



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 27.11.2006
COM(2006) 729 final

-

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

sobre la revisión de la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la revisión de la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos

1. Introducción

Los sistemas de garantía de depósitos (SGD) ofrecen a los depositantes una red de seguridad, de tal manera que, si una entidad de crédito incumple sus compromisos, puedan recuperar al menos una parte de sus depósitos bancarios. La Directiva 94/19/CE obliga a los Estados miembros a garantizar la disponibilidad de uno o más sistemas de este tipo en su territorio, y ha sido eficaz en ofrecer un cierto grado mínimo de protección a los depositantes de toda la Unión Europea. Ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico de todos los Estados miembros¹.

La Directiva deja amplio margen a los Estados miembros para desarrollar los sistemas que resulten más adecuados según las condiciones imperantes en sus mercados. Al mismo tiempo, en aras de la equidad, se establecen disposiciones en virtud de las cuales las sucursales de bancos extranjeros situadas en la UE pueden adherirse, si lo desean, a los sistemas de garantía del mercado de acogida, de modo que puedan ofrecer igual nivel de protección que los bancos regulados del país de acogida².

Con todo, transcurridos diez años desde su transposición al Derecho nacional, la Comisión ha procedido a reexaminar la Directiva a fin de determinar si las disposiciones vigentes resultan aún apropiadas, vista la constante tendencia a la integración financiera y a las fusiones transfronterizas entre entidades de crédito. Cabe reseñar, en particular, las diferencias por lo que respecta a la forma de financiación de los sistemas de garantía, que algunos de los consultados han señalado a la Comisión como un obstáculo a la concentración transfronteriza y un factor de inequidad desde la óptica de la competencia. Existen también grandes diferencias entre los niveles de protección ofrecidos a los depositantes en los distintos Estados miembros, y han quedado de relieve igualmente diferencias en lo que respecta al alcance de la cobertura y al modo de funcionamiento transfronterizo entre sistemas.

La presente Comunicación tiene por objeto extraer conclusiones del proceso de consulta, dar respuesta a las inquietudes expresadas por los interesados, determinar medidas no legislativas a corto plazo que sirvan para hacer más eficaz el funcionamiento de la Directiva, y fijar la política de la Comisión en relación con los sistemas de garantía de depósitos para los próximos años.

1.1. Pros y contras de un cambio del marco vigente conforme a los interesados consultados

La consulta ha puesto de relieve la existencia de opiniones divergentes sobre la necesidad de introducir cambios en el actual sistema de garantía de depósitos.

¹ Se han acordado disposiciones transitorias que permitan la adaptación a la cobertura mínima de 20.000 € que prescribe la Directiva.

² Lo que se conoce como *topping up* (acuerdo de cobertura complementaria).

Una parte de los consultados considera que el marco vigente debe modificarse, por las siguientes razones:

- Diferencias sustanciales en el nivel de protección ofrecido a los depositantes, que oscila entre apenas 14.481 € en Letonia y 103.291 € en Italia.
- Diferencias sustanciales en la forma en que los sistemas financian las indemnizaciones a los depositantes. Existen sistemas *ex post*, que se basan en el aporte de fondos realizado por los bancos adheridos al sistema una vez originada la situación de incumplimiento de una entidad de crédito, y sistemas *ex ante* que recaudan fondos de los bancos adheridos mediante contribuciones obligatorias; existen también importantes diferencias en cuanto a la envergadura de los sistemas financiados *ex ante*. Estas diferencias, se alega, ponen en duda la capacidad de actuación transfronteriza de los sistemas en situaciones de crisis, falsean la competencia, al proporcionar ventajas indebidas a los bancos que operan en el marco de sistemas que soportan menos costes, y se citan como un obstáculo para aquellos bancos que desean concentrar sus actividades al amparo del Estatuto de la Sociedad Europea.

