

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.10.2009
SEC(2009) 1390 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

que acompaña la

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

sobre un régimen comunitario para la gestión transfronteriza de las crisis en el sector bancario

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

{COM(2009) 561 final}
{SEC(2009) 1389}
{SEC(2009) 1407}

1. ¿EN QUÉ CONSISTE EL PROBLEMA, QUIÉNES SON LOS MÁS AFECTADOS Y POR QUÉ RESULTA NECESARIA UNA INTERVENCIÓN PÚBLICA?

En el curso de esta crisis financiera, la capacidad de las autoridades para gestionar las crisis tanto dentro de sus países como en situaciones transfronterizas se ha puesto duramente a prueba. Los mercados financieros de la UE están actualmente tan integrados que los efectos de los problemas surgidos en un Estado miembro sobre las entidades crediticias no siempre pueden limitarse y aislarse, y las crisis nacionales rápidamente pueden contagiarse a empresas y mercados de otros Estados miembros.

Los bancos transfronterizos funcionan con un elevado grado de integración (de tal modo que los ramos de actividad y los servicios internos están profundamente interconectados y no cabe separarlos de forma eficaz en función de las fronteras geográficas de los Estados miembros), y, sin embargo, la gestión de las crisis de los bancos sigue siendo nacional. En consecuencia, si un banco transfronterizo atraviesa graves dificultades, los supervisores financieros y otras autoridades (de resolución) se concentrarán únicamente en las operaciones que tienen lugar en sus respectivos territorios. Esto puede complicar la cooperación transfronteriza y dar lugar a planteamientos de resolución ineficaces y, tal vez, opuestos, y a resultados subóptimos a escala de la UE.

Uno de los aspectos más importantes en lo que atañe a las actuaciones dirigidas a preservar la estabilidad financiera es la capacidad de las autoridades para prevenir (**intervención temprana**¹) o gestionar las situaciones de crisis (**resolución**²) de los bancos. La intervención de las autoridades puede ser crucial para mantener la estabilidad del conjunto del sistema financiero, garantizar los depósitos de las personas y las empresas, y mantener la continuidad de los sistemas de pagos y de otros servicios financieros básicos.

Algunos supervisores europeos disponen de instrumentos que les permiten intervenir en caso de crisis bancaria, pero dichos instrumentos pueden variar entre Estados miembros, o, en algunos casos, no existir en absoluto. Estas diferencias y lagunas, como son las diferencias legislativas entre Estados miembros y/o la inexistencia de una base legislativa o institucional en algunos países, pueden complicar la gestión transfronteriza eficaz de las crisis bancarias, e incluso ser un impedimento. Si diversas autoridades intervienen en distintos momentos, persiguen objetivos diferentes y utilizan los diferentes instrumentos y medidas según criterios divergentes, supeditando su aplicación a su propia comprensión del problema, los resultados probablemente no serán óptimos.

No existe legislación a escala de la UE que regule la resolución bancaria. Salvo por una serie mínima de competencias de las autoridades de supervisión, cuya finalidad es restablecer la situación de un banco³, así como algunos cambios recientemente introducidos en la Directiva sobre los requisitos de capital (normas sobre la obligación de alertar a otras autoridades en

¹ Intervención temprana: medidas tempranas de recuperación (p.ej., captación de capital privado, modificación de las líneas de negocio, enajenación de activos) dirigidas a corregir las irregularidades de los bancos, ayudándoles así a volver a una situación normal de actividad y evitando que los bancos entren en la fase de aplicación de medidas de resolución.

² Resolución bancaria: medidas de saneamiento de bancos en dificultades (mediante un proceso administrativo o judicial) dirigidas a mantener la estabilidad financiera y la continuidad de los servicios bancarios, y revitalizar el banco. Junto a las técnicas de saneamiento tradicionales, en la resolución bancaria se recurre a instrumentos específicos (p.ej., bancos puente, fusiones forzosas, adquisiciones con ayuda pública, venta parcial de activos) a fin de alcanzar los objetivos antes señalados. El proceso lo gestiona una autoridad de resolución, que puede variar entre Estados miembros (banco central, supervisor financiero, sistema de garantía de depósitos, Ministerio de Finanzas, autoridad especial).

³ Artículo 136 de la Directiva 2006/48/CE sobre requisitos de capital.

situaciones de emergencia, coordinación de las actividades de supervisión e intercambio de información en situaciones de emergencia), y disposiciones para el saneamiento y liquidación de las entidades de crédito con sucursales en otros Estados miembros, no existen normas comunitarias que especifiquen de qué modo y en qué condiciones deberían actuar las autoridades en caso de crisis de bancos transfronterizos. La gestión de las crisis se rige casi íntegramente por las legislaciones nacionales.

