



Bruselas, 14.3.2018
COM(2018) 133 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL BANCO CENTRAL EUROPEO**

**Segundo informe de situación sobre el proceso de reducción de los préstamos dudosos en
Europa**

{SWD(2018) 72 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL BANCO CENTRAL EUROPEO

Segundo informe de situación sobre el proceso de reducción de los préstamos dudosos en Europa

1. INTRODUCCIÓN

Ahora que la Unión Europea y su economía recobran fuerzas de manera visible, es preciso seguir aprovechando esta dinámica para reforzar la Unión Económica y Monetaria (UEM). En el marco de la hoja de ruta establecida por la Comisión el 6 de diciembre de 2017 para la profundización de la Unión Económica y Monetaria de Europa¹, y en consonancia con la Agenda de los Dirigentes², una de las prioridades más inmediatas es completar la Unión Bancaria y establecer todas las bases necesarias para una Unión de los Mercados de Capitales³. Un sistema financiero integrado reforzará la resiliencia de la UEM ante perturbaciones adversas, al facilitar la distribución transfronteriza del riesgo en el sector privado y reducir, a la vez, la necesidad de distribuir el riesgo en el sector público.

Paralelamente, la Comunicación de la Comisión de 11 de octubre de 2017⁴ establece el camino a seguir para completar la Unión Bancaria, fomentando la reducción y el reparto del riesgo, sobre la base de la hoja de ruta del Consejo de junio de 2016⁵.

Las medidas de reducción de riesgos adoptadas desde la crisis financiera han traído consigo una mejora significativa de las posiciones de solvencia, apalancamiento y liquidez de los bancos, tal como se menciona en el primer Informe de la Comisión sobre el proceso de reducción de los préstamos dudosos en Europa, publicado el 18 de enero de 2018⁶. Además de los avances en estos indicadores clave del riesgo en prácticamente todos los Estados miembros, en todos ellos puede observarse una mayor convergencia hacia una media al alza de estos indicadores. Esta evolución se ve impulsada, en particular, por mejoras notables en aquellos sistemas bancarios nacionales más afectados por la crisis y la recesión económica subsiguiente. Las ratios de capital de nivel 1 de los bancos de la zona del euro han mejorado en toda la muestra del Banco Central Europeo (BCE), pasando del 14,6 % en el primer trimestre de 2016 al 15,3 % en el tercer trimestre de 2017. El fortalecimiento de las posiciones de capital de los bancos de la zona del euro también se refleja en la mejora de sus ratios de apalancamiento. La ratio de apalancamiento media⁷ pasó del 5 % en el tercer trimestre de 2016 al 5,2 % en el tercer trimestre de 2017. Los bancos de la zona del euro

¹ COM(2017) 821 final.

² <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>.

³ El 7 de marzo, la Comisión publicó una Comunicación [COM(2018)] titulada «Es el momento de dar un impulso definitivo a la plena realización de la Unión de los Mercados de Capitales en 2019».

⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union_en.

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.

⁶ COM(2018) 37 final.

⁷ Es decir, la ratio de apalancamiento cumpliendo todos los requisitos (*fully loaded*), que se calcula de manera más estricta y que se presenta antes de 2019, fecha en que finalizará la fase de transición. No se tiene en cuenta el efecto atenuador del período de aplicación transitoria.

también mejoraron su resiliencia frente a los choques de liquidez: la ratio de cobertura de liquidez aumentó del 138 % en el tercer trimestre de 2016 al 140 % en el tercer trimestre de 2017. Como consecuencia de la decidida actuación para reducir los riesgos, los riesgos que persisten se abordan hoy en la zona del euro de manera más eficaz y uniforme que hace tres años.

La Comisión ha presentado asimismo otras medidas de calado para reducir los riesgos y reforzar la resiliencia del sector bancario de la UE. Por ejemplo, en noviembre de 2016, la Comisión propuso un importante conjunto de medidas legislativas para revisar la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB), el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución (RMUR), la Directiva sobre requisitos de capital IV (DRC IV) y el Reglamento sobre requisitos de capital (RRC), con el objetivo de seguir reduciendo los riesgos en el sector bancario⁸. El mismo año, la Comisión también adoptó una propuesta de Directiva sobre procedimientos de reestructuración preventiva, segunda oportunidad para los empresarios y eficiencia de los marcos de insolvencia⁹. Unas normas eficaces en materia de reestructuración e insolvencia son esenciales para la prevención o la reducción de los préstamos dudosos y para el correcto funcionamiento de la Unión de los Mercados de Capitales. La Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo que muestren su determinación en estos importantes expedientes, a fin de facilitar su pronta adopción.