Otros interesados, sin embargo, se han pronunciado contra la introducción de cambios en la fase actual, en primer lugar por los elevados costes que ello implicaría (en especial para los Estados miembros dotados de sistemas *ex post* y que tendrían tal vez que cambiar a sistemas *ex post*). A su juicio, el sistema funciona relativamente bien en las condiciones vigentes y es adecuado a efectos de supervisión; por otro lado, contrariamente a otras opiniones, creen que no falsea la competencia entre mercados. Consideran asimismo que los problemas que la concentración transfronteriza ocasiona a un número muy limitado de entidades no justifican la introducción de cambios esenciales en las disposiciones vigentes.

1.2. Respuesta a la consulta

En el momento actual, las opiniones expresadas parecen decantarse hacia el mantenimiento del *statu quo*, evitando las onerosas inversiones necesarias para modificar el actual marco, vista la falta de argumentos económicos sólidos.

Aun así, la Comisión estima que, si no se evoluciona al compás de la intensificación de la integración financiera transfronteriza en Europa, ello puede resultar muy costoso a largo plazo, pues se corre el riesgo de que la falta de normas armonizadas contribuya a que la red de seguridad cautelar no funcione adecuadamente en una situación de crisis de alcance transfronterizo. Los costes que acarrearía en términos económicos y de deterioro de la confianza en el mercado financiero único podrían, en última instancia, resultar mucho mayores que el nivel de inversión necesario para asegurar el funcionamiento satisfactorio de la red de seguridad paneuropea.

Por otra parte, en el caso de algunos de los problemas que se plantean, no abordarlos puede resultar en última instancia perjudicial para el consumidor: aun cuando puede decirse que los depósitos transfronterizos directos son todavía relativamente escasos, estudios recientes indican que un número cada vez mayor de ciudadanos de la UE se plantea la posibilidad de adquirir productos financieros en el exterior. Esto incluye un aumento de la demanda de apertura de cuentas bancarias en otro Estado miembro³.

³ SEC(2005) 927, p. 11.

De este modo, la Comisión propone dos vías diferentes en respuesta a los resultados del proceso de revisión de la Directiva. En primer lugar, se propone desarrollar enfoques pragmáticos y viables, frente a los problemas observados, que no exijan modificar el marco normativo vigente. En una segunda fase, estudiará cambios de mayor calado que podrían hacer necesaria una adaptación de la actual legislación europea sobre los SGD.

2. Soluciones pragmáticas no legislativas

En opinión de la Comisión, ciertas mejoras a corto plazo de las actuales condiciones, en respuesta a las reacciones de los interesados a la consulta, pueden efectuarse sin necesidad de introducir cambios en la Directiva vigente. La formulación y aplicación de esas soluciones podría hacerse en colaboración con el grupo de trabajo de la Comisión integrado por representantes de los Estados miembros, con el Foro Europeo de los Fondos de Garantía de Depósitos (*European Forum of Deposit Insurer: EFDI*) o asociaciones bancarias representativas del sector a escala europea. A continuación se avanzan ya algunas orientaciones interpretativas y recomendaciones.

2.1. Definición de los depósitos y del alcance de la cobertura

El artículo 1, apartado 1, define los «depósitos» en sentido amplio, y ningún interesado ha demostrado que sea necesario modificar esa definición con el fin de abarcar productos que pueden quedar fuera del ámbito de aplicación de la Directiva.

Ahora bien, los Estados miembros tienen potestades discrecionales en lo que atañe a las exclusiones que se enumeran en el anexo I de la Directiva⁴, y algunos de los consultados han propuesto racionalizar el alcance de la cobertura y hacerla más coherente en todos los Estados miembros, limitando para ello esas potestades discrecionales.

La Comisión propone realizar una encuesta con vistas a determinar qué productos de ahorro gozan actualmente de cobertura, y las consecuencias de una posible exclusión. Esta encuesta, que podría efectuarse con el apoyo del grupo de trabajo de la Comisión sobre SGD o del EFDI, debe orientarse también a comprobar si existe una adecuada cobertura intersectorial (seguros⁵, inversiones y depósitos), sin lagunas. Esto se considera conveniente por ser cada vez menor la distinción entre los diferentes productos financieros.

