



Bruselas, 30.4.2019
COM(2019) 213 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**sobre la aplicación y revisión de la Directiva 2014/59/UE (Directiva sobre
reestructuración y resolución bancarias) y el Reglamento (UE) n.º 806/2014 (Reglamento
sobre el Mecanismo Único de Resolución)**

I. INTRODUCCIÓN

El marco reglamentario de la Unión en el ámbito de los servicios financieros ha evolucionado considerablemente tras la crisis financiera. Se han adoptado varios actos legislativos para introducir normas en ámbitos que no estaban regulados con anterioridad y para revisar la legislación existente. El objetivo general era abordar los problemas y deficiencias que afloraron durante la crisis financiera y reducir el riesgo de que se produjeran nuevas crisis (sistémicas).

En este contexto, se introdujo en 2014 un marco jurídico armonizado mínimo de la UE aplicable en caso de crisis bancarias¹, que consiste en la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias («DRRB»)². El Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución («MUR») complementa ese marco armonizado³. Estos actos legislativos ofrecen herramientas eficaces para resolver bancos «inviabiles o con probabilidad de serlo». Mientras que todos los Estados miembros debían transponer la DRRB a la legislación nacional, el Reglamento MUR es un Reglamento directamente aplicable que centraliza ciertas funciones y decisiones de resolución en la Unión Bancaria. Ambos instrumentos forman conjuntamente el marco de resolución de la UE.

La DRRB y el Reglamento MUR establecieron el principio de que, cuando un banco es inviable o es probable que vaya a serlo, la autoridad de resolución puede determinar que existe un interés público en que el banco sea objeto de resolución, en lugar de aplicar un proceso de insolvencia según la legislación nacional. Este interés público puede deberse, por ejemplo, al hecho de que el banco realice funciones consideradas esenciales para la economía, que no puedan interrumpirse sin efectos negativos sobre la estabilidad financiera. Si no existe un interés público en el proceso de resolución, el banco debe liquidarse de acuerdo con las normas de insolvencia de las legislaciones nacionales.

Como regla general, un banco debe ser declarado inviable o con probabilidades de ser inviable cuando necesita apoyo financiero público extraordinario para mantener su viabilidad, liquidez o solvencia, y solo en casos específicos excepcionales puede un banco recibir apoyo público sin desencadenar esa decisión. Esos casos excepcionales incluyen la recapitalización cautelar, así como las garantías estatales para respaldar instrumentos de liquidez concedidos por los bancos centrales y las garantías estatales sobre pasivos de nueva emisión⁴.

El marco vigente garantiza que los accionistas y acreedores soporten efectivamente las pérdidas y establece varias herramientas de resolución para que las autoridades se encarguen de los bancos en resolución. Según el caso, las autoridades pueden decidir

¹ La DRRB y el Reglamento MUR se aplican a las entidades de crédito, las empresas de servicios de inversión y otras categorías de entidades financieras, como se establece en el artículo 1 de la DRRB y el artículo 2 del Reglamento MUR. Sin embargo, en el presente Informe se utiliza el término genérico «banco» para designar a todas las entidades dentro del ámbito de aplicación de estos actos legislativos.

² Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (DO L 173 de 12.6.2014, pp. 190–348).

³ Reglamento n.º 806/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución (DO L 225 de 30.7.2014, pp. 1–90).

⁴ Artículo 32, apartado 4, letra d), de la DRRB.

utilizar el instrumento de venta del negocio, crear un banco puente o una entidad de gestión de activos o llevar a cabo una recapitalización interna⁵.

El marco también establece normas sobre la prestación de apoyo financiero público externo a bancos objeto de resolución. Para reducir el riesgo de medidas de rescate financiadas por los contribuyentes, exige la creación de mecanismos nacionales de financiación de la resolución y del Fondo Único de Resolución (FUR), —que debe ser financiado por todos los bancos del mercado—, que son las principales fuentes de apoyo financiero externo de los bancos objeto de resolución.

Además, el Reglamento MUR establece la Junta Única de Resolución (JUR), cuya tarea consiste en preparar y llevar a cabo la resolución de los bancos establecidos en los Estados miembros que participan en la Unión Bancaria, así como gestionar el FUR⁶.

El artículo 129 de la DRRB y el artículo 94 del Reglamento MUR exigen a la Comisión que revise la aplicación del marco de resolución y que presente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo. Los informes sobre la aplicación de estos instrumentos jurídicos debían presentarse en junio y diciembre de 2018, respectivamente. Debido a la estrecha relación entre estos instrumentos, resulta apropiado realizar una revisión conjunta de ambos. Además, para realizar esta revisión, era necesario esperar a la adopción del paquete bancario (descrito con más detalle a continuación), que modifica algunos elementos importantes del marco de resolución y, en particular, las normas sobre los requisitos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles (MREL, por sus siglas en inglés).

II. APLICACIÓN Y FINALIZACIÓN DEL MARCO DE RESOLUCIÓN: SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN

A. *Situación actual de la transposición de la DRRB*

El plazo de transposición de la DRRB terminaba el 31 de diciembre de 2014. Solo dos Estados miembros comunicaron la transposición completa de la DRRB dentro del plazo, de forma que se incoaron procedimientos de infracción por omisión de comunicación contra el resto.

A fecha de hoy, todos los Estados miembros han comunicado la transposición completa. La Comisión ha verificado que la DRRB se ha transpuesto íntegramente en todos los Estados miembros y ha cerrado los respectivos procedimientos de infracción por omisión de comunicación.

La Comisión está actualmente verificando la corrección de las medidas de transposición nacionales.