La divergencia de planteamientos y de instrumentos, y los intereses contrapuestos de las autoridades, redundan previsiblemente en una ineficaz prevención y resolución de las crisis, con resultados subóptimos a escala de la UE. Al mismo tiempo, esto puede dar lugar a soluciones más costosas para los ciudadanos y contribuyentes de la UE, ya que el rescate de bancos transfronterizos de importancia sistémica puede ser extremadamente costoso, frente al coste de una resolución eficaz realizada en el momento oportuno⁴. Según las últimas estimaciones del FMI⁵, la depreciación del valor de algunos activos a escala mundial, como consecuencia de la crisis, ascenderá a 4,1 billones de dólares en 2010, correspondiendo al sector bancario mundial dos tercios de las pérdidas, la mitad de las cuales (esto es, 1,4 billones de dólares, equivalente al 9 % del PIB de la UE) puede ya imputarse a los bancos europeos.

Debido a la amplitud de sus efectos sobre el sector financiero y el conjunto de la economía, la crisis de un banco internacional importante afectará a una gama muy variada de interesados en toda la UE, a saber:

- las entidades financieras en dificultades, esto es, sus accionistas y empleados;
- las entidades financieras sanas que dependen de la estabilidad financiera;
- los usuarios de servicios financieros, esto es, depositantes, inversores, pensionistas, entidades no financieras y PYME;
- las autoridades públicas, estos es, los supervisores, los bancos centrales y los Ministerios de Finanzas;
- los contribuyentes.

La Comunicación sobre «Un régimen comunitario para la gestión transfronteriza de las crisis en el sector bancario», a la que se adjunta la presente evaluación de impacto, ofrece una panorámica de los problemas, examinándose las medidas de intervención temprana y de resolución de las crisis de los bancos. Dicha Comunicación propone objetivos estratégicos y un planteamiento general. No propone soluciones específicas detalladas por el momento. Así pues, esta evaluación de impacto se centra esencialmente en la definición del problema, la necesidad una actuación comunitaria en este terreno y la determinación de sus objetivos. La Comunicación es de carácter consultivo, por lo que las opciones de actuación se examinan de la forma más genérica posible. Las posibles propuestas de actuación que se deriven de esta consulta serán objeto de una evaluación de impacto posterior y más completa, en el momento oportuno.

⁴ Unas disposiciones transfronterizas eficaces deberían garantizar resultados óptimos a escala de la UE, atendiendo a los intereses de los afectados de todos los Estados miembros y, por tanto, reduciendo al mínimo los costes globales de todos.

⁵ *Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk* [Respuestas frente a la crisis financiera y cálculo del riesgo sistémico] (Informe de Estabilidad Financiera Mundial), FMI; abril de 2009

2. ¿ESTÁ JUSTIFICADA LA ACTUACIÓN DE LA UE POR RAZONES DE SUBSIDIARIEDAD?

El elevado grado de integración del mercado bancario de la UE hace necesaria una intervención a escala de la UE en este ámbito. Los sistemas de resolución de las crisis bancarias siguen siendo de alcance nacional y no son adecuados para las situaciones transfronterizas. En estas circunstancias, la coordinación es previsiblemente complicada y los objetivos de cada autoridad pueden diferir. En consecuencia, el marco jurídico no puede garantizar que los problemas graves de un grupo bancario transfronterizo se resuelvan de forma justa, eficaz y rápida mediante mecanismos sólidos de cooperación.

La implantación de un nuevo régimen que prevea los incentivos necesarios para inducir a la cooperación transfronteriza puede llevarse a cabo de forma más eficaz desde el plano comunitario (esto es especialmente válido a la hora de abordar las diferencias entre los regímenes nacionales de resolución y de insolvencia, y en lo que atañe a los mecanismos de reparto de costes).

3. OBJETIVOS

Desde una perspectiva comunitaria, los objetivos generales de actuación a este nivel podrían ser los siguientes:

- mantener la estabilidad financiera y la confianza en los bancos, evitar el contagio de los problemas;
- reducir al mínimo las pérdidas para la sociedad en su conjunto y, en particular, para los contribuyentes;
- reforzar el mercado interior de servicios bancarios.

En el contexto de una intervención temprana, los objetivos específicos podrían ser los siguientes:

- desarrollar instrumentos y parámetros para detectar problemas en bancos e intervenir en una fase temprana;
- garantizar una eficaz cooperación entre los supervisores financieros nacionales responsables de los bancos transfronterizos en situación de crisis.