2.2. Coaseguro

Conforme a las disposiciones sobre coaseguro que establece la Directiva, los Estados miembros pueden optar por que los depositantes soporten ellos mismos un cierto porcentaje de las pérdidas, en caso de que no puedan disponer de sus depósitos. Así, algunos Estados miembros han introducido normas que limitan la cuantía de la indemnización a los depositantes, en caso de incumplimiento de un banco, aun antes de alcanzar el umbral de garantía previsto⁶.

⁴ Los Estados miembros pueden excluir, p.ej., depósitos que no estén denominados en divisas de la UE, o ciertos depositantes, como lo gestores de la entidad bancaria o las sociedades de un cierto tamaño.

⁵ Se encargará la realización de un estudio de viabilidad de los Sistemas de Garantía de Seguros de la UE.

⁶ El artículo 7, apartado 4, autoriza a los Estados miembros a limitar la protección al 90% de los depósitos agregados, hasta que el importe que haya de abonarse alcance los 20.000 € (véase la nota 7 a

Por el momento, no parece existir suficiente apoyo en favor de introducir cambios a corto plazo en las disposiciones sobre coaseguro. En general, los interesados no parecen coincidir en cuanto a si el principio subyacente de *riesgo moral* (esto es, el riesgo de que, al estar sus depósitos asegurados en cualquier caso, los depositantes elijan un banco sin calibrar primero su solvencia) justifica la aplicación de esas disposiciones. Aunque algunos consideran que el coaseguro es un elemento imprescindible de cara a la prevención del riesgo moral, otros, y en particular las asociaciones de consumidores, arguyen que no cabe poner a los depositantes en la situación de tener que juzgar la solvencia de la entidad de crédito.

Vista la disparidad de pareceres, la Comisión no tiene el convencimiento de que modificar las disposiciones sobre coaseguro esté justificado actualmente. La Comisión reexaminará este aspecto en el futuro, cuando se plantee otros posibles cambios (véase el apartado 3) de la Directiva⁷.

2.3. Cláusula «de minimis»

La consulta ha puesto también de relieve que algunos de los interesados serían favorables a introducir una cláusula «de minimis» en la Directiva, de tal modo que los depósitos de cuantía muy baja no sean reembolsados, pues los gastos administrativos superarían el importe del reembolso. No parece que esto pueda tener gran incidencia en las actividades transfronterizas, pues es improbable que el importe en juego (p.ej., 20 €, cuantía propuesta por los servicios de la Comisión en el documento de consulta⁸) sea relevante para los depositantes. Por otra parte, los modernos sistemas de TI contribuirían a minimizar los costes administrativos.

La Comisión no considera apropiado introducir actualmente una cláusula *de minimis*, ya que tanto las disposiciones sobre coaseguro como las disposiciones *de minimis* están vinculadas a la limitación de la protección del depositante y, por tanto, no deben abordarse por separado.

2.4. Complemento de la cobertura («topping up»)

Con arreglo a la cláusula de cobertura complementaria, una sucursal bancaria establecida en otro Estado miembro de la UE en el que la cobertura sea superior o de mayor alcance que en su país de origen tiene derecho a adherirse al SGD del país de acogida. Puede así ofrecer igual garantía de depósitos que los bancos locales.

Existe amplio consenso entre los interesados y los Estados miembros en cuanto a que los acuerdos de cobertura complementaria son necesarios, puesto que los niveles de ésta no se han armonizado, y ello pese a que la mayoría de los interesados asegura que, en la práctica, su relevancia es escasa debido al pequeño número de acuerdos celebrados.

pie de página).

⁷ Cabe reseñar, no obstante, un aspecto del coaseguro que se ha planteado durante el proceso de consulta y que merece alguna aclaración. Se trata de saber si la Directiva autoriza o no el coaseguro ya desde el nivel mínimo de cobertura (20.000 €). La interpretación correcta del artículo 7, apartado 4, es la de considerar que el nivel mínimo de cobertura puede limitarse a un determinado porcentaje de los depósitos, pero que este porcentaje ha de ser igual al menos al 90% de los depósitos agregados, hasta que el importe que deba abonarse alcance la cobertura mínima de 20.000 €: la cobertura mínima no puede en ningún caso ser inferior a ese importe. La Directiva, en su exposición de motivos, aclara que la cobertura mínima debe quedar intacta tras el coaseguro. Así, si un Estado miembro desea aplicar un 10% de coaseguro, el nivel de la cobertura mínima debe fijarse en 22.222 €. La Comisión velará por que los Estados miembros apliquen el artículo 7, apartado 4, correctamente.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf.

