

RECIPROCIDAD DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LOS COLCHONES CONTRA RIESGOS SISTÉMICOS DE PORTUGAL E ITALIA

La legislación prudencial aplicable a las entidades de crédito en la Unión Europea (UE) faculta a los Estados miembros para la activación de una serie de herramientas macroprudenciales para prevenir y mitigar los riesgos sistémicos para su estabilidad financiera. En el caso del Banco de España, sus competencias de política macroprudencial y las herramientas a su disposición se recogen principalmente en la normativa española¹ que transpone la Directiva 2013/36/UE (conocida como CRD, por sus siglas en inglés)², en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 (CRR)³ y también en el Real Decreto 102/2019⁴, que, entre otras cuestiones, desarrolla herramientas prudenciales propias de la legislación española.

La elevada integración del sistema financiero de la UE lleva a que las entidades de crédito ofrezcan a menudo servicios financieros transfronterizos —o por medio de filiales o sucursales situadas en otro Estado miembro—. Esto puede hacer necesario que, para que las medidas macroprudenciales que adopta un Estado miembro sean eficaces y no deparen efectos no deseados, también se tenga que requerir su aplicación a las exposiciones a ese Estado que tengan entidades de crédito domiciliadas en otros países de la UE.

De hecho, la activación de ciertas herramientas en un país determinado se aplica automáticamente, bajo ciertas condiciones, a todas las entidades de la UE; este es el caso del colchón de capital anticíclico⁵. En otras medidas, la normativa europea contempla la posibilidad de que la autoridad del país que la activa pueda solicitar que las autoridades de otros países adopten medidas análogas. Es lo que se conoce como «reciprocidad voluntaria».

En este contexto, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) emitió la **Recomendación 2015/2**, sobre la

determinación de los efectos transfronterizos y la reciprocidad voluntaria de las medidas de política macroprudencial, con objeto de velar por la eficacia y coherencia de la política macroprudencial y reducir las posibilidades de arbitraje regulatorio.

Para guiar la decisión de las autoridades de otros Estados miembros sobre si corresponde dar reciprocidad a las medidas contempladas en la recomendación, la JERS viene estableciendo, caso por caso, umbrales orientativos de materialidad, habitualmente en términos del volumen de la exposición con contrapartes en el país que activa la medida inicial. De acuerdo con la recién citada recomendación JERS/2015/2, no sería necesario aplicar medidas recíprocas a las entidades de países distintos del que activa las medidas si su exposición al riesgo que las motiva se sitúa por debajo de cierto umbral. De esta forma, se aplica el principio de proporcionalidad en este ámbito, evitando generar costes innecesarios por activar medidas macroprudenciales sobre exposiciones no materiales. En caso de superar los umbrales de materialidad, las autoridades de otros Estados miembros deberían adoptar una medida recíproca, aunque existe la posibilidad de no adoptarla si se alegan causas justificadas.

En cumplimiento de la Recomendación JERS/2015/2⁶, el Banco de España analiza de manera individualizada cada petición de reciprocidad de otros Estados miembros. En todos los casos analizados hasta este año, el Banco de España había constatado que el volumen de las exposiciones de las entidades españolas a los países que solicitaban reciprocidad se situaba en niveles sustancialmente inferiores a los umbrales de materialidad prefijados en las correspondientes recomendaciones.

1 **Ley 10/2014**, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito; Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, y **Circular 2/2016**, de 2 de febrero, del Banco de España, a las entidades de crédito, sobre supervisión y solvencia, que completa la adaptación del ordenamiento jurídico español a la **Directiva 2013/36/UE** y al **Reglamento (UE) n.º 575/2013**.

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

3 **Reglamento (UE) n.º 575/2013** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012.

4 **Real Decreto 102/2019**, de 1 de marzo, por el que se crea la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera, se establece su régimen jurídico y se desarrollan determinados aspectos relativos a las herramientas macroprudenciales.

5 De hecho, el automatismo de esta herramienta es mucho más amplio geográficamente, al extenderse a todos aquellos países cuyas autoridades bancarias nacionales son miembros del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

6 **Recomendación 2015/2** de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, del 15 de diciembre de 2015, sobre la determinación de los efectos transfronterizos y la reciprocidad voluntaria de las medidas de política macroprudencial.

