó una solución oportuna a las preocupaciones prudenciales relacionadas con los préstamos dudosos ya existentes;

---

<sup>20</sup> BCE, [Guía sobre préstamos dudosos para entidades de crédito](#), 2017, p. 5.

- b) garantizó una igualdad de trato;
- c) hizo un uso eficiente de las herramientas de supervisión.

**79** El 20 de marzo de 2017, el BCE publicó su [Guía sobre préstamos dudosos](#) como «un instrumento de supervisión dirigido a aclarar las expectativas supervisoras sobre identificación, gestión, medición y saneamiento de NPL en áreas no reguladas en reglamentos, directivas o directrices existentes o reguladas solo de forma genérica». En dicha Guía, el BCE describe:

- o en detalle lo que espera de los bancos con respecto a la aplicación de las **normas contables**, en particular cómo realizar la dotación de provisiones para préstamos dudosos, cómo valorar las garantías vinculadas a un préstamo dudoso y cómo estimar las pérdidas por préstamos garantizados y no garantizados, y proporciona orientaciones para el saneamiento de los préstamos dudosos; la Guía establece también que la dotación de provisiones desempeña un papel crucial para garantizar la seguridad y la solidez del sistema bancario y que los supervisores deben tomar decisiones sobre la **adecuación y oportunidad** de realizar la dotación de provisiones;
- o los detalles que deben incluirse en una **estrategia de reducción de los préstamos dudosos**, que se espera que faciliten al BCE **los bancos con altos niveles de préstamos dudosos**; los bancos deben definir objetivos para la reducción de los préstamos dudosos en un horizonte realista pero suficientemente ambicioso (objetivos de reducción de préstamos dudosos); el BCE trató a 39 bancos como «entidades con volúmenes elevados de NPL» en el ciclo del PRES de 2021.

**80** El BCE afirmó que la Guía se tiene en cuenta en el PRES y que «no tiene carácter vinculante». Observamos que, no obstante, el BCE señala que «cualquier desviación de su contenido deberá ser explicada y justificada claramente cuando el supervisor lo solicite» y que «su incumplimiento puede dar lugar a la adopción de medidas supervisoras». Por lo tanto, aunque no era vinculante *de iure*, *de facto* impuso nuevas obligaciones.

**81** El marco regulador de la UE otorga al BCE, en consonancia con su mandato de supervisión microprudencial, la **facultad<sup>21</sup> de exigir que las entidades apliquen i) una política específica de dotación de provisiones o ii) un determinado tratamiento de los activos**. Esto último significa que el BCE puede exigir a los bancos que apliquen ajustes

---

<sup>21</sup> Las facultades de supervisión del BCE se establecen en el [artículo 16](#), apartado 2, letra d), del Reglamento del MUS.

específicos (deducciones, filtros o medidas similares) a los cálculos de los fondos propios cuando el tratamiento contable aplicado por un banco no se considere prudente desde el punto de vista de la supervisión. En opinión de la Comisión, tal como expresó en su [revisión del MUS de 2017](#), el uso de esta facultad es especialmente importante para abordar el problema de los préstamos dudosos. Los legisladores de la UE respaldaron esta opinión cuando aprobaron<sup>22</sup>, en abril de 2019, un «mecanismo de protección prudencial» aplicable a los préstamos originados después del 26 de abril de 2019 y excluyeron explícitamente los préstamos dudosos ya existentes.

**82** El Manual del PRES del BCE no menciona específicamente esta facultad concreta, aunque pone de relieve en varias ocasiones que los ECS son responsables de **determinar que las provisiones de los bancos son adecuadas y oportunas**. Las normas contables exigen que las provisiones se consignen en el importe de la pérdida crediticia total esperada durante toda la vida del activo<sup>23</sup>. La pérdida crediticia total esperada durante toda la vida del activo debe basarse en una estimación **realista** de los pagos futuros (como la ejecución de garantías) que un banco puede recibir todavía. En determinadas condiciones, esta facultad también permite mitigar las preocupaciones prudenciales cuando las normas contables no garantizan una cobertura completa de los riesgos, por ejemplo, cuando los bancos dependen en gran medida de garantías que rara vez se ejecutan. Sin embargo, no hallamos **pruebas de que el BCE considerara seriamente la posibilidad de utilizar esta facultad específica de manera sistemática** para los bancos supervisados, en caso necesario.

**83** En lo que se refiere a la tarea de los ECS de garantizar i) la provisión oportuna y adecuada para los préstamos dudosos, ii) el cumplimiento por parte de los bancos de las normas contables, así como iii) la solidez de la gestión crediticia de los bancos (incluidas normas en materia de préstamos, fijación de precios, gestión de atrasos o gestión del riesgo), consúltense los apartados **71** a **76** sobre el uso de medidas de supervisión. En particular, constatamos que, por referencia a la muestra de bancos, en la práctica **el BCE no** i) estableció medidas de supervisión por las que exigiera a los bancos que consignaran provisiones adicionales, ni ii) impuso deducciones de capital ordinario de nivel 1 (véase el apartado **09**).

---

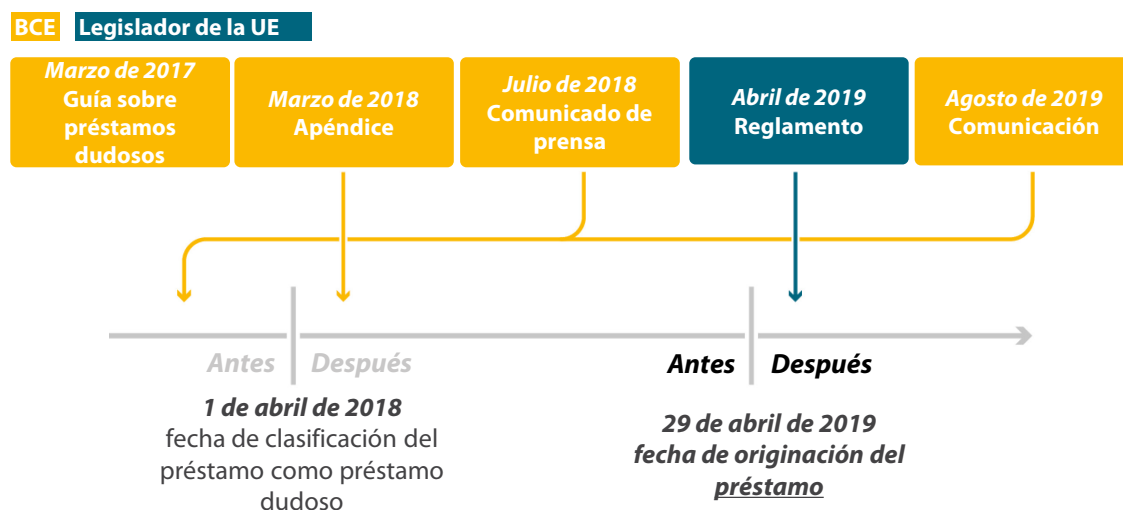
<sup>22</sup> [Reglamento \(UE\) 2019/630](#), considerando 6.