⁵ La recapitalización interna se define en la DRRB y el Reglamento MUR como «*el mecanismo mediante el cual una autoridad de resolución ejerce las competencias de amortización y conversión de los pasivos de una entidad objeto de resolución [...]*». Véase el artículo 2, apartado 1, punto 57, de la DRRB y el artículo 3, apartado 1, punto 33, del Reglamento MUR.

⁶ En la Unión Bancaria, cada autoridad de resolución nacional es responsable de recaudar las contribuciones al fondo de resolución nacional pertinente. Estas contribuciones se transfieren después al Fondo Único de Resolución, que es administrado por la Junta Única de Resolución.

B. Situación actual de la implementación del marco de resolución por las autoridades de resolución

La implementación de la DRRB está en marcha en la UE. Varios Estados miembros han establecido estrategias de resolución y objetivos de MREL para todos los bancos bajo su competencia directa. Esto ha permitido a los bancos empezar a eliminar obstáculos a estas estrategias y acumular los recursos MREL. Desde la introducción de la DRRB, se han establecido varios colegios de autoridades de resolución con el objetivo de convenir planes de resolución, evaluaciones sobre la viabilidad de resolución y MREL entre las autoridades del país de origen y de acogida encargadas de resolver grupos bancarios en la UE⁷.

En la Unión Bancaria, la Junta Única de Resolución (JUR) lleva a cabo el proceso de preparación de los planes de resolución para los bancos que están dentro de su ámbito de competencia. Además, la JUR ha elaborado orientaciones sobre las funciones esenciales y la puesta en práctica de la recapitalización interna y todavía sigue trabajando en varios temas, en particular, la continuidad operativa y los sistemas de gestión de información. Con anterioridad, la JUR publicó una «Introducción a la planificación de la resolución» (*Introduction to Resolution Planning*) y está elaborando un manual más detallado sobre la planificación de la resolución para su publicación externa.

En cuanto a los MREL, la estrategia de la JUR ha evolucionado, pasando de estar basada en objetivos informativos, en 2016, a la inclusión en 2017 de requisitos vinculantes para los bancos más grandes y más complejos, así como de ajustes según el banco que se refieren tanto a la calidad como a la cantidad de los MREL. La JUR emitió, a finales de 2018, las orientaciones sobre su aplicación de las disposiciones legislativas relativas a los MREL⁸. En general, los bancos se encuentran en una fase de transición y, aunque algunos bancos en el momento actual todavía presentan déficits de MREL, están en camino de cumplir los objetivos dentro de los plazos especificados por la JUR.

C. Modificaciones a los MREL contenidas en el paquete bancario

En abril de 2019, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron el paquete bancario, que incluía modificaciones a ciertas disposiciones de la DRRB y el Reglamento MUR y, también, a la Directiva sobre requisitos de capital (DRC) y al Reglamento sobre requisitos de capital (RRC)⁹. En vista de los plazos contenidos en los

⁷ Véase el informe de la ABE sobre los colegios de autoridades de resolución:

<https://eba.europa.eu/documents/10180/2087449/EBA+Report+on+the+functioning+of+resolution+colleges+-+July+2018.pdf>.

⁸ Pueden encontrarse los documentos pertinentes en https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2018_mrel_policy_-_first_wave_of_resolution_plans.pdf y https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf.

⁹ El Parlamento Europeo, en el pleno de 16 de abril de 2016, adoptó los textos legislativos que componen el denominado «paquete bancario». El texto votado está formado por lo siguiente: - Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2019, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en relación con la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, así como las Directivas 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE y 2007/36/CE [COM(2016) 0852 – C8-0481/2016 – 2016/0362(COD)] (procedimiento legislativo ordinario: primera lectura); - Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 en lo que se refiere a la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización para las entidades de crédito y las empresas de inversión [COM(2016) 0851 – C8-

textos legislativos, es probable que las nuevas normas sean aplicables en los Estados miembros en el transcurso de 2020.

Una parte de las disposiciones del paquete hace referencia a los MREL. En particular, establece medidas para armonizar el marco legislativo existente con las normas internacionales pertinentes emitidas por el Consejo de Estabilidad Financiera sobre la capacidad total de absorción de pérdidas e incluye cambios importantes en la calibración, los criterios de admisibilidad y la asignación en el grupo de los requisitos MREL, así como en las consecuencias de su incumplimiento. Además, el texto aborda la cuestión del reconocimiento contractual de la recapitalización interna en el caso de pasivos emitidos con arreglo a la legislación de terceros países, así como las facultades de las autoridades de resolución de suspender pagos (facultades de moratoria).

D. Casos de aplicación de disposiciones del marco de resolución

Hasta el momento, la experiencia en la aplicación del marco a bancos inviables o con probabilidad de serlo es limitada.

El caso del Banco Popular (junio de 2017) es la única resolución llevada a cabo tras la entrada en vigor de todas las disposiciones del Reglamento MUR¹⁰. El dispositivo de resolución del Banco Popular incluyó la amortización y conversión de los fondos propios de la entidad y su venta según el instrumento de venta del negocio. En este contexto, se identificó al Banco Santander como comprador adecuado. En este caso no se llevó a cabo una recapitalización interna de los pasivos más allá de la deuda subordinada y no fue necesario el apoyo del Fondo Único de Resolución¹¹.