Para completar la Unión Bancaria, es esencial abordar el elevado volumen de préstamos dudosos¹⁰ y evitar su posible acumulación futura. Los préstamos dudosos son aquellos en los que el deudor tiene dificultades para realizar los pagos programados y cubrir los reembolsos de intereses o capital. Cuando los pagos están en mora más de 90 días, o se considera improbable que el crédito vaya a ser reembolsado por el prestatario, los préstamos se clasifican como préstamos dudosos. La crisis financiera y las recesiones subsiguientes aumentaron la incapacidad de los prestatarios de reembolsar sus créditos, ya que más empresas y particulares se enfrentaban a dificultades continuadas de pago, o incluso a la quiebra. Es lo que ocurrió en particular en los Estados miembros que afrontaron largas o profundas recesiones. En consecuencia, muchos bancos acumularon préstamos dudosos en su contabilidad.

Los grandes volúmenes de préstamos dudosos pueden lastrar el desempeño de un banco a través de dos canales principales.

1. Los préstamos dudosos generan menores ingresos que los demás préstamos, limitando así la rentabilidad de los bancos, y pueden provocar pérdidas que reduzcan su capital. En los casos más graves, estos efectos pueden comprometer la viabilidad de un banco, lo que puede llegar a repercutir en la estabilidad financiera.
2. Los préstamos dudosos absorben cantidades significativas de recursos humanos y financieros de los bancos, que ven así reducida su capacidad para conceder préstamos, en particular a las pequeñas y medianas empresas.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm.

⁹ COM(2016) 723 - 2016/0359 (COD).

¹⁰ Por préstamos dudosos se entiende aquellos en los que el deudor no puede realizar los pagos programados y cubrir los reembolsos de intereses o capital. Cuando los pagos están en mora más de 90 días, o se considera improbable que el crédito vaya a ser reembolsado por el prestatario, el préstamo se clasifica como préstamo dudoso [Reglamento de Ejecución (UE) 2015/227 de la Comisión].

La responsabilidad principal de reducir los elevados niveles de préstamos dudosos corresponde a los bancos y los Estados miembros afectados. La Comisión siempre ha planteado esta cuestión, en relación con los países interesados, en el contexto del Semestre Europeo. Al mismo tiempo, es obvio, vista la interconexión del sistema bancario de la UE en general y de la zona del euro en particular, que la reducción de las actuales ratios de préstamos dudosos y la prevención de una acumulación excesiva de tales préstamos en el futuro tienen también una dimensión europea clara. Existen importantes efectos potenciales de contagio desde los Estados miembros con altas ratios de préstamos dudosos a la economía de la UE en su conjunto, que afectan tanto al crecimiento económico como a la estabilidad financiera.

En julio de 2017, teniendo en cuenta la dimensión europea del problema y aprovechando el consenso sobre la necesidad de continuar y ampliar las medidas ya adoptadas por la Comisión, el Consejo adoptó un «Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa», en el que instaba a las diferentes instituciones, incluida la Comisión, a tomar medidas adecuadas para seguir abordando los retos relacionados con las elevadas ratios de préstamos dudosos existentes en Europa. En el primer Informe de situación sobre el proceso de reducción de los préstamos dudosos, la Comisión se comprometió a presentar en marzo un nuevo informe sobre los progresos realizados en la aplicación de esas medidas.

Gracias a los esfuerzos conjuntos y a la actual recuperación económica, se están reduciendo los grandes volúmenes de préstamos dudosos, especialmente en algunos bancos y Estados miembros. La ratio media de estos préstamos presenta una tendencia a la baja constante y se ha reducido más de un tercio desde 2014¹¹. Como se explica a continuación, los avances en la reducción de los préstamos dudosos han continuado durante los dos últimos meses.

Ahora es esencial redoblar los esfuerzos para afrontar de manera decisiva el volumen restante de préstamos dudosos y evitar la posibilidad de futuras acumulaciones.

Junto con el presente informe, y partiendo de la sólida base de medidas de reducción del riesgo ya adoptadas por la Unión, la Comisión presenta un paquete completo de medidas para acelerar la resolución de los préstamos dudosos en Europa e impedir que se acumulen en el futuro. El paquete consta de dos propuestas legislativas destinadas a crear un marco jurídico a escala de la Unión para fomentar la resolución de los préstamos dudosos, y un documento de trabajo de los servicios de la Comisión con directrices técnicas no vinculantes sobre las modalidades de creación de sociedades de gestión de activos (SGA) nacionales (en lo sucesivo «el Proyecto»). Conjuntamente, estas propuestas:

- mejorarán las herramientas prudenciales necesarias para resolver eficazmente el problema de los préstamos dudosos;
- fomentarán el desarrollo de mercados secundarios para los préstamos dudosos;
- facilitarán la recuperación de deudas mediante la mejora de la protección de los acreedores garantizados en un procedimiento extrajudicial, de forma complementaria con la propuesta relativa a los procedimientos de reestructuración preventiva, segunda oportunidad para los empresarios y eficiencia de los marcos de insolvencia, presentada en noviembre de 2016; y

¹¹ Véase la sección 2 para una descripción general.