<sup>23</sup> [Norma Internacional de Información Financiera 9 Instrumentos financieros \(IFRS 9\)](#), sección 5.5 *Deterioro del valor*.

**84** La Guía de 2017 anunciaba que, como próximo paso, el BCE «se propone prestar mayor atención a los plazos para la dotación de provisiones y la aplicación de saneamientos». De hecho, en 2018 y 2019, complementó esta Guía con las denominadas expectativas de cobertura (la secuencia de acontecimientos puede verse en la *ilustración 9*):

- En marzo de 2018, el BCE adoptó un [Apéndice](#) aplicable únicamente a los **nuevos préstamos dudosos** (los **clasificados como tales a partir del 1 de abril de 2018**). Para los préstamos originados **después del 26 de abril de 2019** y los préstamos dudosos relacionados, en abril de 2019 los legisladores de la UE adoptaron un «**mecanismo de protección prudencial**» en forma de deducciones de capital ordinario de nivel 1 cuando los préstamos dudosos no están suficientemente cubiertos por provisiones u otros ajustes (véase el apartado [81](#));
- El 11 de julio de 2018, comunicó mediante una nota de prensa que las expectativas de cobertura también eran aplicables a los préstamos dudosos ya existentes (**préstamos clasificados como dudosos antes de abril de 2018**). En una [Comunicación](#) de agosto de 2019 se facilitaron detalles sobre este enfoque.

### Ilustración 9 – Cronología de las normas aplicables a los préstamos dudosos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de legislación y publicaciones del BCE.

**85** Las expectativas de cobertura tenían por objeto **hacer frente a los riesgos prudenciales relacionados con el mayor nivel de préstamos dudosos** identificados por el BCE (véase el apartado **77**). Reconocemos la elección de la política del BCE, pero no evaluamos su justificación o legitimidad. Nuestra auditoría se centró en la aplicación y el impacto de la política. Los objetivos declarados<sup>24</sup> de la política eran los siguientes:

- o ayudar a los bancos a **resolver sus préstamos dudosos**;
- o evitar una **acumulación excesiva** de niveles de provisiones prudenciales para exposiciones dudosas antiguas sin cobertura en los balances;
- o asegurar que los bancos no **acumulen** niveles de provisiones prudenciales para exposiciones dudosas antiguas **con cobertura insuficiente**.

**86** Estas expectativas se **aplican a todos los bancos** supervisados por el BCE. Aunque se consideran «no vinculantes» (véase el apartado **80**), cuando los bancos no cumplen las expectativas de cobertura del BCE, están sujetos a un requisito adicional del pilar 2 (denominado recargo del pilar 2), **independientemente de si estos bancos tenían o no niveles elevados de préstamos dudosos** (véase el segundo punto del apartado **79**).

**87** Las expectativas de cobertura introdujeron por primera vez el concepto de **provisión gradual (calendario)** a escala de la UE. Los plazos (calendario) para lograr un provisionamiento prudencial completo se basaron en una evaluación del BCE que tuvo en cuenta las posibles repercusiones para cada banco y, como resultado, creó tres grupos de bancos basados en sus respectivas ratios de préstamos dudosos al final de 2017. Para cada uno de los tres grupos, definió distintos plazos: entre el final de 2024 y 2026 para los préstamos garantizados y entre el final de 2023 y 2025 para los préstamos no garantizados. Con la elección de este enfoque, el BCE intentó encontrar un equilibrio entre la consecución de una cobertura completa y un reparto de la carga financiera de los bancos a lo largo del tiempo.

**88** Impulsar un aumento gradual de las provisiones prudenciales a lo largo de varios años, hasta alcanzar la cobertura completa, tenía por objeto desincentivar el comportamiento pasivo de los bancos observado en el pasado y actuar como facilitador del principal objetivo consistente en la resolución de préstamos dudosos.

---

<sup>24</sup> Establecidos en el [Apéndice de 2018](#) y en la [Comunicación de 2019](#).

**89** Las expectativas de cobertura se basaron en la observación de que cuanto más tiempo haya sido dudoso un préstamo, mayor será el riesgo de que los flujos de tesorería futuros previstos no se materialicen y menor el valor de recuperación. Aunque hacer frente a los casos en que la dependencia de los bancos de las garantías y una falta de pagos regulares constituyen un riesgo prudencial, es decir, **la preocupación por el nivel de dotación de provisiones, no era el objetivo principal del BCE**, se animó a los bancos a consignar el máximo nivel de provisiones posible con arreglo a la norma contable aplicable, es decir, sobre la base de una estimación realista de la pérdida crediticia prevista durante toda la vida del activo (véase el apartado **82**) o a ajustar su capital (reglamentario) por iniciativa propia (deducciones voluntarias de capital ordinario de nivel 1). **Las normas internacionales de contabilidad exigen la completa dotación de provisiones** de la pérdida crediticia prevista durante toda la vida del activo **inmediatamente** después de que un préstamo se convierta en dudoso (y ajustes siempre que cambien las condiciones económicas).

**90** Si bien el BCE pretendía desalentar un comportamiento pasivo e impulsar una resolución oportuna (véase el apartado **88**), **concedió a los bancos un plazo de varios años** para cumplir sus expectativas (véase el apartado **87**). También consideró necesario proporcionar a los bancos tanto una fecha de inicio diferida (es decir, 2020) como una vía de introducción progresiva, a pesar de que más de la mitad de los préstamos dudosos ya existentes habían sido dudosos durante cinco años o más cuando fueron finalmente sometidos a las expectativas de cobertura del BCE. Por ejemplo, un préstamo garantizado podría llevar siendo dudoso ya siete o más años en marzo de 2018, pero no se requeriría una cobertura prudencial completa hasta 2026.