Con anterioridad al caso del Banco Popular, la DRRB se aplicó en noviembre de 2015, cuando las autoridades italianas sometieron a resolución cuatro bancos (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara y Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti). Estos casos, sin embargo, ocurrieron antes de la fecha de aplicación de las disposiciones sobre recapitalización interna¹². Por tanto, solo se aplicaron las normas en materia de ayudas estatales sobre reparto de la carga (que

0478/2016 – 2016/0361(COD)] (procedimiento legislativo ordinario: primera lectura); - Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que se refiere al ratio de apalancamiento, el ratio de financiación estable neta, los requisitos de fondos propios y pasivos admisibles, el riesgo de crédito de contraparte, el riesgo de mercado, las exposiciones a entidades de contrapartida central, las exposiciones a organismos de inversión colectiva, las grandes exposiciones y los requisitos de presentación y divulgación de información y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 [COM(2016) 0850 – C8-0480/2016 – 2016/0360A(COD)]; - Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2019, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo que respecta a los entes exentos, las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las remuneraciones, las medidas y las competencias de supervisión y las medidas de conservación del capital [COM(2016) 0854 – C8-0474/2016 – 2016/0364(COD)].

¹⁰ El plazo para la aplicación de las disposiciones sobre el instrumento de recapitalización interna establecido en la DRRB terminó el 1 de enero de 2016, mientras que el plazo para la aplicación de las otras disposiciones concluyó el 1 de enero de 2015.

¹¹ Las medidas se adoptaron en virtud de la Decisión de Resolución de la JUR de 7 de junio de 2017 (SRB/EES/2017/08), que fue refrendada por la Decisión (UE) 2017/1246 de la Comisión, de 7 de junio de 2017.

¹² El artículo 130 de la DRRB exigía a los Estados miembros que aplicaran ciertas disposiciones, incluidas las relacionadas con la recapitalización interna, a partir del 1 de enero de 2016 como muy tarde.

requieren la amortización del capital y de la deuda subordinada), pero no la recapitalización interna en virtud de la DRRB¹³.

Además, se han aplicado varias disposiciones del marco de resolución en asuntos recientes de bancos en dificultades, que, sin embargo, no conllevaron la resolución de la entidad:

- Algunos bancos recibieron apoyo cautelar a la liquidez¹⁴. Este apoyo se suministró a dos bancos griegos (Banco Nacional de Grecia y Banco del Pireo) en abril de 2015¹⁵. En diciembre de 2016, se le concedió a Monte dei Paschi di Siena¹⁶ y, en enero y abril de 2017, también se beneficiaron del mismo tipo de apoyo dos bancos italianos de tamaño mediano, Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca.¹⁷
- El Banco Nacional de Grecia y el Banco del Pireo recibieron recapitalizaciones cautelares en noviembre de 2015¹⁸. Las autoridades italianas concedieron el mismo tipo de apoyo a Banca Monte dei Paschi di Siena en junio de 2017¹⁹.
- En junio de 2017, el BCE declaró inviables o con probabilidad de serlo a Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca, y la Junta Única de Resolución concluyó que la resolución no revestía interés público²⁰. El marco de resolución establece que, en esta circunstancia, se aplican las normas de insolvencia recogidas en la legislación nacional. Por tanto, se puso a ambas entidades en liquidación administrativa obligatoria según la legislación italiana.
- En cuanto al banco letón ABLV, AS y su filial ABLV Bank Luxembourg S.A., después de que el BCE determinara en febrero de 2018 que los bancos eran inviables o tenían probabilidades de serlo, la JUR adoptó la decisión de no iniciar medidas de resolución, dada la ausencia de interés público. Posteriormente, ABLV AS solicitó la liquidación voluntaria en virtud de la legislación letona y ABLV Luxembourg AS siguió en régimen de suspensión de pagos de conformidad con la legislación luxemburguesa.

Cuando procedía, la Comisión evaluó la medida notificada por el Estado miembro en virtud de las normas sobre ayudas estatales para el sector financiero, que en el caso del apoyo en forma de capital requiere el reparto de la carga entre los accionistas y acreedores subordinados, así como otras disposiciones, incluida la presentación de un plan de reestructuración en su caso.

¹³ Las disposiciones sobre recapitalización interna en virtud de la DRRB requieren la amortización y conversión de acciones y pasivos admisibles correspondientes a un mínimo del 8 % de los pasivos totales del banco antes de permitir el acceso al apoyo financiero externo.

¹⁴ Liquidez en forma de garantías del Estado sobre instrumentos de bancos centrales o pasivos de nueva emisión, de conformidad con el artículo 32, apartado 4, letra d), guiones i) y ii), de la DRRB y artículo 12, apartado 4, letra d), guiones i) y ii), del Reglamento MUR.

¹⁵ Asunto SA.41503.

¹⁶ Asunto SA.47081.

¹⁷ Asunto SA.47149.

¹⁸ La Comisión autorizó la ayuda en los asuntos SA.43364 y SA.43365. El término «recapitalización cautelar» designa la provisión de fondos propios a una institución solvente de conformidad con el artículo 32, apartado 4, letra d), inciso iii), de la DRRB y el artículo 18, apartado 4, letra d), inciso iii), del Reglamento MUR.

¹⁹ La Comisión autorizó la ayuda en el asunto SA 47677.

²⁰ Asunto SA 45664.