No parece muy necesario modificar la Directiva a este respecto, si bien puede haber un cierto margen para la adopción de medidas no legislativas dirigidas a facilitar los acuerdos entre SGD y eliminar las posibles fricciones que puedan haberse derivado de las disposiciones vigentes. Un «acuerdo modelo» facultativo para la aplicación de la cláusula de cobertura complementaria, que podría elaborar el EFDI, y adaptarse en función de las necesidades de cada SGD⁹, contaría con el respaldo de la Comisión, a condición de que se atenga a la legislación comunitaria.

De la consulta pública se desprende que existe un cierto apoyo en favor de una cobertura complementaria a cargo del país de origen, vistos los múltiples obstáculos que se presentan a la hora de llegar a acuerdos de este tipo, debido a que la armonización de los SGD es mínima. Así, sería el país de origen y no el de acogida el que colmaría la diferencia entre los niveles de cobertura ofrecidos. La Comisión considera oportuno aclarar que, en virtud de la Directiva, los Estados miembros ya pueden llegar a ese tipo de acuerdos, si lo desean¹⁰.

Por otra parte, las actuales disposiciones sobre la cobertura complementaria sólo se refieren a la prestación de servicios a través de sucursales. Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia se prestan servicios en otro Estado miembro directamente, sin establecer sucursales o filiales. A más largo plazo, podría resultar oportuno plantearse la conveniencia de que las actuales disposiciones se extiendan a la prestación directa de servicios desde otro Estado miembro¹¹. La Directiva no *impide* en realidad que los SGD acepten la adhesión de entidades de crédito que operen de este modo, por lo que, de momento, no parece prioritario realizar una modificación legislativa.

2.5. Disposiciones sobre el intercambio de información

En su mayoría, los interesados que respondieron a la consulta no son partidarios de introducir en la Directiva nuevas disposiciones sobre el intercambio de información entre los SGD del Estado miembro de origen y de acogida, en relación con las condiciones para la adhesión de las sucursales a los sistemas. Sin embargo, podría estudiarse la posibilidad de adoptar medidas no legislativas destinadas a mejorar el flujo de información entre los SGD, en particular entre aquellos que estén vinculados por acuerdos de cobertura complementaria, a fin de evitar una falta de claridad innecesaria en este terreno. La Comisión respaldaría toda labor del EFDI orientada a desarrollar un modelo de acuerdo no vinculante, pero desea subrayar que esa labor no debe interferirse con los trabajos que actualmente se realizan en otros foros en torno a un tema más amplio, como es la gestión de las crisis (que puede comportar también el intercambio de información e involucrar a distintas autoridades con diferentes mandatos y responsabilidades).

2.6. Aportaciones a los SGD basadas en el riesgo

⁹ Véase el anexo II de la Directiva. Podrían asimismo examinarse otros aspectos que hayan resultado problemáticos a la hora de negociar un acuerdo, como, por ejemplo, las consecuencias de diferentes regímenes de compensación y la diferencia en el orden de prelación que se otorga al SGD del país de origen y al del país de acogida en los procedimientos de liquidación del país de origen del banco.

¹⁰ Aunque la cobertura complementaria por el país de origen podría conllevar la desigualdad de trato entre los depositantes del país y los depositantes extranjeros, ya que aquellos gozarían de una cobertura inferior a la de estos últimos, esa discriminación de los depositantes del país no sería contraria al Derecho comunitario.

¹¹ Jurídicamente, no cabe interpretar que las disposiciones vigentes impliquen la obligación de que el SGD del país de acogida permita la adhesión de una entidad de crédito que opere directamente desde otro Estado miembro.