**91** El objetivo de posponer la fecha de inicio era, entre otros, ofrecer un incentivo para que los bancos resolvieran sus préstamos dudosos de forma proactiva sin que el BCE tuviera que imponer una medida de supervisión. Sin embargo, **no funcionó como se esperaba**, puesto que muchos bancos solo reaccionaron ante la perspectiva de la **aplicación de un recargo del pilar 2 por primera vez en el ciclo del PRES de 2021**. Un uso más sistemático de las competencias de supervisión del BCE (véase el apartado **81**), **a partir de 2017**, y dirigido a los bancos identificados como entidades que no habían cubierto suficientemente los préstamos dudosos, podría haber producido resultados más rápidos en los casos en que las entidades no disponían efectivamente de provisiones suficientes, ya fuera desde el punto de vista contable o prudencial. El enfoque del BCE, **deliberadamente, no resolvió el problema de forma inmediata, sino que estableció una senda gradual**.

**92** Además, este enfoque llevó a que **los bancos no recibieran el mismo trato**. En primer lugar, provocó que los bancos con un mayor volumen de préstamos dudosos



que no estaban adecuadamente cubiertos obtuvieran más tiempo (hasta dos años) que aquellos con una cobertura inicial más elevada (véase el apartado [87](#)).

**93** En segundo lugar, el enfoque del BCE permite a los bancos elegir lo que les resulte más ventajoso. De hecho, existen diferentes maneras de lograr la cobertura de los préstamos dudosos, tal como se describe en el [cuadro 2](#).

## Cuadro 2 – Modalidades de cobertura e impacto correspondiente

¿Cómo?	¿Qué significa esto? (descripción no exhaustiva)
Provisiones	Gastos que reducen los beneficios de un banco o aumentan sus pérdidas, lo que generalmente disminuye los beneficios no distribuidos (balance).  Los beneficios no distribuidos son un componente del capital de nivel 1 ordinario reglamentario (véase el apartado <a href="#">09</a> ).
deducción de capital ordinario de nivel 1 (pilar 1)	Reduce el capital de nivel 1 ordinario reglamentario disponible para cumplir los requisitos de capital.
Recargo del pilar 2	Un requisito de capital que deben cumplir parcialmente: <ul style="list-style-type: none"> <li>— el capital de nivel 1 ordinario reglamentario (56,25 %), y</li> <li>— otros componentes del capital. Véase la <a href="#">ilustración 2</a>.</li> </ul>

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo.

**94** Un recargo del pilar 2 no modifica el capital disponible, sino que tan solo aumenta el requisito de capital. Además, el recargo del pilar 2 debe estar cubierto solo en un 56,25 % por el capital de nivel 1 ordinario (véase el [cuadro 2](#)). El capital de nivel 1 ordinario es el capital reglamentario de la máxima calidad<sup>25</sup>. Por lo tanto, un recargo del pilar 2 suele ser menos costoso que los demás instrumentos, es decir, las deducciones y provisiones del capital de nivel 1 ordinario, que tienen un impacto negativo directo y mayor sobre el capital de nivel 1 ordinario disponible para cubrir los requisitos de capital reglamentario.

<sup>25</sup> La ratio de capital de nivel 1 ordinario, es decir, la ratio entre el capital «principal» y los activos ponderados por riesgo de un banco, es la más importante, ya que refleja la solidez financiera global del banco.

**95** En tercer lugar, constatamos que el planteamiento del requisito del pilar 2 genera deliberadamente diferencias entre los bancos que realizaron deducciones o consignaron provisiones de forma proactiva antes de la fecha de referencia (31 de diciembre del año anterior, por ejemplo, diciembre de 2020 para el ciclo del PRES de 2021) y aquellos que no habían tomado medidas. Esto se debe a que el recargo del pilar 2 solo entra en vigor con la decisión del PRES, normalmente alrededor de un año después de la fecha de referencia. Sucede lo mismo en casos en que un banco, para evitar la imposición de un recargo del pilar 2, reduce una insuficiencia inicial adoptando medidas (principalmente provisiones) en el año siguiente. De hecho, el BCE tiene en cuenta estas provisiones adicionales antes de determinar el recargo final del pilar 2, lo que también proporciona a estos bancos un año más.

**96** El **éxito** de las expectativas de cobertura **solo podrá evaluarse** cuando se hayan aplicado plenamente **al final de 2026**, es decir, nueve años después de la publicación de la Guía sobre préstamos dudosos. Aunque no hemos evaluado ni la relación causal entre las acciones del BCE y la disminución de los préstamos dudosos ni el **impacto de otros factores** (véase el apartado **15**), es lógico suponer que las acciones del BCE contribuyeron a la reducción continua en los últimos cinco años (véase la **ilustración 4**).

**97** En cambio, nuestra fiscalización se centró, entre otros aspectos, en el proceso de aplicación de las expectativas de cobertura en 2021, cuando el BCE empleó por primera vez recargos del pilar 2. En el ciclo del PRES de 2021 (basado en datos del final de 2020, véase el apartado **91**), impuso un recargo del pilar 2 por una insuficiente cobertura en 22 de los 110 bancos. De hecho, la mayoría de los bancos habían cumplido las expectativas supervisoras de cobertura del BCE mediante la dotación de provisiones al final de 2020. La mitad de los bancos que finalmente recibieron un recargo del pilar 2 redujeron significativamente sus insuficiencias de cobertura, principalmente mediante la dotación de provisiones o la realización de deducciones de capital de nivel 1 ordinario a lo largo de 2021. Al final, la dotación de provisiones fue la herramienta más utilizada para cubrir las expectativas.

**98** En general, los recargos del pilar 2 para los préstamos dudosos ya existentes destinados a bancos individuales oscilaron entre el 0,01 % y el 0,30 %. Tenían las siguientes características:

- Constituían un componente muy reducido de los requisitos totales de capital de los bancos, que se situaron en una media del 13,50 % después del PRES de 2021;

- o Eran muy reducidos en comparación con los recargos «normales» del pilar 2: su media fue del 2,24 % en la población del MUS y el máximo impuesto fue del 3,90 % (véase el apartado 61). En general, los requisitos del pilar 2 aumentaron 0,20 puntos porcentuales en comparación con el año anterior, debido principalmente a la imposición del recargo del pilar 2 por las expectativas de cobertura del BCE.

**99** El proceso para calcular el recargo del pilar 2 comprende una serie de pasos:

- 1) El cálculo de la insuficiencia antes de las exenciones [= expectativas de cobertura menos cobertura disponible (por ejemplo, provisiones)].
- 2) La identificación y el análisis de posibles exenciones.
- 3) El cálculo de la insuficiencia tras las exenciones.
- 4) Ajustes posteriores a la fecha de referencia (tales como provisiones adicionales o cesiones de préstamos dudosos).
- 5) El cálculo y la imposición del recargo final del pilar 2.