III. Necesidad de una evaluación suplementaria

A. Aplicación de la DRRB y el Reglamento MUR

Recapitalización cautelar

La recapitalización cautelar permite, en circunstancias excepcionales²¹, recapitalizar un banco con dinero público, para abordar a su debido tiempo las dificultades que puedan surgir en el contexto de un escenario económico improbable (según se hayan identificado en el escenario adverso de una prueba de resistencia) y que puedan afectar a las condiciones financieras de entidades solventes. Esto contribuye a crear un enfoque prospectivo de la estabilidad financiera y a evitar posibles deterioros que puedan conducir a una quiebra bancaria. Para garantizar que la recapitalización cautelar se utilice de forma adecuada y dentro de la lógica del marco de resolución, la DRRB y el Reglamento MUR exigen que se cumplan varias condiciones. Estas incluyen que el banco sea solvente, que el apoyo financiero público no se utilice para cubrir pérdidas en las que se haya incurrido o en las que probablemente se vaya a incurrir, y que la recapitalización cautelar sea necesaria para subsanar un déficit de capital constatado en una prueba de resistencia o en la revisión de la calidad de los activos. Además, la medida debe ser temporal y proporcionada para remediar las consecuencias de la grave perturbación causada en la economía de un Estado miembro. Por último, la medida está condicionada a la aprobación final con arreglo al marco de la Unión sobre ayudas estatales.

La Comisión ha observado que posiblemente sea necesario aclarar las condiciones y el procedimiento para conceder recapitalización cautelar, con el objetivo de garantizar su oportunidad y la coordinación entre los actores pertinentes. Por ejemplo, el marco no especifica qué autoridad debe confirmar que el banco es «solvente» antes de recibir recapitalización cautelar (y tampoco ofrece una definición de solvencia a efectos de la recapitalización cautelar) ni indica qué autoridad debe identificar las pérdidas en las que la entidad ha incurrido o podría incurrir en un futuro cercano, que no pueden ser cubiertas por la recapitalización cautelar.

Sobre la base de las enseñanzas extraídas de los primeros casos, y en cooperación con el BCE y la JUR, la Comisión ha desarrollado buenas prácticas en ciertos aspectos del procedimiento, incluido el papel de las pruebas de resistencia y su interacción con las revisiones de la calidad de los activos. La Comisión seguirá trabajando en esta dirección.

Medidas de actuación temprana

La DRRB dota a las autoridades de supervisión de facultades de actuación temprana, cuya finalidad es prevenir un mayor deterioro de las condiciones financieras de una entidad y reducir, en la medida de lo posible, el riesgo y el impacto de una posible resolución. Se hace uso de estas facultades cuando se cumplen ciertas condiciones específicas²², para permitir que las autoridades competentes adopten medidas como

²¹ Se autoriza la adopción de esta medida con el objetivo de remediar una grave perturbación en la economía de un Estado miembro y mantener la estabilidad financiera.

²² En particular, el artículo 27 de la DRRB establece la facultad de la autoridad competente de activar medidas de actuación temprana cuando «una entidad infrinja, debido entre otras cosas a un deterioro rápido de la situación financiera, en especial un deterioro rápido de su situación de liquidez, un incremento rápido de su nivel de apalancamiento, mora o concentración de exposiciones, evaluado según una serie de umbrales, que pueden incluir

exigir a la dirección de la entidad que elabore un programa de actuación o que cambie la estrategia empresarial o la estructura jurídica u operativa de la entidad. Las autoridades competentes también pueden, en este contexto, sustituir a la dirección de la entidad²³.

La aplicación de medidas de actuación temprana hasta el momento ha sido muy limitada, así que solo pueden extraerse algunas conclusiones provisionales. La interacción entre las facultades de actuación temprana conferidas a las autoridades competentes sobre la base de la legislación nacional por la que se instrumenta la DRRB y las facultades de supervisión que pueden ejercer sobre la base de la DRC y el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión, así como el posible solapamiento de dichas facultades, merecerían un análisis suplementario²⁴. Asimismo, en lo que respecta a la Unión Bancaria, sería útil reflexionar sobre la reproducción también en el Reglamento MUR de las disposiciones sobre las competencias de actuación temprana recogidas en la DRRB, para evitar el recurso a medidas de transposición nacionales divergentes.

Mecanismo común de protección para el FUR y Acuerdo Intergubernamental²⁵

Conforme a los anteriores acuerdos políticos de los Ministros de Hacienda²⁶, y como también fue confirmado en las conclusiones de la Cumbre del Euro de diciembre de 2018²⁷, el mecanismo común de protección para el FUR, fundamental para fortalecer la credibilidad del Mecanismo Único de Resolución (MUR) en la Unión Bancaria, se establecerá como muy tarde al final del período de transición para la mutualización de los recursos del FUR.

La Comisión ha pedido en repetidas ocasiones que se adelante la puesta en marcha del mecanismo común de protección²⁸. En diciembre de 2018, la Cumbre del Euro acordó que la introducción temprana del mecanismo de protección estaría supeditada a un avance suficiente en términos de reducción del riesgo, que sería evaluado en 2020.

Los Estados miembros que participan en la Unión Bancaria parecen compartir ampliamente la opinión de que el reembolso del mecanismo común de protección por el FUR se limitaría solo a los compartimentos nacionales afectados en el caso de que el mecanismo común de protección tuviera que utilizarse antes del final del período de

los requisitos de fondos propios del ente más 1,5 puntos porcentuales, o resulta probable en un futuro próximo que infrinja los requisitos del Reglamento (UE) n.º 575/2013, la Directiva 2013/36/UE o el título II de la Directiva 2014/65/UE, o cualquiera de los artículos 3 a 7, 14 a 17 y 24, 25 y 26 del Reglamento (UE) n.º 600/2014 [...]».

²³ Dicha decisión fue adoptada recientemente por el BCE en relación con el banco Carige (Cassa di Risparmio di Genova e Liguria). Véase

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html>.

²⁴ En concreto, el artículo 16 del Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión.

²⁵ Acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución, 14 de mayo de 2014, 8457/14: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/es/pdf>.