RECIPROCIDAD DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LOS COLCHONES CONTRA RIESGOS SISTÉMICOS DE PORTUGAL E ITALIA (cont.)

Asimismo, no se había apreciado que existieran otras razones que aconsejaran adoptar medidas macroprudenciales recíprocas, por lo que el Banco de España no había adoptado en consecuencia ninguna medida de ese tipo⁷.

La situación ha cambiado recientemente, pues la JERS ha emitido en 2024 dos recomendaciones de reciprocidad sobre medidas adoptadas en Portugal e Italia, que sí son materiales para el sistema bancario español.

La ausencia de medidas recíprocas podría incentivar la provisión de crédito en Portugal y en Italia por parte de las entidades españolas, pues soportarían un menor coste de capital relativo frente al resto de las entidades que operan en estos países. En el caso de aquellas que operan a través de filiales en estos dos países, se generarían incentivos para trasladar negocio a entidades de su mismo grupo bancario a las que no se aplique la medida adoptada. Por ejemplo, estas entidades podrían seguir proporcionando crédito en Portugal e Italia a través de sucursales. Esta opción ganaría atractivo también para las entidades sin filiales en estos dos países. También se podrían generar incentivos a desplazar capital hacia las filiales afectadas por la medida en el país que la activa.

Todo ello limitaría la efectividad de las medidas adoptadas por Portugal e Italia, dando incentivos para canalizar los recursos de las entidades bancarias españolas a estos países, lo que podría tener potenciales implicaciones adversas para su estabilidad financiera.

El colchón contra riesgos sistémicos sectorial de Portugal

El Banco de Portugal, como autoridad nacional designada, anunció⁸ en noviembre de 2023 la adopción de una medida del colchón contra riesgos sistémicos (CRS) sectorial para entidades de crédito. Este colchón se fija en un porcentaje del 4% y se aplica a las exposiciones minoristas a personas físicas garantizadas

por bienes inmuebles residenciales situados en Portugal a las que se aplique el método basado en calificaciones internas —*Internal Ratings-Based Approach* (IRB)— para calcular los requerimientos de fondos propios por riesgo de crédito. El CRS sectorial se aplicará al mayor nivel de consolidación de las entidades en Portugal, estando vigente desde el 1 de octubre de 2024 y sujeto a revisión, al menos, cada dos años.

Según el Banco de Portugal, esta medida macroprudencial tiene una finalidad preventiva, al ir dirigida a aumentar la resiliencia de las entidades frente a la potencial materialización de riesgos de carácter sistémico que se han observado en el sector inmobiliario residencial en Portugal. De hecho, se aplica exclusivamente a las entidades que utilizan el método IRB, ya que la ponderación por riesgo media estimada, del 14%, se sitúa significativamente por debajo de la del método estándar (35% para exposiciones comparables).

Tras notificar formalmente a la JERS su intención de establecer este colchón, el Banco de Portugal solicitó también que, a la vista de la naturaleza sistémica de los riesgos identificados, se recomendara la reciprocidad de la medida a otros Estados miembros. La medida de Portugal resulta de aplicación a cinco entidades con sede en ese país; entre ellas, dos filiales de entidades españolas⁹. La JERS emitió la **Recomendación JERS/2023/11**, en la que se muestra favorable a la adopción de la medida propuesta.

Asimismo, en respuesta a la solicitud de reciprocidad del Banco de Portugal, la JERS emitió¹⁰ la **Recomendación JERS/2023/13**, en la que invita a las autoridades pertinentes de otros Estados miembros a adoptar medidas recíprocas del CRS sectorial fijado por el Banco de Portugal, y a que las establezcan al mayor nivel de consolidación de las entidades y aseguren que son aplicables y se cumplen desde el 1 de octubre de 2024. Como orientación para las autoridades de otros países, la recomendación establece el umbral de materialidad, a nivel de entidad, en 1.000 millones de euros. Es decir, se

⁷ La información sobre las solicitudes de reciprocidad voluntaria vigentes puede consultarse en este [enlace](#).

⁸ Véase "*Press release by the Banco de Portugal on the imposition of a capital buffer on exposures secured by residential real estate*", nota de prensa del Banco de Portugal de 15 de noviembre de 2023.

⁹ Santander Totta - SGPS, SA (perteneciente al Grupo Santander) y Banco BPI, SA (del Grupo CaixaBank).