**100** Además de sus obligaciones de información periódica, los bancos tuvieron que presentar datos específicos para determinar las expectativas de cobertura y la oferta de capital disponible a efectos de dotación de provisiones prudenciales. Los bancos también pudieron señalar casos en los que la aplicación de las expectativas de cobertura daría lugar a una cobertura superior al 100 %. Además, los bancos podían solicitar exenciones, por ejemplo, la exclusión de los préstamos dudosos para los que se estaban efectuando pagos periódicos de principal e intereses que condujeran al reembolso íntegro.

**101** El BCE tenía que comprobar la verosimilitud de la información de los bancos con arreglo a los procedimientos habituales del BCE. Las posibles exenciones se evaluaron mediante una combinación de análisis automatizados y caso por caso para garantizar que las expectativas de supervisión fueran adecuadas en todos los casos, en particular si se cumplían los criterios para una exención. Al final, el BCE solo aceptó el 18 % de las exenciones solicitadas por los bancos, lo que representa aproximadamente el 12,3 % de la reducción de la insuficiencia (inicial).

**102** Además, el BCE aplicó ajustes posteriores a la fecha de referencia a las insuficiencias tras las exenciones, antes de la imposición del recargo del pilar 2 a través de la decisión del PRES. Estos ajustes permitieron a los bancos tener en cuenta los

aumentos significativos en las provisiones (véase el apartado 95), las deducciones de capital, los saneamientos totales o las cesiones de préstamos dudosos posteriores al 31 de diciembre de 2020, lo que representa el 46,1 % de la reducción alcanzada de la insuficiencia.

**103** En el caso de los bancos que recibieron un recargo del pilar 2, el proceso a veces no se completó, ni siquiera después de la adopción de la decisión final sobre el PRES (véase el calendario en la *ilustración 6*). Si utilizaban una plantilla separada de presentación de información podían solicitar nuevos ajustes a lo largo del año.

**104** Aunque el BCE dispone de herramientas informáticas específicas para analizar las plantillas presentadas que ayudan a centrarse en aquellos casos que deben ser objeto de seguimiento con los bancos, todo el proceso, en particular la evaluación de las exenciones, requirió muchos recursos y tiempo. De hecho, constatamos que hubo un total de 55 nuevas presentaciones de plantillas de 33 bancos y que el número de nuevas presentaciones desde el 1 de mayo de 2021 sigue siendo elevado.

## Conclusiones y recomendaciones

**105** En general, concluimos que el BCE intensificó sus esfuerzos para supervisar el riesgo de crédito de los bancos y, en particular, los préstamos dudosos. Sin embargo, aún queda trabajo por hacer para que el BCE obtenga más garantías de que el riesgo de crédito se gestiona y cubre adecuadamente. Es una cuestión importante, ya que unos controles deficientes del riesgo de crédito y una falta de cobertura por parte de los bancos pueden socavar su viabilidad y la del sistema financiero.

**106** Una evaluación exhaustiva del proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES) es la base de una supervisión eficiente de los bancos. En general, el BCE convirtió las normas externas en orientaciones para su uso por parte de los supervisores, pero algunas orientaciones (en particular para las evaluaciones del control del riesgo de crédito) dieron lugar a un enfoque incoherente de las evaluaciones por parte de los equipos conjuntos de supervisión. En lo que respecta a las evaluaciones del riesgo de crédito real de los bancos, constatamos algunas deficiencias en la forma en que se llevaron a cabo, pero, en su mayoría, se ajustaban a las normas pertinentes (véanse los apartados **26** a **33**).

**107** Las herramientas de análisis comparativo del BCE están bien diseñadas y son utilizadas por los equipos conjuntos de supervisión para poner en perspectiva las conclusiones específicas de cada banco. Sin embargo, constatamos que algunas herramientas utilizan umbrales obsoletos y no están suficientemente integradas con otros sistemas utilizados para llevar a cabo y documentar sus evaluaciones del PRES, lo que hizo más oneroso el trabajo de los equipos conjuntos de supervisión (véanse los apartados **34** a **36**).

**108** La norma pertinente exige que los recursos de supervisión se establezcan de forma independiente y sin menoscabar la autonomía ni la independencia operativa de los supervisores. Sin embargo, el BCE decidió no aumentar los efectivos, a partir de 2023, tanto en su función de banco central como en la de supervisión. No obstante, el presidente y el vicepresidente del Consejo de Supervisión pueden solicitar recursos adicionales en circunstancias específicas, pero la decisión definitiva sigue correspondiendo al Consejo de Gobierno del BCE. Además, dado que el BCE ya no mide la relación entre las necesidades y los recursos, no tiene garantías de que las tareas previstas se estén llevando a cabo con arreglo a sus propias normas (véanse los apartados **37** a **40** y **44** a **45**).

**109** Además, nueve de los veintidós supervisores nacionales (autoridades nacionales competentes) siguen sin dotar de personal a los equipos conjuntos de supervisión de acuerdo con los compromisos asumidos, y los intentos de gradación ascendente del BCE no han generado recursos adicionales de las autoridades nacionales competentes. Varias de ellas tampoco proporcionan personal adecuado para las inspecciones *in situ*, lo que ha dado lugar a una actividad por debajo del nivel necesario según la evaluación del propio BCE (véanse los apartados **41 a 43** y **46 a 47**).

### **Recomendación 1 – Reforzar las evaluaciones del riesgo de los bancos**

---

El BCE debería mejorar la eficiencia del proceso de evaluación supervisora a través de:

- a) La mejora de los procesos de orientación y análisis comparativo para los supervisores (en particular para las evaluaciones de control del riesgo de crédito) y la puesta en marcha de un proceso de control de la calidad para garantizar que las evaluaciones del riesgo de crédito estén completas.
- b) La salvaguardia de la independencia operativa del BCE como supervisor mediante:
  - i) El establecimiento e implantación de niveles de dotación de personal de supervisión del BCE basados en las necesidades, que sean independientes de la estrategia de personal del BCE para sus funciones de banco central.
  - ii) La instancia a los supervisores nacionales para que cumplan sus compromisos de proporcionar personal haciendo un uso riguroso de los procedimientos existentes de gradación ascendente.

**Fecha prevista de aplicación: cuarto trimestre de 2023 para la subrecomendación a) (para el ciclo del PRES de 2024); segundo trimestre de 2024 para la subrecomendación b)**

**110** En 2021, las decisiones definitivas del PRES se emitieron trece meses después de la fecha de referencia, más tarde que en ejercicios anteriores y en comparación con otros supervisores. Un plazo tan prolongado implica que la decisión definitiva se basó en una evaluación del riesgo que no estaba actualizada (véanse los apartados **50** y **52**) y que los riesgos no se estaban gestionando a tiempo o no estaban suficientemente cubiertos.