²⁶ Declaración del Eurogrupo y de los ministros ECOFIN sobre el mecanismo de protección para el FUR, de 20 de diciembre de 2013, 18137/13: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18137-2013-INIT/en/pdf>.

²⁷ Declaración de la Cumbre del Euro, de 14 de diciembre de 2018, y condiciones aplicables al mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución.

²⁸ Véanse, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo, de 6 de diciembre de 2017, «Nuevos pasos hacia la plena realización de la Unión Económica y Monetaria europea: una hoja de ruta», COM/2017/0821 final, y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, de 11 de octubre de 2017, sobre la culminación de la unión bancaria, COM(2017) 592 final.

transición²⁹. Esto tiene un efecto sobre los importes que pueden reembolsarse y, por tanto, tomarse prestados a partir del mecanismo común de protección. Para garantizar que, durante la fase de transición, también pueda accederse plenamente al mecanismo de protección, cuando sea necesario, deberán acordarse pronto cambios limitados al Acuerdo Intergubernamental (en particular, porque sin un cambio rápido las ventajas de la aplicación temprana serían limitadas).

Una de las opciones disponibles sería la mutualización de las contribuciones *ex-post* y *ex-ante*, a partir de 2021, con el objetivo de que el mecanismo común de protección tenga un tamaño creíble y aumentar la resiliencia de la Unión Bancaria.

Liquidez en los procesos de resolución

Garantizar que el banco en proceso de resolución continúe teniendo la liquidez suficiente para cumplir sus obligaciones es parte fundamental de una resolución eficaz. La liquidez puede provenir del mercado o de los instrumentos normales de los bancos centrales. Cuando esos recursos son temporalmente insuficientes, puede utilizarse el FUR para suministrar liquidez en el proceso de resolución.

Sin embargo, dada la magnitud de las posibles necesidades de liquidez durante la resolución, los recursos del FUR, incluso cuando se complementen por un mecanismo de protección del mismo tamaño o similar, podrían no ser suficientes para satisfacer de forma adecuada estas necesidades³⁰.

De conformidad con el artículo 73 del Reglamento MUR, la JUR puede tomar empréstitos externos para garantizar la disponibilidad de recursos para la resolución, cuando las contribuciones no estén (todavía) disponibles para tal fin. La Comisión considera que esa disposición permite a la JUR adoptar medidas adecuadas para garantizar su viabilidad, entre otras cosas, tomando en préstamo un importe limitado fuera del contexto de la resolución.

Además, en los Estados miembros fuera de la Unión Bancaria, así como en terceros países³¹, la provisión de apoyo a la liquidez en procesos de resolución está prevista o sin límites o con límites muy superiores a los posibles dentro de la Unión Bancaria, a menudo con la posibilidad de aumentos.

²⁹ Artículo 5, apartado 1, letra e), del Acuerdo Intergubernamental.

³⁰ Véase, por ejemplo: Informe del Eurogrupo a los dirigentes sobre la profundización de la UEM, de 4 de diciembre de 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>; «Financing bank resolution: An alternative solution for arranging the liquidity required», noviembre de 2018, W.P. de Groen, análisis en profundidad solicitado por la comisión ECON del Parlamento Europeo, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA\(2018\)624423_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA(2018)624423_EN.pdf); «How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union», noviembre de 2018, M. Demertzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, análisis en profundidad solicitado por la comisión ECON del Parlamento Europeo, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA\(2018\)624422_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA(2018)624422_EN.pdf).

³¹ Véase, por ejemplo, el Orderly Liquidation Fund de los Estados Unidos [12 U.S.C. § 5390 (Dodd-Frank Act § 210(n))].

La Comisión, por tanto, respalda firmemente la actual reflexión sobre otras fuentes y soluciones para la provisión de apoyo a la liquidez en procesos de resolución y pide que estas se acuerden y se instrumenten en el curso de 2019. Es importante que se disponga de recursos suficientes para ofrecer apoyo a la liquidez a corto plazo, en caso necesario.

Otras cuestiones

El artículo 129 de la DRRB obliga a la Comisión a llevar a cabo una reflexión sobre la base de las conclusiones del Informe de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) sobre las obligaciones simplificadas, publicado en diciembre de 2017 de conformidad con el artículo 4, apartado 7, de la Directiva³², así como el informe de la ABE sobre los requisitos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) publicado de conformidad con el artículo 45, apartado 19, de la BRRD en diciembre de 2016³³.

El informe de la ABE sobre las obligaciones simplificadas ofrece una visión general de la aplicación de las disposiciones de la DRRB, que permiten a las autoridades competentes y de resolución exigir planes simplificados de reestructuración y de resolución a los bancos admisibles. La admisibilidad para la aplicación de obligaciones simplificadas debe determinarse en función de diversos factores, como se recoge en el artículo 4 de la DRRB y el Reglamento Delegado sobre las obligaciones simplificadas³⁴. El informe destaca las distintas prácticas y estrategias utilizadas por las autoridades competentes y de resolución respecto a la aplicación de las obligaciones simplificadas. En este contexto, el informe recomienda un seguimiento constante de las divergencias que persisten.

La Comisión toma nota de lo señalado en el informe y considera que las obligaciones simplificadas son un elemento importante del marco para garantizar la eficiencia y la proporcionalidad del requisito de elaborar planes de reestructuración y de resolución, así como para reducir, cuando proceda, la carga administrativa de las autoridades competentes y de resolución. La Comisión puede, por tanto, reflexionar sobre la necesidad de mejorar el marco a este respecto, teniendo en cuenta el resultado del seguimiento de las obligaciones simplificadas por parte de la ABE.