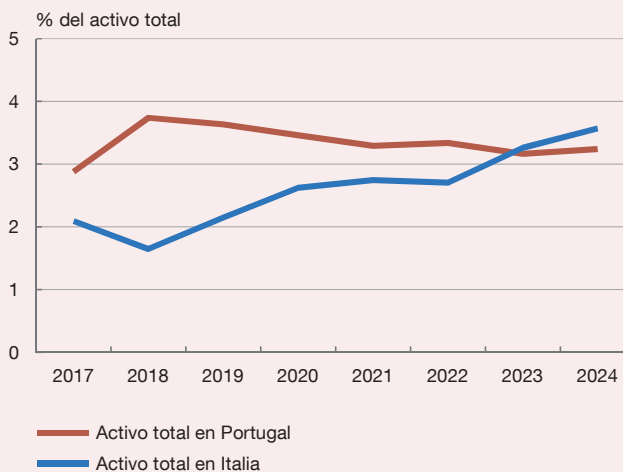
¹⁰ Recomendación de la JERS, de 8 de diciembre de 2023, que modifica la Recomendación JERS/2015/2, sobre la determinación de los efectos transfronterizos y la reciprocidad voluntaria de las medidas de política macroprudencial (JERS/2015/2).

RECIPROCIDAD DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LOS COLCHONES CONTRA RIESGOS SISTÉMICOS DE PORTUGAL E ITALIA (cont.)

Gráfico 1
Actividad crediticia del sector bancario español en Portugal por tipo de préstamo y porcentaje de exposiciones minoristas IRB sobre exposiciones minoristas totales en Portugal (a) (b)



Gráfico 2
Activo total del sector bancario español en Portugal e Italia



FUENTE: Banco de España.

- a La categoría «Resto de préstamos» incluye los préstamos y anticipos a bancos centrales, Administraciones Públicas, entidades de crédito, otras sociedades financieras, sociedades no financieras y crédito al consumo de los hogares. Datos a junio de cada ejercicio.
- b IRB (*Internal Ratings Based Approach*) corresponde a exposiciones a las que se aplica el método basado en calificaciones internas para el cálculo de los requerimientos regulatorios de fondos propios por riesgo de crédito. El porcentaje se calcula sobre la base de las exposiciones originales, antes de aplicar ponderaciones por riesgo. Datos a junio de cada ejercicio.

considera justificado que las entidades cuyas exposiciones sectoriales sean inferiores a esa cifra puedan ser eximidas de la aplicación de las medidas recíprocas adoptadas.

En conjunto, la actividad crediticia del sector bancario español con contrapartes en Portugal (85,4 mm de euros) representaba en junio de 2024 un 2,4 % de su activo total consolidado (véase el gráfico 1), y los préstamos a hogares portugueses garantizados por bienes inmuebles residenciales (44,6 mm de euros) un 1,3 %. La mayoría de las exposiciones minoristas de la banca española en Portugal utilizan el método IRB, un 78 % en junio de 2024. Este porcentaje ha aumentado en 5 puntos porcentuales (pp) desde 2017. Estas cifras agregadas apuntan a la

relevancia de la medida macroprudencial adoptada en Portugal para las entidades españolas, lo que se confirma con el análisis individual.

En virtud del análisis realizado sobre las exposiciones de las entidades españolas que se encuentran en el ámbito del CRS sectorial de Portugal, el Banco de España aprobó¹¹ en mayo de este año una medida macroprudencial recíproca para las entidades que superan el umbral de materialidad establecido por la JERS. En concreto, el Banco de España decidió requerir¹² a tres entidades (véase el cuadro 1), con efecto desde el 1 de octubre de 2024, a nivel consolidado, un CRS sectorial del 4 % sobre las exposiciones minoristas a personas físicas garantizadas por bienes inmuebles residenciales situados en Portugal a

11 Véase “El Banco de España aprueba dar reciprocidad a una medida macroprudencial del Banco de Portugal”, nota de prensa del Banco de España el 17 de mayo de 2024.

12 Véase en el sitio web del Banco de España, “Reciprocidad de medidas de otros países”.

RECIPROCIDAD DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LOS COLCHONES CONTRA RIESGOS SISTÉMICOS DE PORTUGAL E ITALIA (cont.)