En el contexto de las medidas de resolución bancaria, los objetivos específicos podrían ser los siguientes:

- desarrollar instrumentos y parámetros que garanticen que los bancos transfronterizos sean objeto de medidas de saneamiento y de resolución de forma oportuna y sólida;
- mejorar la cooperación de las autoridades nacionales de resolución a fin de llegar a soluciones óptimas a escala de la UE;
- lograr que las medidas de resolución bancaria resulten seguras y previsibles para todos los interesados;
- garantizar la continuidad de los servicios bancarios básicos durante la resolución.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

A efectos de la presente evaluación de impacto, el examen de las opciones se limita a un análisis general de la introducción de un nuevo régimen y de las posibles alternativas. Se examinan también una serie de aspectos en torno al nuevo régimen, aunque sin favorecer o proponer medidas concretas. La lista de opciones de actuación no está cerrada, y si, a través

de la consulta a los interesados, surgieran nuevas opciones, podrían analizarse posteriormente, cuando la Comisión formule propuestas formales.

Consideraciones generales sobre la necesidad de un nuevo régimen de resolución bancaria

La Comunicación parte de la base de que se necesita un régimen comunitario de resolución de crisis bancarias. Tal régimen debe abordar las deficiencias que han sido ampliamente expuestas en la definición del problema, y debe concebirse de manera que satisfaga una serie de objetivos establecidos de común acuerdo sobre qué tratamiento dar a los bancos en dificultades. Esta opción se compara con otras dos opciones posibles. La primera de ellas constituye un escenario básico, con arreglo al cual la cooperación transfronteriza en la resolución de crisis bancarias se haría conforme a los mecanismos voluntarios recogidos en el Memorando de Acuerdo de 2008, en conjunción con las normas recientemente introducidas en la Directiva sobre requisitos de capital, que prevén colegios para los grupos bancarios transfronterizos, nuevas obligaciones en materia de alertas y de intercambio de información, y disposiciones sobre la toma conjunta de decisiones. La segunda opción sería reducir el tamaño de los grupos bancarios transfronterizos a fin de gestionar las crisis más eficazmente dentro de los regímenes nacionales vigentes: se analizan las ventajas y desventajas de esta última opción, enfatizando, en particular, que exigiría modificar el Tratado, y un aumento del coste de los servicios bancarios.

Intervención temprana

Se examinan opciones en relación con tres ámbitos de actuación generales: opciones para abordar las diferencias en cuanto a los parámetros que desencadenan las actuaciones de supervisión, opciones en relación con las diferencias entre instrumentos y opciones para resolver la discordancia entre las responsabilidades nacionales y la naturaleza internacional de la actividad bancaria.

En lo que atañe a los parámetros que desencadenan las actuaciones de supervisión, se analizan dos posibilidades frente al escenario básico. De un lado, la posibilidad de armonizar un conjunto mínimo de indicadores de alerta rápida y establecer disposiciones para un análisis común, con vistas a facilitar la cooperación, de tal modo que sea posible llegar a respuestas conjuntas manteniendo un grado suficiente de flexibilidad y discrecionalidad. De otro, la posibilidad de desarrollar un conjunto de rigurosos parámetros que determinen automáticamente el momento en que sería necesaria la actuación supervisora, a fin de disponer de un marco claro (y no discrecional) en el que se encuadrarían las actuaciones coordinadas de supervisión.

Por lo que respecta a las diferencias entre instrumentos de intervención temprana, se analizan dos posibles opciones frente al escenario básico. Una de ellas consistiría en completar los instrumentos previstos en el artículo 136 de la Directiva sobre requisitos de capital con otros adicionales, de los que actualmente no disponen las autoridades de todos los Estados miembros, por ejemplo: competencias para exigir un plan de recuperación, planes de liquidación como medida precautoria frente a la posible quiebra de un grupo bancario, o mayores competencias por lo que atañe a la gestión de los bancos. La otra opción sería acordar un conjunto único de instrumentos de intervención temprana plenamente armonizados. Esta segunda opción tiene la ventaja de que eliminaría las diferencias entre autoridades, pero también la desventaja de que podría ser muy difícil de poner en práctica, vistas las diferencias generales existentes entre los sistemas de supervisión y jurídicos.

En relación con la discordancia entre las responsabilidades nacionales y la naturaleza internacional de la actividad bancaria, el escenario básico supondría basarse en el Memorando de Acuerdo de 2008, si bien los cambios que está previsto introducir en la arquitectura de

supervisión darían un papel más activo a la Autoridad Bancaria Europea, que está previsto crear en breve. Otra posible opción sería basarse en los cambios recientes, pero desarrollar también normas que exijan que los supervisores adopten decisiones conjuntas a partir de un análisis común y un plan de recuperación común presentado por la sociedad matriz para el conjunto del grupo.