El paquete bancario, adoptado por los legisladores el 16 de abril de 2019, incluye varias medidas para modificar el régimen de los MREL y, por tanto, ha convertido en superfluo el requisito de revisión basado en el informe de la ABE.

³²<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Report+on+the+Application+of+Simplified+Obligations+and+Waivers+in+Recovery+and+Resolution+Planning.pdf>.

³³<https://eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf>.

³⁴ Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión, de 23 de marzo de 2016, que completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación que especifican el contenido de los planes de reestructuración, los planes de resolución y los planes de resolución de grupos, los criterios mínimos que la autoridad competente debe evaluar en lo que respecta a los planes de reestructuración y los planes de reestructuración de grupos, las condiciones para la ayuda financiera de grupo, los requisitos relativos a los valoradores independientes, el reconocimiento contractual de las competencias de amortización y de conversión, el procedimiento en relación con los requisitos de notificación y el anuncio de suspensión y el contenido de los mismos, y el funcionamiento operativo de los colegios de autoridades de resolución, que puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1075&from=EN>.

B. Interacción entre la resolución y la insolvencia y reflexión sobre una posible mayor armonización de la insolvencia

El régimen de resolución constituye una excepción a los procedimientos generales de insolvencia aplicables de conformidad con las legislaciones nacionales. En particular, cuando se determina que un banco es inviable o tiene probabilidades de serlo, si no existe ninguna medida alternativa del sector privado y resulta ser de interés público someter a esa entidad a resolución, se aplican las normas armonizadas recogidas en la DRRB y el Reglamento MUR. Si someter al banco a resolución no es de interés público, el banco se liquida de acuerdo con las normas de insolvencia de la legislación nacional aplicable.

Actualmente, las leyes sobre insolvencia nacionales aplicables a los bancos inviables no están armonizadas en su mayoría, y la aplicación de las normas sobre insolvencia a nivel nacional varía según el Estado miembro. La DRRB y el Reglamento MUR, hasta el momento, solo han introducido un elemento limitado de armonización. En particular, la DRRB exige que ciertos depósitos admisibles no garantizados tengan mayor prelación en las normas nacionales de insolvencia que otros pasivos ordinarios no preferentes y no garantizados, y que los depósitos garantizados tengan mayor prelación que los no garantizados admisibles³⁵. El orden de prelación en caso de insolvencia se ha armonizado en mayor medida mediante la Directiva relativa al orden de prelación de los acreedores de los bancos, por la que se modifica la DRRB³⁶. La Directiva creó una nueva clase de deuda (deuda sénior no preferente) que, en caso de insolvencia, tiene mayor prelación que los pasivos subordinados, pero menor prelación que los pasivos sénior.

La cláusula de revisión del Reglamento MUR exige a la Comisión que evalúe la necesidad de seguir armonizando los procedimientos de insolvencia de entidades inviables o con probabilidad de serlo.

Las diferencias entre los regímenes de insolvencia en la Unión Bancaria podrían ser fuente de problemas y complejidad para la autoridad de resolución, particularmente cuando la insolvencia se utiliza como solución contrafactual en el contexto de las medidas relativas a bancos transfronterizos en proceso de resolución (para cumplir el principio de «evitación de perjuicios suplementarios para los acreedores»³⁷). Se necesita más experiencia para entender si estas cuestiones deben ser abordadas y cómo debe hacerse. En cualquier caso, la Comisión puede ya mencionar algunos elementos de las legislaciones de insolvencia aplicables a los bancos inviables que quizá merezcan una mayor reflexión. Entre ellos se incluye la evaluación del orden de prelación de los créditos aplicable en la normativa nacional de insolvencia de los distintos Estados miembros, con vistas también a determinar si es deseable una mayor armonización del orden de prelación en caso de insolvencia y de resolución³⁸. Podría ser necesaria una mayor claridad en cuanto a los procedimientos disponibles a nivel nacional para la

³⁵ Artículo 108 de la DRRB.

³⁶ Directiva (UE) 2017/2399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia.

³⁷ El principio está tipificado en el artículo 34 de la DRRB y requiere que los accionistas y acreedores no incurran en mayores pérdidas en la resolución que en la insolvencia.

³⁸ En caso de armonización del orden de prelación en caso de insolvencia, debe tenerse debidamente en cuenta la consideración de ciertos acreedores privilegiados, como las autoridades fiscales, las entidades de la seguridad social y los trabajadores/empleados.

liquidación o disolución de bancos que se han declarado inviables o con probabilidad de serlo, pero para los que no existe un interés público en adoptar medidas de resolución. La DRRB y el Reglamento MUR no precisan cómo deben ponerse en marcha los procedimientos de insolvencia para estos bancos, ya que estos elementos no están armonizados y corresponde al legislador nacional su determinación.

La Comisión ha iniciado un estudio para llegar a comprender mejor estas cuestiones³⁹. El objetivo del estudio será ofrecer una base para el análisis de las divergencias en los marcos de insolvencia de los bancos según las distintas legislaciones nacionales y evaluar las interacciones entre estos marcos y las normas de resolución. El estudio también debe identificar posibles opciones para la armonización, incluida la posible introducción de procedimientos de liquidación administrativa en la UE.

C. Funcionamiento del MUR y de la JUR

La cláusula de revisión del Reglamento MUR establece que la Comisión debe llevar a cabo una evaluación de varios aspectos relacionados con la gobernanza y el funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución (MUR) y de la JUR.