Cuadro 1

Entidades sujetas a la medida recíproca con Portugal del Banco de España

Código LEI (a)	Entidad
5493006QMFDDMYWIAM13	Banco Santander, SA
7CUNS533WID6K7DGF187	CaixaBank, SA
VWMYAEQSTOPNV0SUGU82	Bankinter, SA

FUENTE: Banco de España.

a Legal Entity Identifier (identificador de entidad jurídica).

las que esas entidades apliquen el método IRB para el cálculo de sus requerimientos regulatorios de fondos propios por riesgo de crédito.

Adicionalmente, hay otra entidad¹³ que mantiene exposiciones relevantes en Portugal. Sin embargo, esta queda fuera del ámbito de aplicación de la medida por tratarse de una entidad que utiliza el método estándar para el cálculo de sus requerimientos regulatorios de fondos propios por riesgo de crédito.

La magnitud relativamente reducida de las exposiciones hipotecarias de la banca española en Portugal respecto a su activo total (véase de nuevo el gráfico 1) sugiere que la adopción de una medida recíproca por parte del Banco de España no tendría un impacto significativo sobre la provisión de crédito en España. Sin embargo, sí sería esperable que hubiera efectos mayores sobre la provisión de crédito en Portugal, ya que las entidades españolas afectadas poseen una cuota de mercado relevante en este mercado.

El colchón contra riesgos sistémicos de Italia

La Banca d'Italia, como autoridad nacional designada de ese país, anunció¹⁴ en abril de 2024 la adopción de una medida del CRS para entidades de crédito. Este colchón se fija en un porcentaje del 0,5 % desde el 31 de diciembre de 2024 hasta el 29 de junio de 2025 y del 1 % desde el 30 de junio de 2025, sobre todas las exposiciones de riesgo de crédito y de contraparte en Italia y se aplicará a

todas las entidades de crédito autorizadas en Italia, tanto en base individual como en base consolidada.

A solicitud de la Banca d'Italia, la JERS emitió la **Recomendación JERS/2024/2**, de 11 de junio de 2024, en la que invita a que las autoridades pertinentes de otros Estados miembros adopten medidas recíprocas del CRS fijado en Italia y las establezcan en base individual y en base consolidada de las entidades. Como orientación para las autoridades de otros países, la recomendación establece el umbral de materialidad, a nivel de entidad, en 25.000 millones de euros.

En este caso, el Banco de España, aprobó una medida recíproca de la italiana¹⁵, teniendo en consideración la materialidad de las exposiciones de las entidades españolas al mercado italiano y las razones que aconsejan contribuir a la efectividad de la medida en Italia. En consecuencia, ha decidido exigir a dos entidades, en base individual y en base consolidada (véase el cuadro 2), un CRS del 0,5 % desde el 31 de diciembre de 2024 hasta el 29 de junio de 2025 y del 1 % desde el 30 de junio de 2025, aplicable a todas las exposiciones de riesgo de crédito y de contraparte en Italia.

A diferencia de la evolución de la exposición del sector bancario español a Portugal, la exposición a Italia ha venido creciendo de forma sostenida (véase el gráfico 2). De hecho, el porcentaje del activo total en Italia ha crecido 1,5 pp entre junio de 2017 y junio de 2024 para situarse en el 3,6 %. La actividad crediticia del sector bancario español

13 ABANCA Corporación Bancaria, SA.

14 Véase "Activation of the systemic risk buffer", nota de prensa de la Banca d'Italia, de 26 de abril de 2024.

15 Véase "El Banco de España aprueba dar reciprocidad a una medida macroprudencial de la Banca d'Italia", nota de prensa del Banco de España del 16 de octubre de 2024.

Recuadro 3.3

RECIPROCIDAD DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LOS COLCHONES CONTRA RIESGOS SISTÉMICOS DE PORTUGAL E ITALIA (cont.)

Cuadro 2

Entidades sujetas a la medida recíproca con Italia del Banco de España

Código LEI (a)	Entidad
5493006QMFDDMYWIAM13	Banco Santander, SA
K8MS7FD7N5Z2WQ51AZ71	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA

FUENTE: Banco de España.

a Legal Entity Identifier (identificador de entidad jurídica).

en Italia, representada por los préstamos y anticipos, alcanzaba un peso sobre activo total del 1,6 % en junio de 2024, un incremento de 1 pp desde junio de 2017. La

proporción de las exposiciones al sector público se ha mantenido estable en este período en un 54 % de promedio.