



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 6.6.2012  
SWD(2012) 167 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo**

**por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010**

{COM(2012) 280 final}

{SWD(2012) 166 final}

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

*que acompaña al documento*

### **Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo**

**por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010**

#### **1. DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA**

En el curso de la 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. Muy pronto pudo comprobarse que ni autoridades, ni los bancos estaban adecuadamente preparados. La planificación de contingencias en escenarios de tensión financiera era insuficiente. No todos los Estados miembros habían sido habilitados para intervenir, estabilizar y sanear un banco en dificultades en una fase temprana. Las autoridades de muchos Estados miembros no disponían de instrumentos y competencias adecuadas para tratar la quiebra bancaria. Puesto que la quiebra de grandes bancos podría, a través de las relaciones de interdependencia de estos, haber causado daños sistémicos significativos, las autoridades no tenían otro remedio que utilizar el dinero de los contribuyentes para su rescate.

Además, a pesar de que el funcionamiento de los bancos transfronterizos se ha ido integrando estrechamente en la UE, hasta el punto de que las líneas de actividad y los servicios internos están profundamente interconectados, traspasando las fronteras geográficas de los Estados miembros, la facultad de intervención de las autoridades ha continuado siendo de nivel nacional. Como consecuencia de ello, si un banco transfronterizo quiebra, los supervisores y otras autoridades (de resolución) se centran únicamente en las operaciones aplicables dentro de su propio territorio. 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.

Durante la crisis financiera pudo comprobarse que el sector privado apenas había constituido fondos «*ex ante*» (o no había constituido fondos en absoluto) para financiar medidas de resolución.

La intervención pública cuesta a los contribuyentes grandes sumas de dinero, e incluso puede poner en situación de riesgo la finanzas públicas de algunos Estados miembros. Entre octubre de 2008 y octubre de 2011, la Comisión aprobó un importe de 4,5 billones de EUR (equivalente al 37 % del PIB de la UE) para medidas de ayuda estatal destinadas a las entidades financieras, de los cuales 1,6 billones (equivalente al 13 % del PIB de la UE) se utilizaron en 2008-2010. Las garantías y las medidas en materia de liquidez

ascendieron a un valor de 1,2 billones EUR, aproximadamente un 9,8 % del PIB de la UE. El resto, que ascendía a un total de 409 000 millones EUR (un 3,3 % del PIB de la UE) se destinó a la recapitalización y las medidas de rescate de activos<sup>1</sup>. Unos compromisos presupuestarios y unos gastos de esta envergadura no son sostenibles desde el punto de vista fiscal y constituyen una carga muy pesada para las generaciones presentes y futuras. Por otra parte la crisis, que se inició en el sector financiero, provocó una grave recesión en la economía de la UE: el PIB se contrajo en 2009 en un 4,2 %, lo que equivale a 0,7 billones EUR.

## **2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD**

Aunque el sector bancario está muy integrado en la UE, los sistemas encargados de la resolución de crisis bancarias siguen siendo de nivel nacional, por lo que no pueden hacer frente al problema de las entidades transfronterizas en crisis. En estas circunstancias, la coordinación es previsiblemente muy complicada y los intereses de cada autoridad nacional pueden ser divergentes. Al contar las autoridades con un número limitado de opciones disponibles para la resolución de los bancos, el riesgo moral se agrava y genera el temor a que, en caso de surgir de nuevo problemas, estos bancos grandes, complejos e interconectados vuelvan a necesitar de la intervención pública. Por lo tanto, sólo una actuación a nivel de la UE podría garantizar que, en tiempos de crisis, las entidades de crédito están sujetas a una intervención coherente que garantice unas condiciones de competencia equitativas y fomente la integración en el mercado interior.

Sin embargo, no será necesaria una intervención de la UE para seleccionar las autoridades ni los procedimientos de resolución bancaria: esos pueden ser decididos por los propios Estados miembros.

## **3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE**

Los objetivos generales consisten en mantener la estabilidad financiera y la confianza en los bancos y evitar el contagio. La propuesta se propone reducir al mínimo las pérdidas para la sociedad en su conjunto, y en particular para los contribuyentes, y reducir el riesgo moral. El marco propuesto también tiene como objetivo reforzar el mercado interior de los servicios bancarios, manteniendo al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas.

## **4. OPCIONES SELECCIONADAS Y PREVISIÓN DE IMPACTO DE LAS MISMAS**

### **Preparación y prevención**

El primer objetivo del marco de rescate y resolución de bancos es evitar en la medida de lo posible las quiebras, así como garantizar que las autoridades y las entidades bancarias estén preparadas ante situaciones adversas. A tal fin, se han examinado y seleccionado las opciones que se presentan a continuación.