Los elementos enumerados para su revisión, que se agrupan a continuación para mayor comodidad, incluyen:

- evaluar las interacciones de la JUR (y del MUR en general) con otros actores del proceso de resolución, así como con la ABE, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ);
- evaluar si el nivel fijado como objetivo o el punto de referencia del FUR debe ser revisado;
- evaluar los mecanismos de gobernanza internos de la JUR y otras cuestiones operativas, en especial la cartera de inversiones de la JUR;
- evaluar la consideración jurídica de la Junta como agencia de la Unión.

Como observación preliminar, la Comisión señala que la JUR asumió competencias de resolución plenas en 2016 y que necesitó tiempo para establecer su funcionamiento interno y completar su plantilla de personal. No existe, por tanto, suficiente información o experiencia para llevar a cabo una evaluación en profundidad.

Sí es posible, sin embargo, reseñar algunas consideraciones preliminares.

Respecto al procedimiento establecido en el Reglamento MUR para la adopción de un dispositivo de resolución⁴⁰, este comporta varios pasos y requiere la coordinación entre varios actores, incluida la JUR, las autoridades nacionales de resolución, el Banco Central Europeo y la Comisión. Además, el procedimiento requiere que, para preservar la estabilidad financiera y evitar un efecto negativo en el mercado, el dispositivo de resolución sea adoptado y ejecutado en un margen de tiempo muy breve. Aunque el procedimiento presenta ciertas dificultades, garantiza que las decisiones sobre

³⁹ El estudio se puso en marcha tras una petición y la constitución por el Parlamento Europeo de una dotación presupuestaria para un proyecto piloto sobre la Unión Bancaria. El 7 de septiembre de 2018 se publicó una licitación, véase <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:389651-2018:TEXT:EN:HTML&ticket=ST-35512292-rGDZ9PTvzUdNJZvojeKKI1EdXBHdQdHshD8PU99JSVKIfmyXIsA4zPHRCzeoTNQsdCLBE7Iu53KzhFMVrszSG9zW-jpJZscgsw0KeumEE0mYyCS-1dilRzzzQczGI03GpkcVaEJS1fqVDK0xcTDeIqmAExgb>.

⁴⁰ Artículo 18 del Reglamento MUR.

resolución bancaria se adopten con rapidez y, al mismo tiempo, se preserven las funciones y prerrogativas de todos los actores involucrados.

Fuera del procedimiento de resolución, la JUR ha trabajado con las autoridades nacionales, de conformidad con los procedimientos establecidos en el marco. En el ciclo de planificación de la resolución de 2017, la JUR estableció objetivos de MREL vinculantes a nivel consolidado para la mayoría de los grupos bancarios más grandes que entran en su ámbito de competencia, y pretende establecer objetivos vinculantes para todos los grupos sobre los que tiene competencia en 2020.

En cuanto a la ABE, el 27 de noviembre de 2017, la Comisión publicó un informe sobre las competencias de la ABE en relación con los procedimientos de mediación en los procesos de resolución⁴¹. El informe abordaba algunas cuestiones sobre las que la ABE reclamaba la atención de la Comisión. Todas estas cuestiones tienen que ver con el Reglamento de base de la ABE⁴², que está siendo modificado en el contexto de la revisión de las AES⁴³.

En cuanto a la revisión del nivel fijado como objetivo y del punto de referencia del FUR, el Reglamento MUR establece que al término de un período inicial de ocho años que comenzará a correr a partir del 1 de enero de 2016, los recursos financieros disponibles del FUR deberán alcanzar como mínimo un 1 % del importe de los depósitos garantizados de todas las entidades de crédito autorizadas en todos los Estados miembros participantes⁴⁴. De forma similar, la DRRB establece que, a más tardar el 31 de diciembre de 2024, los recursos financieros de los mecanismos de financiación de los Estados miembros deberán alcanzar al menos un 1 % del importe de los depósitos garantizados de todas las entidades autorizadas en su territorio⁴⁵. Los Estados miembros pueden fijar niveles de financiación por encima de dicha cantidad, una posibilidad que algunos Estados miembros han utilizado al transponer la DRRB.

Desde 2014, se han adoptado varios Reglamentos Delegados y de Ejecución, en los que se establecen las modalidades relacionadas con las contribuciones *ex-ante*⁴⁶ y *ex-post*⁴⁷ que deben recaudarse para el Fondo Único de Resolución y los mecanismos nacionales de financiación. Posteriormente, dentro de la Unión Bancaria, la JUR calculó y comenzó a recaudar, a través de las autoridades nacionales de resolución, las

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0661&from=EN>.

⁴² Reglamento n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea).

⁴³ Propuesta de la Comisión COM(2017) 536 final, de 20 de septiembre de 2017.

⁴⁴ Artículo 69, apartado 1, del Reglamento MUR.

⁴⁵ Artículo 102, apartado 1, de la DRRB.

⁴⁶ Reglamento Delegado (UE) 2015/63 de la Comisión, de 21 de octubre de 2014, por el que se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las contribuciones *ex-ante* a los mecanismos de financiación de la resolución, y Reglamento de Ejecución (UE) 2015/81 del Consejo, de 19 de diciembre de 2014, que especifica condiciones uniformes de aplicación del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las aportaciones *ex-ante* al Fondo Único de Resolución.

⁴⁷ Reglamento Delegado (UE) 2016/778 de la Comisión, de 2 de febrero de 2016, por el que se complementa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las circunstancias y condiciones en que el pago de contribuciones extraordinarias *ex-post* puede ser aplazado parcial o totalmente, y sobre los criterios de determinación de las actividades, los servicios y las operaciones en relación con las funciones esenciales, así como de las ramas de actividad y servicios asociados con respecto a las ramas de actividad principales.

contribuciones *ex-ante* al Fondo Único de Resolución⁴⁸. Fuera de la Unión Bancaria, los bancos contribuyen ahora a los mecanismos nacionales de financiación.