Algunos SGD ya basan las aportaciones que reciben en el riesgo concreto de cada entidad de crédito, conforme a la recomendación del Foro de Estabilidad Financiera del G10¹². Introducir aportaciones basadas en el riesgo en los SGD podría ser una mejora conveniente del actual marco normativo y podría facilitar la transferencia de aportaciones entre sistemas (si bien no en un sistema de financiación *ex-post*). La mayoría de interesados que son partidarios de sistemas *ex ante* se decantan por aportaciones basadas en el riesgo en aras de la equidad, y porque consideran que constituyen un incentivo para una gestión sana, puesto que las entidades de crédito que soporten menos riesgos aportarán menos, y viceversa. Muchos de los consultados destacan que los SGD basados en el riesgo son más eficaces en caso de incumplimiento. Si bien la Directiva ya autoriza a los SGD a introducir elementos basados en el riesgo, una *armonización* exigiría claramente modificarla, algo que, por su complejidad, no sería un proyecto a corto plazo. No obstante, la Comisión es favorable a la introducción de elementos basados en el riesgo y recomienda que éste se calcule a partir de instrumentos ya existentes y armonizados (p.ej., los previstos en el marco de la Directiva sobre la adecuación del capital¹³). La Comisión respaldaría trabajos preparatorios por parte del EFDI y/o del grupo de trabajo sobre los SGD, cuyas conclusiones podrían posteriormente aplicarse con carácter voluntario. A largo plazo, ello podría servir de base para un enfoque armonizado.

2.7. Posibilidad de transferir las aportaciones hechas al SGD u obtener su reembolso

Ante el problema de las dificultades experimentadas en la práctica por un grupo bancario a la hora de concentrar en un solo SGD sus aportaciones a diferentes sistemas de garantía, los interesados aparecen divididos en lo que atañe a si se debe o no modificar la Directiva y establecer disposiciones sobre la posibilidad de transferir las aportaciones hechas a los SGD u obtener su reembolso. Si algunos interesados consideran necesario establecer normas, con el fin de reducir los costes que soportan las empresas al adherirse a otro sistema de garantía, otros insisten en que las aportaciones a los SGD deben considerarse «primas de seguro» no reembolsables, y alegan que la retirada de fondos debilitaría los sistemas. Si un banco decide trasladar su sede a otro Estado miembro o concentrar actividades, al amparo del Estatuto de la Sociedad Europea, la Directiva ni impide el reembolso o la transferencia de las aportaciones, ni las cataloga de «primas de seguro». Así pues, no existiendo armonización, los Estados miembros pueden regular este extremo como mejor consideren. No obstante, la Comisión recomienda que ninguna posible nueva norma que autorice la transferencia o el reembolso de las aportaciones hechas a los SGD fragilice el sistema de tal modo que quede en peligro su buen funcionamiento, ni genere una acumulación indebida de riesgos. Aunque la legislación comunitaria no lo exija actualmente, sería útil que las entidades de crédito estuvieran adecuadamente informadas de si la legislación nacional prevé el reembolso total o parcial.

2.8. Información al consumidor y publicidad

Las asociaciones de consumidores han subrayado que los depositantes no están suficientemente informados de los SGD y rara vez saben qué depósitos gozan de garantía, y hasta qué cuantía. Algunos interesados han propuesto también suprimir la disposición de la Directiva¹⁴ que restringe el uso de la información sobre los SGD en la publicidad. Dado que otras disposiciones¹⁵ de la Directiva ya exigen información «comprensible» sobre la cobertura

¹² http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf.

¹³ Directiva 2006/48/CE, DO L 177 de 30 de junio de 2006, p.1, y Directiva 2006/49/CE, DO L 177 de 30 de junio de 2006, p.201.

¹⁴ Artículo 9, apartado 3.

¹⁵ Artículo 6, apartado 2, y artículo 9, apartado 1.

ofrecida por el SGD, y las consecuencias para las actividades transfronterizas no parecen significativas, no se considera necesario modificar la Directiva. Por el momento, sería más apropiado dirigir los esfuerzos a la mejora de la información que se ofrece al consumidor a escala nacional. La Comisión alienta a los Estados miembros a profundizar los esfuerzos en este sentido y vigilará que las mencionadas disposiciones se apliquen correctamente. La Comisión propone la realización de una encuesta sobre las actuales prácticas con la colaboración del grupo de trabajo.