**111** Las fases de diálogo y aprobación del ciclo del PRES dieron lugar a ineficiencias en el proceso. En conjunto, estas fases duraron el doble que las de evaluación y análisis comparativo. Los procesos de consulta a los bancos (el diálogo de supervisión y el período de audiencia) eran más procedimentales que sustantivos, y se introdujeron muy pocos cambios en lo que el BCE había comunicado a los bancos de manera informal medio año antes de la publicación de la decisión definitiva del PRES (véase el apartado 51).

## Recomendación 2 – Racionalizar el proceso de revisión y evaluación supervisora

---

El BCE debería mejorar la eficiencia del ciclo de supervisión acortando las fases de diálogo y aprobación y publicando decisiones definitivas en un plazo de diez meses a partir de la fecha de referencia.

**Fecha prevista de aplicación: cuarto trimestre de 2023 (para el ciclo del PRES de 2024)**

**112** El BCE aplicó una nueva metodología en 2021 para determinar el importe de capital que un banco debe mantener (el requisito del pilar 2 o P2R), más allá del mínimo reglamentario, para cubrir los riesgos identificados. Esta metodología y su aplicación implican que los riesgos individuales (incluido el riesgo de crédito) no están claramente vinculados al requisito del pilar 2 impuesto, y no hallamos pruebas de que el BCE cuantificara estos riesgos para cada banco (véanse los apartados 53 a 60 y 70). Por lo tanto, el BCE no tiene garantías de que los riesgos estén totalmente cubiertos.

**113** El BCE dispone de intervalos predefinidos por puntuación de riesgo a partir de los cuales se espera que los supervisores seleccionen un requisito del pilar 2. Estos intervalos predefinidos no tienen una relación específica con los riesgos y, de hecho, se solapan considerablemente, lo que significa que un banco de menor riesgo puede recibir un requisito del pilar 2 más elevado que un banco de mayor riesgo. Para los bancos de mayor riesgo, el BCE seleccionó sistemáticamente los requisitos del pilar 2 de la parte más baja de los intervalos predefinidos (véanse los apartados 61 y 63 a 68). Esto ayudó a los bancos que no habrían tenido suficiente capital para cumplir requisitos más elevados.

**114** Un proceso sólido de evaluación del capital en los bancos es esencial para la gestión del riesgo. Observamos que el BCE no ajustó sistemáticamente al alza los requisitos del pilar 2 cuando constató que las evaluaciones de la adecuación del capital

realizadas por los propios bancos (el ICAAP) no eran fiables y no se seguían las orientaciones internas (véase el apartado [62](#)).

**115** El BCE también proporciona medidas cualitativas a los bancos que consisten en instrucciones para que estos adopten medidas específicas para hacer frente a los riesgos detectados. En la población de bancos supervisados observamos un patrón según el cual el BCE no intensificaba suficientemente las medidas de supervisión cuando el riesgo de crédito era elevado y sostenido (véanse los apartados [71](#) a [76](#)), lo que significa que no garantizaba que los riesgos estuvieran bien gestionados por los bancos.

**116** En los últimos años, el BCE ha ejercido presión sobre los bancos del sistema bancario de la UE para hacer frente a los préstamos dudosos ya existentes. Los préstamos dudosos han disminuido durante años y han seguido haciéndolo desde 2017. Aunque no hemos evaluado la relación causal entre la política del BCE (en particular, sus expectativas de cobertura) y la disminución de los préstamos dudosos, es lógico suponer que las acciones del BCE fueron uno de los factores que contribuyeron a esta disminución. Los resultados de la política solo podrán evaluarse cuando se haya aplicado plenamente al final de 2026, es decir, nueve años después de la publicación de la Guía sobre préstamos dudosos (véanse los apartados [15](#), [84](#) y [96](#)).

**117** El BCE tiene competencias de supervisión para abordar las políticas de dotación de provisiones de los bancos cuando estos no disponen de procesos y datos sólidos para la identificación y medición de los préstamos dudosos. De conformidad con el artículo 16, apartado 2, letra d), del Reglamento del MUS, el BCE puede, entre otras medidas, exigir a los bancos que apliquen ajustes específicos (como deducciones) a los cálculos de los fondos propios cuando el tratamiento contable aplicado por un banco no se considere prudente desde el punto de vista de la supervisión, por ejemplo, cuando los bancos dependen en gran medida de garantías que rara vez se ejecutan. Este aspecto es especialmente importante en el contexto de las acciones para hacer frente a los préstamos dudosos, como destacó la Comisión en su revisión del MUS de 2017. Observamos que el BCE no ha utilizado sistemáticamente esta facultad para este fin (véanse los apartados [79](#) a [83](#)).

**118** El BCE ha diseñado y ejecutado una política más amplia aplicable a todos los bancos: centrarse en la resolución oportuna de los préstamos dudosos ya existentes, retirarlos de los balances de los bancos y evitar su futura acumulación. Para ello, el BCE se basó, en particular, en las denominadas expectativas de cobertura. Este enfoque implicaba la imposición de un recargo del pilar 2 cuando los bancos no resolvían los préstamos dudosos ya existentes a lo largo del tiempo ni conseguían cobertura a



través de otros medios [provisiones (contables) adicionales, deducciones prudenciales de capital de nivel 1 ordinario o saneamientos y cesiones de préstamos dudosos] para servir de catalizador. La finalidad era desalentar el comportamiento pasivo de muchos bancos e incentivar que actuaran de forma proactiva, sin una intervención más enérgica del BCE. El objetivo político era no imponer esos recargos del pilar 2 *per se* (véanse los apartados [84](#) a [86](#) y [88](#)).

**119** Sin embargo, el enfoque del BCE no funcionó como se esperaba, ya que dio lugar a que los bancos reaccionaran únicamente ante la perspectiva del recargo del pilar 2, aplicado por primera vez durante el ciclo del PRES de 2021. Un uso más temprano y sistemático de las facultades de supervisión del BCE, a partir de 2017, podría haber dado resultados más rápidos cuando los bancos disponían efectivamente de provisiones insuficientes, ya fuera desde una perspectiva contable o prudencial. El enfoque del BCE, deliberadamente, no resolvió el problema de forma inmediata, sino que estableció una senda gradual (véanse los apartados [87](#) y [89](#) a [91](#)).