---

<sup>1</sup> Fuente: Comisión Europea, Marcador de ayudas estatales, actualización de otoño de 2011 [COM (2011) 848].

Los acuerdos financieros voluntarios dentro de un grupo permitirán que los grupos financieros transfieran activos entre sus entidades cuando una de ellas sufre dificultades financieras. Esto haría que se pudiera poner fin a los problemas financieros de alguna parte de un grupo, lo que beneficia al grupo en su conjunto. No obstante, la transferencia de activos a partir de una entidad saneada podría plantear a ésta problemas de liquidez y de capital, debilitando la posición de los acreedores y depositantes. Esto significa que solo deben ejecutarse las transferencias si no comprometen la liquidez o la solvencia de la parte que presta su apoyo. Las autoridades encargadas de la supervisión podrían dar su acuerdo al marco, lo que constituiría una garantía para todas las partes interesadas. En determinadas situaciones los supervisores podrían incluso pedir a los bancos que forman parte de un acuerdo voluntario de respaldo financiero que socorra a otra entidad del mismo grupo. Esta posibilidad de optimizar la asignación de activos en situaciones de emergencia serviría también para reforzar el mercado interior.

Los bancos y las autoridades deberán elaborar planes de emergencia para situaciones de crisis. Los planes de rescate elaborados por los bancos podrían ayudar a los supervisores a determinar las medidas más adecuadas para restablecer la solidez del banco en una fase temprana. La elaboración de planes de rescate ayudarían también a los propios bancos a reconsiderar sus operaciones, los riesgos con los que se enfrentan y las medidas que deben tomar en situaciones problemáticas. Los planes de resolución elaborados por las autoridades permitirían que las medidas pertinentes se adoptaran con mayor rapidez y de manera más eficaz y eficiente, lo que podría reducir sustancialmente los costes (sociales) de la quiebra de un banco. Si las autoridades de resolución son plenamente conscientes de cómo pueden proceder a la resolución o cómo liquidar eficazmente un banco o grupo en dificultades de forma ordenada, las probabilidades de éxito son considerablemente mayores.

Se reconocerán a las autoridades de resolución competencias adicionales para que puedan exigir cambios en la estructura operativa o económica de los bancos y limitar la exposición y las actividades de éstos. Las medidas se proponen garantizar que, en caso de quiebra, pueda procederse a la resolución de los bancos; contribuirían además a suprimir el apoyo estatal implícito (una probable operación de rescate) a bancos que son demasiado complejos, grandes o importante como para permitir su quiebra. Esto reduciría el riesgo moral y forzaría a los bancos a proceder con mayor prudencia. Si la resolución de un banco aparece ahora como una posibilidad, la utilización masiva del dinero de los contribuyentes para rescatarlo no constituye ya la única solución, puesto que también es posible su «quiebra controlada». Ahora bien, la supresión de la garantía implícita del Estado aumentaría sin duda los costes de financiación de los bancos. Por otra parte, si bien el aumento de las competencias de las autoridades de resolución permitiría defender mejor el interés público, limitaría los derechos fundamentales de los accionistas y de los directivos para operar de la manera que mejor se adapte a sus objetivos y sus estrategias empresariales. Así pues, cualquier medida destinada a eliminar los obstáculos que entorpecen la resolución tendría que estar en consonancia con la importancia sistémica de la entidad de crédito y con el impacto previsto de su quiebra en la estabilidad financiera. Las medidas deberán ser no discriminatorias y beneficiosas para el interés público.

### **Intervención temprana**

El marco de intervención temprana vigente, del que son responsables los supervisores, será reforzado. Los supervisores podrán intervenir en una fase aún más temprana (e incluso en el contexto de sospecha de infracción de la Directiva sobre requisitos de capital (DRC)<sup>2</sup>, en lugar del contexto de certeza de infracción, como en la actualidad) y contarán con un mayor número de instrumentos y competencias. De este modo, los supervisores podrán evitar el empeoramiento de los problemas de un banco.

Un conjunto ampliado y armonizado de instrumentos de intervención temprana podría prevenir o corregir problemas a nivel de supervisión, aumentando así considerablemente la eficacia global de la gestión de crisis en la UE. Medidas tales como exigir la cesión de determinadas actividades podrían reducir sustancialmente los riesgos excesivos acumulados por las entidades y prevenir de esa forma su quiebra. El nombramiento de un gestor especial permitiría que las autoridades pusieran fin inmediatamente a la mala gestión de los bancos y aplicaran medidas correctoras para evitar el deterioro en las situaciones de tensión.

Al contar los supervisores con un conjunto más amplio y coherente de instrumentos, la cooperación entre ellos mejorará considerablemente y permitirá aplicar medidas de gran utilidad que actualmente no existen en todos los Estados miembros donde operan grupos bancarios transfronterizos.

Algunos de tales instrumentos podrían, sin embargo, limitar la libertad de los directivos (por ejemplo, restringiendo las actividades o sustituyendo a los directivos por un gestor especial) y de los accionistas (por ejemplo, suspendiendo el pago de dividendos). Pero estas medidas deben introducirse únicamente acompañadas de determinadas salvaguardas que garanticen una utilización correcta de las mismas, así como que estén al servicio del interés público y sean proporcionales.

Para permitir que los bancos incrementen su capital en situaciones de emergencia, deberá modificarse la normativa para dar a la junta general de accionistas la facultad de anticipar una crisis y decidir la convocatoria de junta general en un plazo reducido en caso de que surja la necesidad de ampliar el capital con carácter urgente.

## **Resolución**

Con la introducción de un conjunto mínimo de instrumentos específicos de resolución bancaria (como la venta de empresas, la segregación de activos, la constitución de un banco puente) en todos los Estados miembros, aumentarán significativamente las posibilidades de las autoridades de resolución de lograr una resolución (una quiebra controlada y rápida de los bancos) y, por tanto, de mantener la continuidad de los servicios financieros esenciales y la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Contrariamente a los procedimientos de insolvencia ordinarios, un procedimiento de resolución específico para los bancos pondría a disposición de las autoridades utilizar técnicas más adaptadas a las necesidades de la actividad bancaria y permitiría lograr un mayor equilibrio entre las prioridades que afectan a las partes interesadas (la resolución es positiva para los depositantes, la continuidad de los servicios y, en última instancia, la estabilidad financiera).

---

<sup>2</sup> Directiva 2006/48/CE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio y Directiva 2006/49/CE sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito.

Un mecanismo suplementario permitiría depreciar la deuda de los bancos o convertirla parcialmente en capital («recapitalización»). Esto puede ser beneficioso en aquellos casos en que los demás instrumentos no basten para proceder a la resolución de entidades financieras grandes, complejas e interdependientes, protegiendo a la vez la estabilidad financiera y el dinero del contribuyente.

El régimen de resolución bancaria reducirá o eliminará la garantía implícita de la deuda de los bancos por parte del Estado, incluso de los mayores y más importantes. Como consecuencia de ello, cabría esperar que los costes de los bancos aumentara en cierta medida. Dicho de otro modo, los costes que anteriormente corrían a cargo de los contribuyentes ahora lo serán de las partes interesadas (acreedores y propietarios). El aumento de los costes de financiación podría reducir ligeramente el PIB.

Las condiciones de uso de instrumentos y competencias de resolución deben ser tales que las autoridades puedan tomar medidas antes de un banco sea insolvente económicamente con el fin de aumentar las probabilidades de éxito de una resolución eficaz. Una quiebra controlada, en la que la dirección y los accionistas corran con las pérdidas en primer lugar, reduciría además el riesgo moral. Hay que señalar que las medidas de resolución pueden limitar los derechos fundamentales de los accionistas y los acreedores. Por lo tanto, solo deben aplicarse en situaciones excepcionales y en bien del interés público.

### **Cooperación transfronteriza**

Se institucionalizará y formalizará la cooperación entre las autoridades de resolución. Se han debatido varias opciones, tales como otorgar a las autoridades de la UE competencias de resolución o constituir una autoridad de resolución de la UE. La opción elegida finalmente es la de instituir procedimientos de cooperación a través de los colegios de autoridades de resolución. Los colegios de autoridades de resolución se asegurarán de que las autoridades nacionales se informen mutuamente de las situaciones de emergencia, procedan a un debate sobre las mismas y adopten acciones conjuntas o coordinadas en caso de quiebra de bancos transfronterizos. La participación de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) en los colegios de autoridades de resolución contribuye a garantizar que se tengan en cuenta los intereses de todos los Estados miembros y partes interesadas, evitando así la fragmentación del mercado interior.

### **Financiación**

Gracias a la existencia de unos fondos de resolución *ex-ante* (FR) y de los sistemas de garantía de depósitos (SGD) calibrados conjuntamente y financiados por el sector, aumentarán grandemente las posibilidades de éxito de las medidas de resolución y se garantizarán salvaguardias adicionales para los contribuyentes. Aunque los SGD y los FR tienen un ámbito de aplicación diferente, su elaboración combinada produciría una serie de sinergias. Se producirían economías de escala, pues la resolución reduciría el riesgo de contagio, y gracias a un calibrado preciso de la financiación de la resolución se reducirían los requisitos de financiación de los SGD.

Sobre la base de cálculos efectuados sobre modelos, el nivel óptimo de los SGD y los FR sería de al menos un 1 % de los depósitos cubiertos en poder de los bancos de la UE. Sería posible que los fondos *ex ante* pasen a formar parte de los SGD, pero en tal caso estos últimos entrarían en la financiación de las resoluciones. Si un Estado miembro no desea que el SGD financie las resoluciones, se hará necesario un fondo independiente.

Se han analizado, pero desestimado, otras opciones, tales como el establecimiento de fondos nacionales de resolución estrictamente aislados de los SGD, o un fondo de resolución a nivel de la UE.

### **Impacto global**

La propuesta de marco de gestión de crisis a nivel de la UE se propone fomentar la estabilidad financiera, reducir el riesgo moral, proteger los depositantes y los servicios bancarios esenciales y ahorrar dinero al contribuyente. Se propone además proteger y desarrollar el mercado interior de los servicios financieros.

Se prevé que este marco tenga un impacto social positivo, en primer lugar porque reducirá las probabilidades de crisis bancaria sistémica, con la bajada del PIB que estas conllevan, y porque impedirá que el dinero del contribuyente vuelva a utilizarse para rescatar bancos en una futura crisis. El coste de las crisis, si es que tienen lugar, debe ser asumido en primer lugar por los accionistas y los acreedores del banco.

Los costes del marco se derivan del aumento potencial de los costes de financiación de los bancos debido a la supresión de la garantía implícita del Estado y a los costes de constitución de los fondos de resolución. Los bancos podrían trasladar este aumento de costes a los clientes o a los accionistas reduciendo los tipos de interés de los depósitos, aumentando los tipos aplicados a sus préstamos y sus comisiones o reduciendo la rentabilidad de sus acciones. Sin embargo, la competencia podría reducir la posibilidad de que los bancos repercutan plenamente este aumento de costes.

Unos mayores costes de financiación podrían reducir el PIB, pero la estabilidad del sector financiero y el menor riesgo de que el dinero del contribuyente sea necesario para recapitalizar los bancos en quiebra tendrían un efecto positivo sobre aquel. Se prevé que los nuevos requisitos de capital derivados del Acuerdo de Basilea III (que reduce la probabilidad de quiebra bancaria) generen anualmente unos beneficios netos iguales al 0,14 % del PIB de la UE. Del mismo modo, los SGD y los FR calibrados conjuntamente deberán aportar anualmente unos beneficios netos iguales a un 0,2-0,3 % del PIB de la UE. El instrumento de depreciación (recapitalización) podría reportar anualmente unos beneficios netos iguales a un 0,3-0,6 % del PIB de la UE. Globalmente, se espera que estas medidas generen anualmente un beneficio neto acumulado igual a un 0,7-1 % del PIB de la UE.

Las opciones seleccionadas no dan lugar a ninguna carga administrativa importante. Podría decirse que algunos elementos de la presente propuesta sí conllevan una determinada carga administrativa pero, sobre la base de la consulta pública, se considera que es irrelevante.

La propuesta ha sido examinada para comprobar que sus disposiciones sean plenamente compatibles con la Carta de derechos fundamentales y, en especial, con el derecho a la propiedad (artículo 17) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio imparcial (artículo 47). Se permitirá la limitación de estos derechos y libertades si es necesaria y responde verdaderamente a razones de interés general reconocidas por la Unión o a la necesidad de proteger los derechos y libertades de otras personas.

### **Impacto en el presupuesto de la EU**

Las opciones expuestas tienen una incidencia en el presupuesto de la Unión.

La presente propuesta encomendaría a la ABE que (i) desarrolle unas 23 normas técnicas y 5 directrices; (ii) participe en los colegios de autoridades de resolución, actúe como mediador y tome decisiones en caso de desacuerdo y (iii) gestione el reconocimiento de los procedimientos de resolución de terceros y celebre acuerdos marco de cooperación no vinculantes con terceros países. La presentación de las normas técnicas tendrá lugar 12 meses después de la entrada en vigor de la Directiva, que se prevé tendrá lugar entre junio y diciembre de 2013. Como la ABE tiene que desarrollar una labor en un área totalmente nueva, se prevé que, para los años 2013 y 2015, será necesario un personal compuesto por 5 temporales y 11 expertos nacionales destacados, que será el encargado de elaborar las normas técnicas y las directrices y cumplir las otras tareas mencionadas en los incisos (ii) y (iii).

La propuesta no tiene ninguna repercusión sobre el medio ambiente.

## **5. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN**

Como las quiebras bancarias son algo imprevisible y como de lo que se trata es de evitarlas, no es posible que la supervisión de las resoluciones bancarias se base en casos reales de quiebra bancaria. Sin embargo, las fases de preparación y prevención, y especialmente el desarrollo de los planes de rescate y resolución y las medidas aplicadas por las autoridades a partir de dichos planes, pueden ser objeto de supervisión. Esto podría encomendarse a la Autoridad Bancaria Europea. La transposición de la nueva legislación de la UE se supervisará con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.