2.9. Plazo de reembolso/limitación de las repercusiones sobre los depositantes

En virtud del artículo 1, apartado 3, y del artículo 10 de la Directiva, las autoridades competentes deben establecer la indisponibilidad de los depósitos en el plazo de 21 días, a contar desde la fecha de la declaración de incumplimiento, abriéndose a continuación un plazo adicional de tres meses dentro del cual los SGD deben indemnizar a los depositantes afectados. Este plazo puede prorrogarse hasta dos veces (durante tres meses cada vez) en circunstancias excepcionales. En la era de la TI, que permite a los SGD localizar a los depositantes y calcular los pagos con mayor facilidad que en el momento en que se adoptó la Directiva, es importante reflexionar sobre si un plazo «normal» de casi cuatro meses sigue siendo apropiado.

Este aspecto no se ha planteado en la consulta efectuada, y no se dispone de información sobre cuánto tarda en producirse el pago. La Comisión tiene previsto realizar una encuesta entre los SGD y promover el intercambio de buenas prácticas, entre los sistemas de garantía, por lo que atañe a la manera de limitar los efectos del incumplimiento sobre los depositantes al amparo de la legislación nacional, por ejemplo, previendo pagos anticipados o avalando la concesión de créditos durante el período de espera (esto último supeditado al cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales de la UE¹⁶). La Comisión averiguará también si existen diferencias de interpretación en cuanto al momento exacto en el que los depósitos quedan indisponibles.

2.10. SGD paneuropeos/regionales

La idea de implantar un SGD paneuropeo fue rechazada por casi todos los interesados; por ahora, no parece oportuno seguir ahondando en ello. Algunos interesados se mostraron abiertos a la idea de SGD regionales, que abarquen varios Estados miembros. Esto podría ser una posible opción para aquellos Estados miembros cuyos sistemas tengan características similares (por ejemplo, el mecanismo de financiación) y podría incluso solucionar algunos de los problemas en relación con la igualdad de condiciones (p.ej., en términos de cobertura y de coaseguro) y permitir la transferencia de fondos. La Comisión no aprecia ningún impedimento legal que se oponga a que los Estados miembros lleguen a este tipo de acuerdos en el marco de la Directiva vigente, y ello podría, sin duda, constituir una solución para los bancos que deseen trasladar su sede a otro Estado miembro o acogerse al Estatuto de la Sociedad Europea.

2.11. Obligaciones estadísticas

Los dos informes efectuados por el CCI ponen de relieve la extremada dificultad existente para obtener datos sobre los depósitos, pese a los considerables esfuerzos realizados y a haber establecido estrecho contacto con los SGD, con la colaboración del EFDI. Será necesario persistir en el empeño por mejorar las posibilidades de acceso a los datos, de tal manera que los futuros debates sobre las políticas tengan una base objetiva más sólida. A largo plazo, cabría pensar en establecer obligaciones estadísticas aplicables a todos los SGD.

¹⁶ Véase COM 2004/C 244/02.

3. ¿Es preciso modificar la legislación actual de la UE en el ámbito de los SGD?

En aras de la estabilidad financiera, es primordial que los SGD contribuyan a facilitar la gestión en las situaciones de crisis, en particular si están afectados grupos bancarios transfronterizos de relevancia. Puede ocurrir que las diferencias entre los SGD, por lo que atañe a los mecanismos de financiación, los niveles de cobertura y las normas de indemnización a los depositantes, representen un obstáculo para llegar a una resolución rápida y eficiente de las crisis y las situaciones de quiebra en los casos de alcance transfronterizo. Cabe señalar, además, que cualquier sensación de disfunción de los SGD puede minar la confianza en el sistema financiero de la UE.