Resolución bancaria

Se examinan las posibles opciones frente a los problemas detectados en los siguientes cinco ámbitos generales de actuación: instrumentos y parámetros para la resolución bancaria, discordancia entre las responsabilidades de las autoridades nacionales y la naturaleza internacional de la actividad bancaria, obstáculos más generales (legislación sobre sociedades y sobre insolvencia) para la resolución bancaria, financiación de las medidas de resolución transfronteriza y continuidad de los servicios bancarios.

En lo que atañe a los instrumentos y parámetros de resolución, se examina el desarrollo de un conjunto mínimo de instrumentos (competencia para organizar la adquisición por el sector privado, cesión de activos y pasivos a un banco puente, u opción banco sano/banco tóxico, venta con ayuda pública de parte del negocio a un comprador del sector privado, o nacionalización) que permitan a las autoridades de resolución intervenir rápida y eficazmente. Cabría añadir estos instrumentos a los ya existentes a escala nacional (opción que resultaría más fácil, pero que no acabaría con las diferencias/discrepancias entre los sistemas nacionales), o desarrollar un conjunto de instrumentos único para todas las autoridades nacionales, que se utilizaría en las mismas condiciones (opción que comportaría extensas modificaciones de las legislaciones nacionales en materia de resolución).

En relación con la discordancia entre las responsabilidades nacionales y la naturaleza internacional de la actividad bancaria, se analiza la posibilidad de desarrollar mecanismos de cooperación entre las autoridades de resolución (a partir de una serie de disposiciones jurídicamente vinculantes) y entre las autoridades judiciales (tribunales y agentes concursales). Cabría implantar un marco de coordinación para la cooperación y el intercambio de información (basado en nuevas normas comunitarias) o, más ambiciosamente, una coordinación más dirigida de los procedimientos nacionales aplicables a los grupos de entidades, a cargo de un administrador o un liquidador principal. Se examinan también la posibilidad de asignar a un órgano de la UE (posiblemente la nueva Autoridad Bancaria Europea) una función en la resolución de las crisis de entidades transfronterizas, y las dificultades que ello plantea.

En cuanto a las opciones frente a obstáculos más generales, se analiza si es necesario o no modificar la legislación de sociedades a fin de que las autoridades de resolución puedan anular ciertos derechos de los accionistas (con sujeción a mecanismos de indemnización y de recurso), y si cabría también modificar las legislaciones sobre insolvencia al objeto de que la crisis de un banco pueda resolverse mediante un procedimiento especial, o de poder emprender la resolución del conjunto del grupo. Además, se examina si, para los grupos bancarios transfronterizos, es necesario un régimen de insolvencia independiente y completo, que sustituya a los regímenes nacionales y permita el saneamiento o la liquidación integrada del grupo. Este enfoque plantearía también importantes problemas.

Con respecto a las opciones sobre la financiación de la resolución transfronteriza, se analizan una serie de posibilidades, que no se excluyen entre sí, tales como el fomento de soluciones de financiación que pasen por el sector privado, mediante ajustes de la legislación sobre sociedades y sobre insolvencia; el establecimiento de disposiciones destinadas a facilitar la cesión de activos dentro del grupo una vez iniciado el procedimiento de insolvencia; el estudio de la viabilidad de utilizar los sistemas de garantía de depósito para funciones

distintas de la de pago de indemnizaciones; y el desarrollo de mecanismos de financiación pública a través de un acuerdo que contenga disposiciones claras sobre el reparto de costes.

Por último, en relación con las políticas de apoyo a la continuidad de los servicios bancarios, se exponen diversas medidas destinadas a favorecer la aplicación de ciertos instrumentos de resolución. Se trata, en concreto, de la modificación de la legislación sobre sociedades y sobre insolvencia, con vistas a garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de apoyo en el caso de que un banco se escinda (como consecuencia de medidas de resolución que impliquen la creación de un banco puente o la venta parcial de activos); de restricción de los derechos de rescisión durante un plazo breve, a fin de que las autoridades de resolución puedan transferir partes de la actividad a otra entidad (por ejemplo, un banco puente), y de la imposición coordinada de una moratoria al conjunto del grupo bancario.

La presente evaluación de impacto acompaña a una Comunicación de la Comisión que tiene carácter consultivo y está abierta en cuanto a las posibles opciones disponibles. Si la Comisión decidiera formular propuestas concretas de actuación, sería necesario un nuevo análisis más profundo.