La ABE adoptó, en octubre de 2016, un informe sobre el punto de referencia para la fijación del nivel objetivo de los mecanismos de financiación de la resolución⁴⁹. El informe recomienda cambiar la base de cálculo del nivel objetivo para los mecanismos de financiación de la resolución pasando de los depósitos garantizados a los pasivos totales menos depósitos garantizados, con el objetivo de lograr una mayor coherencia con el marco reglamentario. Sin embargo, también destaca que las autoridades de resolución y las entidades deben tener certeza sobre las contribuciones durante la constitución de los mecanismos de financiación de la resolución, y que debe evitarse la volatilidad del nivel objetivo durante ese período.

Por ahora, el FUR todavía está en fase de constitución y nunca se ha utilizado para una medida de resolución. Por tanto, debería ponerse el énfasis en alcanzar el nivel fijado como objetivo y garantizar la plena aplicación de las disposiciones jurídicas vigentes. En esta etapa del proceso, no parece necesario realizar cambios en el nivel fijado como objetivo o en el punto de referencia ni en las contribuciones.

Solo podría realizarse una nueva evaluación una vez que el mecanismo íntegro para ofrecer financiación para la resolución esté completo y posiblemente una vez que se haya puesto a prueba en casos concretos. Por ahora, basta con señalar que el aumento de la capacidad de absorción de pérdidas del sector privado, en especial como resultado de las normas sobre los MREL recogidas en el paquete bancario, y el crecimiento del FUR pueden considerarse medios válidos para reducir la posible exposición de los emisores soberanos al sector bancario.

Con respecto a la cuestión de la gobernanza de la JUR y el cambio de su consideración jurídica de agencia a institución de la UE⁵⁰, dada su reciente creación y la limitada experiencia práctica acumulada hasta el momento, no existen elementos suficientes en esta etapa para sugerir cambios a las disposiciones actuales. A este respecto, la Comisión señala que un cambio de la consideración jurídica de ese tipo requeriría modificar el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Por último, en vista de una posible adhesión a la Unión Bancaria de Estados miembros no participantes, puede ser conveniente reflexionar sobre las modalidades de participación en el MUR de un Estado miembro adherente.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>.

⁴⁹ De conformidad con el artículo 102, apartado 4, de la DRRB. Informe sobre la base de cálculo adecuada para el nivel objetivo de los mecanismos de financiación de la resolución, EBA-OP-2016-18, de 28 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/Report+on+the+appropriate+target+level+basis+for+resolution+financing+arrangements+%28EBA-OP-2016-18%29.pdf>.

⁵⁰ El artículo 94, apartado 1), letra a), inciso i), del Reglamento MUR establece que, en el marco de la revisión de la legislación, la Comisión evalúe «*si es necesario que las funciones asignadas por el presente Reglamento a la Junta, al Consejo y a la Comisión sean ejercidas exclusivamente por una institución de la Unión independiente y, en caso afirmativo, si es necesario introducir cambios en las disposiciones correspondientes, incluso en el nivel del Derecho primario*».

IV. CONCLUSIÓN

La Comisión extrae las oportunas conclusiones de las cuestiones expuestas anteriormente, que se basan en la limitada experiencia que la Comisión ha adquirido hasta la fecha con la aplicación del marco de resolución.

El marco se ha aplicado solo en un número limitado de asuntos. De ellos, un solo asunto implicó la resolución de la entidad en virtud del Reglamento MUR. Asimismo, cabe observar que varios de esos asuntos estaban relacionados con «problemas heredados» que se remontaban a la crisis financiera o a una época anterior.

Además, las disposiciones sobre el instrumento de recapitalización interna y el establecimiento de la Junta Única de Resolución comenzaron a aplicarse solo a partir del 1 de enero de 2016. Otros elementos, como la planificación de la resolución para entidades grandes y complejas y las disposiciones sobre los MREL, requieren un período de transición para ser aplicadas en su totalidad.

Más aún, ciertas partes esenciales del marco, entre otras, las disposiciones sobre los MREL, los poderes de moratoria y el reconocimiento de pasivos que se rigen por la legislación de terceros países, se encuentran en proceso de modificación y, una vez adoptadas, se aplicarán períodos de transición.

A la vista de esto, es prematuro elaborar y adoptar propuestas legislativas en esta etapa.

La Comisión, en cualquier caso, continuará realizando un seguimiento de la aplicación del marco de resolución y evaluando las cuestiones identificadas con anterioridad, también en vista de los elementos adicionales proporcionados por el estudio iniciado recientemente sobre la armonización de las legislaciones nacionales sobre insolvencia y de la experiencia derivada de la posible aplicación futura del marco de resolución.

Con este fin, la Comisión iniciará también un debate integral sobre las cuestiones mencionadas en este informe respecto a la DRRB y el Reglamento MUR (así como las cuestiones que puedan surgir de la aplicación del marco de resolución) con expertos nombrados por el Parlamento Europeo, los Estados miembros y todas las partes interesadas pertinentes.

En este contexto, la Comisión también tendrá en cuenta la interacción con la evolución de la labor relativa a la garantía de depósitos, incluido el trabajo del Grupo de Alto Nivel establecido por el Eurogrupo⁵¹, y la revisión de la Directiva relativa al sistema de garantía de depósitos⁵².

⁵¹ Informe del Eurogrupo a los dirigentes sobre la profundización de la UEM, de 4 de diciembre de 2018.

⁵² Directiva 2014/49/CE.