Ahora bien, antes de verificar si ello es realmente así y poder adoptar decisiones de gran calado sobre la conveniencia de revisar las actuales normas de la UE aplicables a los SGD, y la manera de proceder, en su caso, es preciso conocer con exactitud cómo se distribuyen en general las responsabilidades de supervisión y las obligaciones financieras en esas situaciones de crisis. Dicho de otro modo, cómo acuerdan repartirse la «carga» los Estados miembros. Desde la perspectiva de los SGD, un mejor conocimiento de estos acuerdos de reparto de la carga es importante, en particular por lo siguiente:

- Algunos SGD pueden desempeñar una función importante en la gestión de las crisis aportando liquidez adicional a una entidad de crédito, de forma aislada o además de la inyección de liquidez del banco central (es preciso especificar que si estos SGD son entidades públicas deben atenerse a las normas sobre ayudas estatales de la UE¹⁷).
- Si se adopta la decisión de declarar al banco en situación de incumplimiento y activar el mecanismo de los SGD para indemnizar a los depositantes, es necesario saber quién toma estas decisiones; y, por lo que atañe a las indemnizaciones, en situaciones transfronterizas habrá tal vez que gestionar la participación de varios SGD, siendo esencial saber hasta qué punto éstos podrán responder a la solicitud de sus fondos.

Las autoridades de reglamentación y de supervisión son conscientes de todo ello, y en diversos foros se estudia el reparto de la carga entre los ministerios de finanzas, el BCE y los bancos centrales, así como entre otras autoridades de supervisión y la Comisión.

Sólo una vez aclarado el tema de los acuerdos de reparto de la carga podrán abordarse otros extremos más a largo plazo:

- (a) Objetivos de los SGD: debe aclararse la función que se desea cumplan los SGD, y el grado de equilibrio que se desea alcanzar entre los objetivos puramente de protección del consumidor y los objetivos de contribución de los SGD a la estabilidad del sistema financiero, determinando el alcance de estos últimos.
- (b) Mecanismos de financiación de los SGD: los SGD se financian habitualmente mediante aportaciones de las propias entidades de crédito, con arreglo a un sistema *ex-ante*, *ex-post* o mixto. La consulta ha puesto de relieve que una clara mayoría de interesados no desea que se armonicen actualmente los mecanismos de financiación, pues consideran que los costes serían mayores que los posibles beneficios. Conforme al plan de la Comisión para la mejora de la legislación, se

¹⁷ *ibid.*

ha evaluado el coste de modificar los mecanismos de financiación.

- (c) El informe intermedio del CCI al respecto ya se ha publicado, y en el anexo III se incluye un breve resumen¹⁸. Con arreglo a sus conclusiones, una mayor armonización de los mecanismos de financiación supondría un coste total de entre 2.500 y 4.300 millones de €¹⁹, a lo largo de un período de diez años, para los seis Estados miembros que actualmente disponen de SGD de tipo *ex post* (véase el anexo III). No se han evaluado las posibles ventajas de SGD financiados *ex ante* con carácter general, que, sin duda, son más difíciles de cuantificar, ya que, desde la óptica de la estabilidad financiera, tales ventajas sólo se manifestarían si el sistema bancario de la UE se viera enfrentado a una crisis de dimensiones transfronterizas. Desde la perspectiva empresarial, las ventajas estribarían en que ello favorecería la eficiencia y la igualdad de condiciones. La Comisión debe admitir que no se ha tenido en cuenta esta perspectiva, si bien los trabajos que actualmente prosiguen sobre el reparto de la carga y la gestión de crisis pueden proporcionar más argumentos en pro de una modificación a largo plazo.
- (d) Aportaciones basadas en el riesgo: como se ha señalado más arriba (2.6), la Comisión es partidaria de métodos basados en el riesgo. Si se logran avances en cuanto a los mecanismos de financiación, a continuación podría abordarse la armonización del método de aportación.
- (e) Nivel mínimo de cobertura: el análisis de repercusiones en este terreno indica que, dadas las disparidades entre los Estados miembros en lo que atañe a la cuantía media de los depósitos, no es posible lograr condiciones de garantía de depósitos realmente armonizadas estableciendo simplemente un nivel común de garantía para todos los países, ya que presentan grandes disparidades económicas. Un posible cambio del nivel mínimo de garantía debe contemplarse sólo a mucho más largo plazo.
- (f) Empleo de los fondos de los SGD: la posibilidad de utilizar los fondos de un SGD para aportar liquidez a los bancos merece tenerse en cuenta, pero es preciso antes avanzar en los trabajos más amplios sobre la gestión de crisis.
- (g) Cooperación entre los SGD, los supervisores, los bancos centrales y los Gobiernos: los trabajos más generales sobre la estabilidad financiera y la evolución de la supervisión podrían desembocar en disposiciones legislativas que establezcan la necesidad de una mayor cooperación.
- (h) Reorganización y liquidación de las entidades de crédito: los servicios de la Comisión procederán en breve a revisar la Directiva 2001/24/CE²⁰. En las situaciones de incumplimiento que afecten a SGD de más de un Estado miembro existen al menos dos aspectos importantes a los que se atenderá durante el proceso de revisión, a saber:

¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf.

¹⁹ Véase el anexo III y el informe del CCI (cuadro 10), donde se indican las primas a pagar sobre la base de los depósitos garantizados (parcialmente basadas en estimaciones); las primas basadas en los depósitos garantizables (véase el cuadro 9) pueden ser superiores.

²⁰ Directiva 2001/24/CE, DO L 125 de 5.5.2001, p. 15.

- tras la declaración de incumplimiento, los SGD deben tener las mismas facilidades de acceso a la información que las autoridades de supervisión, a fin de estar en condiciones de ver satisfechos sus créditos; y
- debe garantizarse la igualdad de trato para todos los SGD, en particular por lo que atañe al orden de prelación de los créditos.

4. Conclusiones

La revisión de la Directiva ha puesto de relieve una serie de aspectos en los que la legislación de la UE sobre los SGD presenta deficiencias.

La Comisión considera que muchas de las mejoras necesarias para los SGD pueden lograrse mejor a corto plazo sin necesidad de modificar la Directiva vigente, y se propone empezar a trabajar en ello sin demora. Esto ha quedado expuesto en el apartado 2, y en el anexo II A se ofrece un resumen de las medidas propuestas.

Han de buscarse aún argumentos convincentes que permitan decidir si, a más largo plazo, será preciso introducir cambios más fundamentales en el marco normativo vigente, y si las posibles ventajas de esos cambios compensarán los costes. La Comisión debe reconocer que, por el momento, no existen suficientes pruebas tangibles de progresos en los aspectos más generales de la red de seguridad, por lo que no procede emprender los cambios que afectan a otras deficiencias más específicas y fundamentales de la Directiva. Corregir esas deficiencias requeriría un importante esfuerzo legislativo dirigido a armonizar la financiación de los sistemas de garantía nacionales, lo que acarrearía consecuencias significativas para los sectores bancarios de muchos Estados miembros, con pocas ventajas inmediatas. Todo posible nuevo cambio legislativo estará supeditado a los trabajos que actualmente se desarrollan en otros ámbitos conexos (véase el anexo II B), y a un respaldo suficiente de los Estados miembros y los interesados, e irá precedido de las oportunas evaluaciones de impacto. En particular, es necesario obtener una idea más clara del reparto de las responsabilidades de supervisión y, en su caso, llegar a planteamientos más coherentes en relación con el «reparto de la carga» (esto es, quien corre con los costes) si se produjera en la UE una crisis bancaria transfronteriza.

ANNEX I

Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy²¹:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.²²

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)²³, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

²¹ COM(2002) 275 final.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²³ Ibid._

ANNEX II

A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 rd countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007

Report to EBC on lender of last resort arrangements	Commission services	June/July 2007
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 2006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

ANNEX III

Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes²⁴

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes²⁵.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits²⁶.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions²⁷. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from € 2.5 bln to € 4.3 bln²⁸ depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
IT	512 640 000	683 520 000	854 390 000
LU	1 670 000	22 300 000	27 880 000

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²⁵ At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

²⁶ For the definition of 'covered deposits' see the report.

²⁷ Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

²⁸ See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.

NL	268 580 000	358 110 000	447 640 000
AT	90 820 000	268 580 000	121 100 000
SI	8 620 000	11 500 000	14 370 000
UK	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
Total	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.