**120** El diseño del enfoque del BCE, que exige recargos del pilar 2, da lugar a un trato desigual de los bancos. En primer lugar, las expectativas de dotación de provisiones del BCE son más favorables para los bancos que tienen el mayor volumen de préstamos dudosos y les concede el mayor tiempo para cumplirlos, hasta nueve años después de la publicación de la Guía sobre préstamos dudosos. En segundo lugar, en comparación con los bancos que cubren de forma proactiva las posibles insuficiencias de provisiones, el BCE concede a los bancos que siguen enfrentándose a un déficit después de la fecha de referencia trece meses adicionales para colmarlo. En tercer lugar, el enfoque del BCE permite a los bancos actuar de la manera más ventajosa para ellos (es decir, mediante la dotación de provisiones, la reducción de capital de nivel 1 ordinario o la aceptación de un recargo del pilar 2) (véanse los apartados [92](#) a [95](#)).

**121** El enfoque elegido por el BCE implicaba la presentación de información adicional por parte de todos los bancos, incluidos aquellos con un bajo nivel de préstamos dudosos. El proceso para imponer recargos del pilar 2 (iniciado por primera vez en 2021) fue complejo y exigió muchos recursos para los supervisores y los bancos, y dio lugar a cierta ineficiencia. La mayoría de los bancos (alrededor del 80 %) cumplieron las expectativas de cobertura del BCE mediante provisiones contables antes del ciclo del PRES o nuevos ajustes a lo largo del siguiente ejercicio. Los recargos del pilar 2 se impusieron en última instancia a una proporción limitada de bancos y su tamaño fue reducido en comparación con los requisitos totales de capital (véanse los apartados [97](#) a [104](#)).

### Recomendación 3 – Aplicar medidas de supervisión que garanticen mejor una cobertura y una gestión sólidas de los riesgos por parte de los bancos

---

El BCE debería mejorar la eficiencia y la transparencia del proceso de supervisión:

- a) Modificando su metodología para calcular los requisitos del pilar 2 con el fin de garantizar que todos los riesgos pertinentes están suficientemente cubiertos, en particular:
  - i) identificando y cuantificando cada riesgo individual, tal como exigen las directrices de la ABE;
  - ii) imponiendo requisitos de capital que garanticen una cobertura adecuada de estos riesgos individuales, especialmente cuando los riesgos sean elevados y persistentes;
  - iii) motivando las decisiones del PRES de manera que se justifiquen claramente los requisitos del pilar 2 en función de cada riesgo, a fin de garantizar la plena transparencia con respecto a los bancos.
- b) Haciendo uso de **todas** sus competencias de supervisión en caso necesario, cuando un banco no aborde eficazmente las insuficiencias persistentes en el control de riesgos (incluidas las relativas a las provisiones).
- c) Publicando su metodología para generar requisitos del pilar 2.

**Fecha prevista de aplicación: cuarto trimestre de 2024**







El presente informe fue aprobado por la Sala IV, presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 18 de abril de 2023.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexo


### Anexo I — Seguimiento del Informe Especial 29/2016 – El Mecanismo Único de Supervisión: buen comienzo, pero tiene que seguir mejorando



Nivel de puntualidad:  a tiempo;  con retraso;  no ha concluido el plazo;  sin medidas de seguimiento puesto que la recomendación ha sido rechazada por el BCE;  sin fecha fijada para la aplicación;  el BCE ha decidido no aplicarla tras un análisis adicional.

Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
1	Delegación de determinadas decisiones en niveles inferiores; orientaciones adicionales en forma de listas de comprobación, plantillas y organigramas para cada decisión.	X				El BCE realizó un análisis exhaustivo del marco de delegación y tuvo en cuenta también las competencias nacionales. Asimismo, elaboró una lista exhaustiva de documentos para la toma de decisiones y las plantillas correspondientes.	
2 i)	Evaluación de los riesgos asociados a los servicios compartidos, implantación de las		X			El BCE realizó un análisis exhaustivo de los riesgos y se establecieron algunas salvaguardias (por ejemplo, una organización jerárquica	


Recomendación	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
<p>garantías necesarias y control del cumplimiento, y garantía de que las necesidades de las funciones de supervisión se reflejan por completo.</p>					<p>diferenciada para algunos servicios). En el contexto del análisis, algunas direcciones generales (por ejemplo, la Dirección General de Política Macropudencial y Estabilidad Financiera y la Dirección General de Economía) no fueron clasificadas como servicios compartidos por el BCE, sino que se asignaron exclusivamente a la función de banco central (es decir, la política monetaria), a pesar de que también aportan información al ámbito de la supervisión en el contexto de las pruebas de resistencia. Esto no es incompatible <i>per se</i> con el principio de separación. Sin embargo, no se llevó a cabo un análisis de riesgos, ni se tuvieron en cuenta las salvaguardias y tampoco se realizó un control del cumplimiento de estas medidas (por ejemplo, si el reparto de los índices de referencia del riesgo de crédito utilizados con fines</p>	


Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						macroprudenciales podría afectar a las decisiones políticas en materia de supervisión bancaria). No existen instrucciones organizativas específicas sobre cómo supervisar o documentar dicho seguimiento e informar sobre los riesgos derivados de los servicios compartidos en relación con el principio de separación establecido en el artículo 25, apartado 2, del Reglamento del MUS.	
2 ii)	Se cuenta con una organización jerárquica diferenciada para los recursos específicos de supervisión.				X	La recomendación fue rechazada en su momento y no se siguió trabajando al respecto.	⊗
2 iii)	Mayor participación del Consejo de Supervisión en el proceso presupuestario y el correspondiente proceso de adopción de decisiones.				X	La recomendación fue rechazada en su momento y no se siguió trabajando al respecto.	⊗


Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
3	Asignación de recursos suficientes a la estructura de auditoría interna para permitir la cobertura de ámbitos de riesgo alto y medio.		X			La auditoría interna de los temas de supervisión se hizo más intrusiva y la situación de los recursos mejoró. Se interrumpió el registro del tiempo. El BCE estima que, de media, se utilizan aproximadamente diez equivalentes en tiempo completo para tareas relacionadas con el MUS y tres para la planificación, el seguimiento de riesgos y, posiblemente, las investigaciones administrativas. Tras un análisis de riesgos individual, solo se abordan temas seleccionados en los ámbitos de alto riesgo (por ejemplo, bancos inviables o con probabilidad de serlo en la gestión de crisis). Aunque la elección a partir de una evaluación preliminar es razonable, la situación de los recursos requiere un seguimiento más estrecho para evaluar si en los ámbitos de	


Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						riesgo alto y medio existe una cobertura razonable.	
4	Cooperación con el Tribunal de Cuentas.	X				La auditoría de la gestión de la crisis por parte del BCE tuvo lugar antes que se celebrara el memorando de entendimiento entre el Tribunal de Cuentas y el BCE en octubre de 2019. En el caso de las auditorías que tuvieron lugar después de la celebración del memorando de entendimiento, el BCE ha facilitado la información necesaria para que el Tribunal las pueda llevar a cabo.	
5	Formalización de las disposiciones para medir y divulgar públicamente la información sobre el rendimiento de la supervisión y uso de encuestas.			X		La divulgación de información e indicadores en el informe anual del BCE sobre supervisión bancaria (incluidas las prioridades de supervisión y los riesgos) explica la actividad supervisora y proporciona información relacionada con los bancos para ofrecer una visión general que permita evaluar el rendimiento de la supervisión. Es necesario prestar más atención a la comparación de las prioridades	





Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						y objetivos de la supervisión con el rendimiento, así como a los resultados. Se han iniciado varias líneas de trabajo, incluido un proyecto piloto para medir la eficacia de la supervisión de los bancos menos significativos. Aunque el Consejo de Supervisión adoptó un marco para una encuesta al sector en diciembre de 2018, todavía no se ha realizado ninguna encuesta.	
6	Modificación del Reglamento Marco del MUS a fin de formalizar los compromisos de las ANC y garantizar que todas ellas se implican plena y proporcionalmente en el trabajo de los ECS.			X		En 2017, el BCE consideró que podría no ser necesario modificar el Reglamento Marco del MUS. Los legisladores no han hecho ninguna modificación. De hecho, considera que el MUS debería funcionar sobre la base de un principio de cooperación de buena fe. Los detalles sobre los recursos proporcionados para las actividades sobre el terreno figuran en los apartados 41 a 43 y los relativos a la provisión de recursos por parte de las ANC,	


Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						en los apartados <b>46</b> y <b>47</b> . Véase también la <b>recomendación 1</b> , letra b), inciso ii), según la cual el BCE debe instar a los supervisores nacionales a cumplir sus compromisos haciendo un uso riguroso de los procedimientos de gradación ascendente existentes.	
7	Desarrollo de perfiles de funciones y equipos y métodos para evaluar la idoneidad del personal asignado por las ANC y su posterior rendimiento.			X		Se desarrolló un perfil global de funciones (incluidas quince especializaciones). No se desarrollaron perfiles de funciones para director y jefe de división. Se han desarrollado perfiles de equipo, pero todavía no se han aprobado formalmente, aunque <i>de facto</i> el BCE ya los utiliza. Todavía no existe ningún proceso para evaluar el rendimiento individual de los miembros de los ECS no pertenecientes al BCE, sino que se dispone únicamente de las observaciones proporcionadas al subcoordinador de los ECS de las ANC sobre el	

Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						rendimiento del equipo. Por lo tanto, estas observaciones no tienen ningún impacto en la evaluación individual del rendimiento en el ámbito de las ANC. No existe ningún proceso para rechazar a los miembros propuestos de los ECS. En general, el BCE depende de la voluntad y la capacidad de las ANC para cooperar de buena fe.	
8	Crear y mantener una base de datos centralizada, normalizada y exhaustiva que recoja las capacidades y la experiencia de los empleados de los ECS, tanto los procedentes del BCE como los procedentes de las ANC.			X		Se hizo un balance de las soluciones existentes de las ANC. Si bien desde un punto de vista jurídico habría sido posible crear una base de datos, las ANC rechazaron la idea. En junio de 2021 se puso en marcha una plataforma de intercambio de conocimientos para el personal del BCE y de las ANC denominada SSMnt. Cuenta con una funcionalidad de perfil de usuario que incluye datos de contacto, puestos de trabajo y, con carácter voluntario, información adicional (conocimientos	

Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						especializados, experiencia anterior o formación). Esta iniciativa constituye un buen punto de partida en estas circunstancias, aunque por el momento no es una base de datos exhaustiva de capacidades y experiencia. Además, será necesario que las ANC y el personal del BCE utilicen la funcionalidad de perfil SSMnet para que la plataforma sea útil para la identificación del talento.	
9	Introducir un plan de formación en supervisión bancaria. Garantizar que la participación obligatoria se adecue a las necesidades comerciales y considerar la implantación de un programa de certificación.		X			Se desarrolló un programa de formación bien diseñado que incluía formaciones orientadas a los contenidos. El aumento de la participación en los últimos años es un logro importante. En la actualidad, ninguna de las formaciones es obligatoria. Sin embargo, el equipo de formación del MUS ha estado trabajando en la revisión del actual programa de iniciación al MUS desde diciembre de 2021 y, en febrero de 2023, empezó a	

Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						trabajar en un nuevo programa de cualificación básica sobre el MUS que incluye formaciones obligatorias con opciones de exclusión voluntaria en función de los perfiles del personal y de las cualificaciones existentes.	
10	Creación y aplicación de una metodología basada en el riesgo para determinar el objetivo en cuanto al número de empleados y la combinación de capacidades, garantizando que los recursos son proporcionales al tamaño, la complejidad y el perfil de riesgo del banco supervisado.			X		<p>El BCE ha definido objetivos de personal por grupo bancario y los ha empleado hasta 2019 como referencia para señalar una posible escasez de personal. Aunque los objetivos no se han sometido formalmente a pruebas retrospectivas, su idoneidad se ha evaluado cualitativamente sobre la base de la encuesta de personal de los ECS.</p> <p>En el apartado <b>45</b> se proporciona más información sobre la separación del BCE entre la política monetaria y la supervisión bancaria. Los detalles sobre la aportación de recursos por parte de las ANC</p>	

Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						<p>figuran en los apartados <b>46</b> y <b>47</b>.</p> <p>En general, la participación de las ANC en los ECS se sitúa dentro del margen deseado (es decir, entre el 25 % y el 80 % de la actividad de la persona se dedica al trabajo de los ECS y el resto al trabajo de las ANC). En 2021, se añadió una dimensión cualitativa al estudio de personal.</p> <p>Según el BCE, en algunas ANC, la baja tasa de participación de los miembros de los ECS se debe a la prominencia de los bancos de acogida. En estos casos, el personal de las ANC debe participar en la supervisión de un banco a nivel de grupo y supervisar a la filial en su país individualmente.</p>	
11	Revisión y actualización del modelo de grupos.	X				<p>El modelo de grupos se basa en el riesgo y se actualiza con frecuencia. Solo se produjo un ligero retraso en la aplicación en comparación con la fecha prevista.</p>	

Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
12	Reforzar sustancialmente la presencia del BCE en las inspecciones <i>in situ</i> . Aumentar las inspecciones <i>in situ</i> dirigidas por una ANC supervisora ajena al país de origen o de acogida.			X		<p>Con la creación de una dirección general específica para las inspecciones <i>in situ</i> y de modelos internos (DG Inspecciones <i>In Situ</i> y de Modelos Internos) se reforzó la capacidad de inspección <i>in situ</i> del BCE. Sin embargo, la contribución del personal del BCE a las inspecciones <i>in situ</i> se redujo entre 2016 y 2022. Por otra parte, el número de inspecciones dirigidas por el BCE aumentó sustancialmente. Se produjeron mejoras considerables en relación con las misiones transfronterizas, pero las restricciones de salud pública relacionadas con la pandemia de COVID-19 dieron lugar a una reducción de las visitas <i>in situ</i> en los años 2020 y 2021.</p> <p>Los detalles sobre la capacidad combinada del BCE y las ANC se exponen en el apartado 46 (incluida la decisión de diciembre de 2022 de aumentar los recursos del BCE)</p>	

Recomendación		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Observaciones	Puntualidad
						y las consecuencias para la actividad <i>in situ</i> , en el apartado 43.	
13	Seguimiento de las debilidades del sistema informático para las inspecciones <i>in situ</i> . Proseguir los esfuerzos encaminados a aumentar las cualificaciones y las capacidades de los inspectores <i>in situ</i> .	X				Las nuevas características informáticas abordan las insuficiencias detectadas. El nuevo programa de formación para los inspectores <i>in situ</i> es adecuado.	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.



# Abreviaciones

**ABE:** Autoridad Bancaria Europea

**ANC:** Autoridad nacional competente

**BCE:** Banco Central Europeo

**CET 1:** Capital de nivel 1 ordinario

**ECS:** Equipo conjunto de supervisión

**ICAAP:** Proceso de evaluación de la adecuación del capital interno

**MUS:** Mecanismo Único de Supervisión

**NPL:** Préstamo dudoso

**P2R:** Requisito del pilar 2

**PRES:** Proceso de revisión y evaluación supervisora

## Glosario

**Capital de nivel 1 ordinario:** Capital de la máxima calidad (es decir, con menor probabilidad de ser amortizado) del que las entidades financieras deben disponer para su uso sin restricciones e inmediato con el fin de cubrir riesgos o pérdidas en cuanto se produzcan.

**Capital de nivel 2:** Capital complementario, más fácilmente amortizable, que las entidades financieras deben mantener para cubrir las pérdidas en caso de quiebra.

**Capital reglamentario:** Importe mínimo de capital que un banco u otra entidad financiera debe poseer por ley.

**Componentes del capital reglamentario:** Capital de nivel 1 (que comprende el capital de nivel 1 ordinario y el capital de nivel 1 adicional) y capital de nivel 2.

**Deducción del capital de nivel 1 ordinario:** Corrección del capital reglamentario, como consecuencia de la aplicación de las facultades de supervisión, para reflejar realidades económicas que no se han tenido en cuenta.

**Garantía:** Activo que se toma como seguro o fianza cuando se otorga un préstamo y que se pierde en caso de incumplimiento.

**Margen de capital disponible:** Diferencia entre i) los requisitos totales de capital de un banco y ii) su ratio de capital.

**Normas contables:** Conjunto común de principios y requisitos que sirven de base para las políticas y prácticas contables.

**Pérdidas crediticias esperadas:** Reflejan las expectativas de un banco de deficiencias en la obtención de flujos de efectivo contractuales.

**Préstamo dudoso:** Títulos de crédito cuya demora en el pago sea superior a 90 días, cuyo pago sea improbable o que se hayan deteriorado.

**Provisiones:** Término contable que designa la mejor estimación de una posible obligación futura con un plazo o por un importe inciertos registrado en el balance.

**Ratio de capital:** Capital de un banco en proporción a sus activos ponderados por riesgo.

**Recargo del pilar 2:** Requisito adicional del pilar 2 para aquellos bancos que el BCE consideró que tenían una dotación inadecuada de provisiones desde una perspectiva prudencial.

**Requisito de capital:** Capital mínimo exigido que un banco debe poseer en proporción a sus activos ponderados por riesgo («pilar 1»), más un importe adicional calculado sobre la base del perfil de riesgo del banco («pilar 2»).

**Requisito del pilar 2:** Requisito de capital específico del banco que cubre los riesgos que están subestimados o no cubiertos por los requisitos de capital mínimo (conocidos como pilar 1).

**Supervisión microprudencial:** Supervisión bancaria centrada en entidades financieras específicas en su condición de componentes de un sistema financiero.

# Respuestas del Banco Central Europeo

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-12>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-12>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva), presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Edite Dzalbe, jefa de Gabinete, y Laura Graudiņa, agregada de Gabinete; Marion Colonerus, gerente principal; Shane Enright, jefe de tarea, y los auditores Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan y Giorgos Tsikkos.



*De izquierda a derecha:* Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudina y Giorgos Tsikkos.

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

— Ilustración 7 – Iconos: estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-9960-2	1977-5687	doi:10.2865/127737	QJ-AB-23-012-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-9943-5	1977-5687	doi:10.2865/277906	QJ-AB-23-012-ES-Q

El Banco Central Europeo (BCE) supervisa a los grandes bancos de la unión bancaria y evalúa sus riesgos prudenciales. Uno de ellos es el riesgo de crédito, que se produce cuando los préstamos pasan a ser dudosos y amenazan la viabilidad de los bancos y, a veces, la de todo el sistema financiero.

Constatamos que, si bien el BCE ha intensificado sus esfuerzos, aún queda trabajo por hacer para que el BCE obtenga más garantías de que los bancos gestionan y cubren adecuadamente el riesgo de crédito. Su nueva metodología para determinar los requisitos de capital adicionales (pilar 2) no garantiza que los riesgos individuales estén plenamente cubiertos y se ha aplicado de manera incoherente: los bancos de mayor riesgo no estuvieron sujetos a requisitos de capital proporcionalmente más elevados. El BCE hizo un uso ineficiente de los instrumentos y las facultades de supervisión existentes para garantizar una cobertura adecuada del riesgo de crédito de los bancos.

Recomendamos reforzar las evaluaciones de riesgos, racionalizar el proceso de revisión y evaluación supervisora y aplicar mejores medidas de supervisión para gestionar los riesgos de manera eficaz.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors