

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

493ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE OCTUBRE DE 2013

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria y se modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD)]

(2014/C 67/10)

Ponente: **DANIEL MAREELS**

El 3 de septiembre de 2013 y el 10 de septiembre de 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria y se modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo

COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 17 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 157 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El **CESE acoge favorablemente** las propuestas relativas a la creación de un Mecanismo Único de Resolución (**MUR**), combinado con un dispositivo de financiación, que después de las propuestas relativas al Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y el mecanismo de recuperación y resolución de entidades bancarias (BRRD), constituyen un **nuevo componente esencial** con vistas a la realización de la **unión bancaria**.

Para los países de la zona del euro y los países que lo adopten voluntariamente, el MUR constituirá un **mecanismo de resolución** a escala europea que permitirá a las autoridades proceder a una reestructuración y una resolución en profundidad de los

bancos en quiebra, sin poner en peligro la estabilidad de la economía. El **Fondo de Resolución** que acompaña el mecanismo debe disponer de los recursos propios necesarios para que este proceso no tenga que financiarse con recursos públicos ni repercuta en la carga que soportan los contribuyentes.

1.2 Desde el principio de la crisis, y como respuesta a ella, se ha propuesto orientarse hacia una **Unión Económica y Monetaria más fuerte**, basada en un marco integrado para el sector financiero, las cuestiones presupuestarias y la política económica. Un marco financiero integrado, o una «unión bancaria», constituye, pues, un elemento esencial de las medidas políticas encaminadas a situar nuevamente Europa en la senda de la **recuperación económica y del crecimiento**.

1.3 El CESE considera que la **unión bancaria** es una cuestión **prioritaria e indispensable**, por la contribución que puede aportar a la hora de **restaurar la confianza** de los ciudadanos y las empresas, y de contribuir a una **financiación adecuada de la economía**. Permitirá reducir la fragmentación actual del mercado interior, y contribuirá a crear unas condiciones de competencia equitativas en la Unión, a la vez que reforzará el sistema bancario europeo y reducirá los riesgos de contagio.

1.4 El Comité considera que es necesario **trabajar** sobre los **distintos componentes** de la unión bancaria (MUS, MEDE, BRRD y MUR) y que su **aplicación deberá seguir el orden lógico y respetar la coherencia interna de las propuestas**. El Comité también pide que se tenga en cuenta la reglamentación, que ahora se ha revisado, relativa a la protección de los pequeños ahorradores mediante un **esquema de garantía de depósitos**.

1.5 Las propuestas actuales relativas al MUR **no pueden disociarse** de las propuestas anteriores relativas a la resolución de las entidades de crédito (Directiva BRRD), ni del acuerdo alcanzado en el Consejo, que de hecho ya se tiene en cuenta. El **BRRD** servirá de **código normativo** para la resolución de las entidades bancarias en todo el mercado interior y, por tanto, apoyará en gran medida el MUR. El Comité aboga por que los **dos regímenes se coordinen** al máximo entre sí, para crear un espacio **lo más amplio posible en el que estén garantizadas unas condiciones de competencia equitativas** en toda la UE. En efecto, el MUR debe fundamentarse en un marco totalmente armonizado de rescate y resolución de las entidades bancarias.

1.6 El Comité se congratula de que el **MUR** vaya más allá que el BRRD, y que esté previsto crear **un órgano y un fondo** (de resolución) **a nivel europeo**. Esto significa que **después** de la **supervisión** de los bancos (MUS), su **resolución** también se encuentra en **el mismo nivel de poder**, lo que permite disponer de un **enfoque uniforme y coherente**. Del mismo modo, el Comité celebra que esté previsto dotar al MUR de una **financiación a nivel de la UE**.

1.7 En cualquier caso, los procedimientos de resolución previstos en el **MUR** deberán ser **sólidos y eficaces** y, en caso necesario, en particular en situaciones de emergencia, los instrumentos previstos deberán poder movilizarse con la **rapidez necesaria**, tanto a nivel nacional como transfronterizo. Deberá procurarse que formen un conjunto **completo y eficaz** con las disposiciones contempladas en el **BRRD** y que, en su caso, las normas correspondientes **se apliquen de manera coherente**. Siempre que sea posible, deberá tenerse en cuenta el objetivo de la **simplicidad**. Del mismo modo, todas las cuestiones jurídicas y de otro orden deberán recibir una respuesta adecuada.

1.8 En lo que respecta a la **Junta Única de Resolución**, que desempeña un papel esencial en el MUR, es esencial que sus miembros dispongan de **la mayor independencia y experiencia posible** y que sus decisiones sean objeto de un **control democrático**. Deberá cuidarse al máximo su composición, y convendrá definir claramente sus competencias.

1.9 El Comité acoge con satisfacción la creación del **Fondo Único de Resolución Bancaria**, que permitirá, en primer lugar, garantizar la **estabilidad financiera**, asegurar la **eficacia de las decisiones de resolución** y **cortar el vínculo entre las autoridades públicas y el sector bancario**. El Comité pide que se aclare rápidamente la cuestión de su marco jurídico, y que se aborden antes de su constitución todas las cuestiones que su creación plantea (como la del riesgo moral) para evitar posibles efectos indeseados.

1.10 Si bien es cierto que la intervención de dicho fondo solo está prevista en una fase más avanzada del procedimiento y que sus recursos no podrán asignarse más que a objetivos específicos, a saber, garantizar la eficacia de las normas de resolución, el Comité considera importante que este **fondo de resolución** disponga de los **recursos financieros necesarios y suficientes** para cumplir debidamente sus funciones. Para determinar el **nivel de intervención** de este fondo, que se financiará mediante las contribuciones de los bancos, podrán tenerse en cuenta las **normas** que se aplican en diferentes ámbitos del sector de la **recuperación del sector financiero**. El Comité retoma, a este respecto, la posición que adoptó sobre el BRRD, a saber, que se deben poder revisar, transcurrido un período de tiempo definido, los criterios previstos para fijar las contribuciones *ex ante* de los bancos. Por otra parte, deberá prestarse atención a la posible duplicación de los costes y solapamiento entre los mecanismos de los Estados miembros y de la UE.

2. Antecedentes

2.1 La propuesta de la Comisión Europea de **crear un Mecanismo Único de Resolución (MUR) y un Fondo Único de Resolución Bancaria** ⁽¹⁾ forma **parte** de la evolución hacia una Unión Económica y Monetaria Europea, que incluye una **unión bancaria**. La propuesta se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que permite la adopción de medidas relativas al establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2.2 Esta unión bancaria, que incluye a todos los Estados miembros de la zona del euro y a los que no pertenecen a ella pero desean formar parte de esta unión, se **completará** con una serie de **pasos**:

2.2.1 En primer lugar, deberán completarse los procedimientos legislativos que aún se encuentran en curso de ejecución para **crear el Mecanismo Único de Supervisión (MUS)**, que confiere al BCE competencias que le permiten supervisar los bancos de la zona del euro.

2.2.2 En segundo lugar interviene el **Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)** que, una vez establecido el MUS y analizados los balances de los bancos, incluida la definición de «activos heredados» permite recapitalizarlos directamente ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 520 final.

⁽²⁾ Véase el Consejo Ecofin de 21 de junio de 2013 y el Consejo Europeo del 27 de junio de 2013.

2.2.3 En la siguiente etapa se encuentran las propuestas de **Directiva** de la Comisión, de 6 de junio de 2012, por las que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión (BRRD). Entretanto, el Consejo ha acordado un enfoque general, sobre el que se basa la actual propuesta de Reglamento sobre el MUR.

Se persigue, con estas propuestas, un marco estratégico efectivo para gestionar las quiebras bancarias de manera ordenada y evitar el contagio de otras entidades. El objetivo es dotar a las autoridades pertinentes de unos instrumentos y competencias eficaces para abordar las crisis bancarias de una forma activa, garantizar la estabilidad financiera y limitar al mínimo los riesgos de pérdidas para el contribuyente ⁽³⁾.

2.2.4 La última propuesta presentada es la propuesta de **Reglamento** sobre el **MUR**, de 10 de julio de 2013, que contiene disposiciones de respaldo adecuadas y eficaces.

2.3 Cabe recordar asimismo las propuestas de la Comisión de 2010 sobre la armonización de los sistemas nacionales de garantías de depósitos (DGS, por sus siglas en inglés). Los DGS tienen por objeto neutralizar los efectos de las quiebras para los pequeños ahorradores, garantizando los depósitos hasta una cantidad de 100 000 euros.

2.4 El MUR **funcionaría** de la manera siguiente:

2.4.1 El **BCE**, en su calidad de supervisor, **notifica** que un banco se encuentra en graves dificultades financieras que hacen necesaria su resolución.

2.4.2 Una **Junta Única de Resolución**, formada por representantes del BCE, la Comisión Europea y las autoridades nacionales pertinentes, **prepara** la resolución del banco.

2.4.3 Tomando como base la recomendación de la Junta Única de Resolución, o por propia iniciativa, la **Comisión decide** si somete al banco a **resolución** y cuándo hacerlo, y **establece** un **marco** para utilizar los instrumentos de resolución y el recurso al Fondo.

Estos instrumentos de resolución, establecidos en el BRRD y retomados en el MUR, incluyen:

— la venta de la entidad,

— la entidad puente,

— la segregación de activos, y

— la aportación del sector (*bail-in*: instrumento de recapitalización interna).

2.4.4 Bajo la supervisión de la Junta Única de Resolución, serán las **autoridades nacionales de resolución** las que se encargarán de **ejecutar** el plan de resolución. Si una autoridad nacional de resolución no respetara su decisión, la Junta Única de Resolución podrá imponer directamente una serie de medidas administrativas a los bancos en dificultades.

2.5 El **Fondo Único de Resolución Bancaria** previsto funcionará bajo el control de la Junta Única de Resolución. Este Fondo deberá asegurarse de que la ayuda financiera esté disponible mientras se reestructura el banco.

2.5.1 Dicho Fondo será común a todos los países que participen en el MUR, y estará financiado por todas las instituciones financieras de los países participantes. Dichas instituciones pagarán cada año una contribución calculada sobre una base «ex ante», con independencia de cualquier medida de resolución.

2.5.2 El Fondo está destinado en primer lugar a garantizar la **estabilidad financiera**. Por lo tanto, no servirá para absorber pérdidas ni para aportar capital a una entidad objeto de resolución. No se usará, pues, como fondo de rescate. Tampoco será un fondo de garantía de depósitos ni hará las veces de un fondo de este tipo. Por el contrario, el Fondo tiene como finalidad garantizar la eficacia de las medidas de resolución.

3. Observaciones generales

3.1 Como ya se señaló en varias ocasiones en 2012, un marco financiero integrado, o una «**unión bancaria**», constituye un elemento esencial de las medidas políticas encaminadas a situar nuevamente Europa en la senda de la recuperación económica y del crecimiento ⁽⁴⁾. Otras medidas, como una coordinación económica más estrecha, también podrán contribuir a ello.

3.2 El **Comité** ha reconocido ya anteriormente la importancia de una unión bancaria y ha señalado que es imposible mantener a largo plazo una zona con una moneda única y diecisiete mercados financieros y de deuda, especialmente desde que la crisis agravó la segmentación nacional. A este respecto, la unión bancaria es un elemento **indispensable y prioritario** para la reciprocidad del riesgo, proteger a los depositantes —también por medio del «procedimiento de liquidación»— y recuperar la confianza en el sistema, así como para que vuelva a funcionar la financiación a las empresas en todos los países ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

⁽⁴⁾ Esto se subrayó, en particular, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo «Hoja de ruta hacia una unión bancaria», en la Comunicación de la Comisión «Un Plan director para una unión económica y monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo», y en el informe de los cuatro presidentes «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria».

⁽⁵⁾ DO C 271, 19.9.2013, p. 8.

3.3 Igualmente, el CESE ha instado ya a la Comisión a que proponga **cuanto antes calendario y detalles para el MUR**, así como para otros relevantes hitos por concretar, como es el caso de la gestión de eventuales situaciones de crisis en las acciones compartidas de supervisión. Así, la unión bancaria ganaría credibilidad y se convertiría en base común de todo el mercado único.

Entretanto, ha quedado claro que el MUS y el DRC IV/RRC deberían ser efectivos para 2014, y el BRRD y el MUR a partir de 2015. Conviene, por tanto, que el Consejo apruebe a su debido tiempo el conjunto del paquete.

3.4 El Comité también apuesta por que ulteriormente el MUR pueda asumir tareas adicionales de coordinación en la gestión de situaciones de crisis. Pero supervisión y resolución deberían ir de la mano, a fin de evitar que eventuales decisiones de disolver un banco a nivel europeo y el coste de pagar depósitos puedan recaer sobre el Estado miembro ⁽⁶⁾.

3.5 La propuesta de **Directiva BRRD** publicada a mediados de 2012 establece un marco para los **Estados miembros** destinado a abordar las crisis bancarias de manera preventiva, salvaguardar la estabilidad financiera y reducir la presión a la que está sometida la hacienda pública.

3.6 Una vez entrada en vigor, la Directiva BRRD permitirá alcanzar **cierto grado de armonización** de las normas nacionales sobre la resolución bancaria y de cooperación entre las autoridades de resolución a la hora de abordar las quiebras de los bancos, en particular los bancos transfronterizos.

3.7 Pero el **MUR** va más lejos. Aunque con la Directiva BRRD no se logre una **uniformidad de las decisiones de resolución de crisis**, ni del recurso a la **financiación obtenida de la UE**, el mecanismo único de resolución sí permitirá a los Estados miembros de la zona del euro, y a los que no lo sean pero decidan adherirse al mecanismo, alcanzar esta uniformidad.

3.8 El **Comité celebra** que el MUR prevea la creación de un **organismo y un Fondo europeos**, que constituyen un complemento lógico y adecuado del BRRD y el MUS. De esta forma, tanto la supervisión como la resolución serán gestionadas por **autoridades del mismo nivel**.

3.9 La **Directiva BRRD** servirá de **código normativo** para la resolución de las entidades bancarias en todo el mercado interior y, por tanto, apoyará en gran medida el **Reglamento**. Dado que el Reglamento es la prolongación de la Directiva BRRD, es preciso que exista la **máxima coherencia** entre ambos actos normativos, y se **eviten discrepancias**.

3.10 El Comité considera que, en aras de la plena realización del mercado interior, es fundamental **armonizar en la mayor medida posible los criterios de la Directiva BRRD y del Reglamento MUR**. Debe velarse por la máxima armonización de la Directiva BRRD. Con vistas a una igualdad de condiciones lo más amplia posible y a una aplicación coherente de las normas, es preciso que la Directiva BRRD **se aplique de manera uniforme** en los distintos Estados miembros. La aplicación ulterior del MUR también deberá tener en cuenta, en la medida de lo posible, los resultados de las negociaciones relativas al BRRD.

3.11 Respecto de la coherencia entre las propuestas contenidas en el Reglamento MUR y en la propuesta de Directiva BRRD, cabe recordar, asimismo, las cuestiones que planteó el Comité en este contexto. En particular, las relativas a la **mayor claridad** respecto de los nuevos instrumentos que no han sido probados en crisis sistémicas ⁽⁷⁾. También es importante prestar atención a la coherencia del Reglamento con la legislación existente, y garantizar, por tanto, la **claridad jurídica**.

4. Observaciones específicas sobre el mecanismo de resolución

4.1 Sería conveniente que el marco general de la unión bancaria progresara rápidamente, para poder superar la actual fragmentación de los mercados financieros y contribuir a romper el vínculo existente entre las finanzas públicas y el sector bancario.

4.2 El Comité considera que debería adoptarse cuanto antes un **marco armonizado** en el ámbito del **rescate y la resolución de los bancos**. Dicho marco debería integrar disposiciones transfronterizas sólidas dirigidas a garantizar la integridad del mercado único. El **MUR es el complemento necesario** a tal fin, por lo que cabe acoger favorablemente los textos actuales.

4.3 A su vez, convendrá respaldar la **realización del MUR** a través de un **marco global armonizado en el ámbito del rescate y la resolución de los bancos**, que proporcione un marco básico para la resolución bancaria en toda la UE.

4.4 El MUR no solo deberá ofrecer un marco común para la resolución de los bancos en quiebra en la unión bancaria y, por ende, contribuir a establecer una igualdad de condiciones, sino que deberá constituir un **instrumento** lo más **sencillo** posible, **sólido y eficaz, que pueda ponerse en práctica con la celeridad necesaria**, tanto a nivel nacional como transfronterizo, cuando surja la necesidad y, en particular, en las situaciones de emergencia.

4.5 En lo que respecta a la **Junta Única de Resolución**, revisten especial importancia su independencia, experiencia y control democrático. La Junta deberá fundamentarse en una

⁽⁶⁾ DO C 11 de 15.1.2013, p. 34.

⁽⁷⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

base jurídica fuerte, y sus decisiones deberán respetar la obligación de rendir cuentas, garantizar la transparencia y el **control democrático**, para proteger los derechos de las instituciones de la Unión. La **delimitación de las competencias** con respecto a las de los supervisores debe ser **clara**, y la **composición** de la Junta debe reflejar un cuidadoso equilibrio de representación entre los participantes nacionales y europeos. La Junta y sus miembros deben disponer de los conocimientos especializados necesarios en los ámbitos cubiertos.

4.6 La **creación** de este órgano podría verse como una **etapa crucial** para el desarrollo de la unión bancaria y del MUR. Sin embargo, tampoco hay que perder de vista el marco más amplio de la creación del MUS y el BRRD, y convendría probablemente no adelantarse a las realizaciones en este ámbito.

5. Observaciones específicas sobre las disposiciones financieras

5.1 El **Fondo Único de Resolución Bancaria** deberá asegurarse de que la ayuda financiera esté disponible mientras se reestructura el banco. El Comité se congratula de los esfuerzos de la Comisión por establecer un sistema europeo de mecanismos de financiación, en particular a través del MUR. El establecimiento de este sistema garantizaría que todas las entidades en todos los Estados miembros estén sujetas a mecanismos de financiación de resoluciones igualmente eficaces, preservando al mismo tiempo la estabilidad del mercado único y ofreciendo unas condiciones de competencia en pie de igualdad⁽⁸⁾. De la misma manera, conviene tomar en consideración la protección de los pequeños ahorradores mediante los DGS.

5.2 Por lo tanto, el Comité acoge con satisfacción el que el **mecanismo único de resolución** esté **respaldado** por un dispositivo de financiación específico. Si la financiación de las medidas de resolución debe ir de la mano en primer lugar del mecanismo de recapitalización (*bail-in*), a fin de absorber las primeras pérdidas de los accionistas y otros acreedores, y, en segundo lugar, de los demás instrumentos previstos en el Reglamento, el mecanismo único de resolución debería completarse con un **fondo común**, para romper el vínculo existente entre las autoridades y el sector bancario.

5.3 El Comité pide que se **aclare rápidamente** el **fundamento jurídico** del Fondo, así como las cuestiones relativas a la necesidad, o no, de modificar el Tratado.

5.4 En cuanto se hayan aportado las aclaraciones necesarias al respecto, podrá **trabajarse** sobre la **creación** del Fondo, sin anticiparse, sin embargo, a la evolución y los avances en relación con el MUS y el BRRD.

5.5 La introducción de un sistema común también plantea **grandes desafíos**, y deberá velarse por evitar o limitar, a poder ser desde el principio, los efectos indeseados que pudiera tener, hasta que se hayan resuelto todos los problemas. Un ejemplo de estos efectos es el riesgo moral.

5.6 Aunque solo interviene en una fase ulterior entre ambos dispositivos y, en particular, después de las medidas de recapitalización, y que sus recursos no podrán asignarse más que a objetivos específicos, sí es importante que el **Fondo** tenga un **tamaño suficiente** y que todas las **entidades financieras** tengan la obligación de **contribuir** a su financiación.

5.7 A la hora de determinar el **nivel objetivo** del Fondo, deberán tenerse en **cuenta el marco prudencial reforzado** existente, las medidas preventivas y el papel de los planes de recuperación y de resolución para evitar las crisis, el incremento del capital aportado como cobertura y los nuevos mecanismos de resolución, incluido el mecanismo de recapitalización, así como las **demás medidas de saneamiento del sector financiero**. Estas medidas e instrumentos ya tienen como finalidad limitar la posibilidad de una quiebra bancaria. Por ello, el Comité recuerda su posición respecto del MUR y el BRRD y, en particular, su deseo de que los **criterios de contribución ex ante** puedan revisarse periódicamente⁽⁹⁾.

5.8 Por las mismas razones, y a fin de evitar repercusiones negativas para los ciudadanos y las empresas, convendrá prestar especial atención a la **posible duplicación del coste para los bancos**, debido a la existencia de la doble estructura de las autoridades de resolución nacionales y europeas.

Bruselas, 17 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

⁽⁹⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.