- orientarán a los Estados miembros que lo deseen en la reestructuración de sus bancos mediante el establecimiento de SGA o la adopción de otras medidas en relación con los préstamos dudosos.

2. AVANCES REGISTRADOS EN RELACIÓN CON LOS PRÉSTAMOS DUDOSOS

Desde el estallido de la crisis financiera en 2008-2009, la Comisión ha prestado considerable atención a la resolución del problema de los préstamos dudosos. En relación con los bancos cuya viabilidad se veía amenazada por una cartera importante de préstamos dudosos, la Comisión ha ayudado a los Estados miembros a establecer medidas *ad hoc* y sistémicas, compatibles con las normas sobre ayudas estatales, con objeto de reducir el volumen de dichos préstamos¹². De esta forma, se ha conseguido reducir considerablemente el volumen total de préstamos dudosos en el sector bancario. Las medidas han incitado a los bancos a gestionar y reducir sus préstamos dudosos a través de mecanismos de mercado, evitando así, mediante una profunda reestructuración y una distribución adecuada de las cargas, que los contribuyentes tuvieran que sufragar los costes. Además, en el marco de los requisitos aplicables en virtud de las normas sobre ayudas estatales, se ha obligado a los bancos a reestructurar sus actividades a fin de garantizar su viabilidad a largo plazo. En los casos en que no podía garantizarse su viabilidad, se procedió a su liquidación o fueron absorbidos por bancos viables. Estas medidas han contribuido a aumentar la resiliencia y solidez del sistema bancario. Del mismo modo, de cara al futuro y a fin de poder acogerse a ayudas estatales, los bancos en dificultades deberán ser reestructurados o liquidados, reforzándose así el sistema bancario.

Los dispositivos institucionales de supervisión y resolución de entidades bancarias de la Unión, y especialmente de la zona del euro, también se han reforzado sustancialmente con la creación de la Unión Bancaria y el establecimiento de dos de sus tres pilares, el Mecanismo Único de Supervisión y la Junta Única de Resolución¹³. Por otra parte, en las recomendaciones del Semestre Europeo destinadas a los Estados miembros afectados, se ha destacado la necesidad de actuar con determinación para reducir las ratios elevadas de préstamos dudosos. Además, el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión ofrece asistencia técnica a los Estados miembros sobre proyectos relacionados con préstamos dudosos¹⁴. El BCE en su calidad de supervisor, el Mecanismo Único de Supervisión, las autoridades nacionales competentes y la Autoridad Bancaria Europea (ABE) también han desempeñado un papel importante en la mejora de la supervisión y la notificación de los préstamos dudosos en Europa, y el BCE ha desempeñado al mismo tiempo un papel esencial para salvaguardar la estabilidad financiera en la UE. Gracias a estos esfuerzos conjuntos, se han logrado avances significativos en los últimos años en la reducción de los volúmenes y ratios de préstamos dudosos en los bancos de la UE.

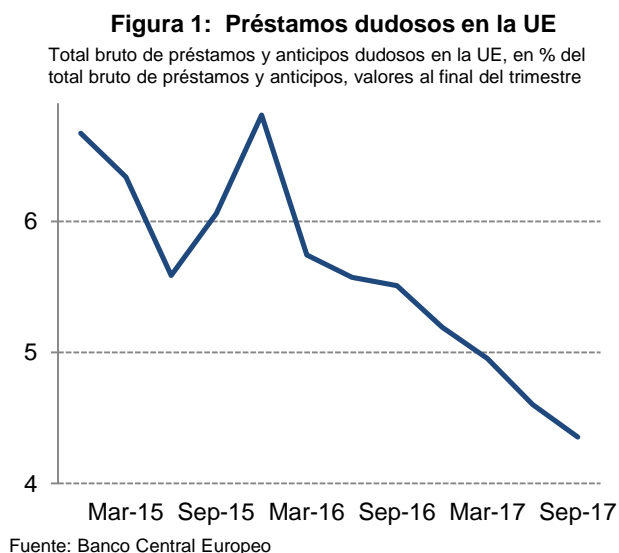
En particular, las cifras más recientes, correspondientes al final del tercer trimestre de 2017, confirman la tendencia a la baja de la ratio de préstamos dudosos en la UE. Esta ha descendido al 4,4 %, lo que supone un descenso interanual de aproximadamente 1 punto

¹² En algunos casos, en el marco de un programa de ayuda financiera.

¹³ El tercer pilar de la Unión Bancaria, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), había sido propuesto por la Comisión en noviembre de 2015. En su Comunicación de octubre de 2017 sobre la culminación de la Unión Bancaria [COM(2017) 592], la Comisión dio un nuevo impulso a las negociaciones sobre el SEGD.

¹⁴ (UE) 2017/825.

porcentual (véase el gráfico 1) y un descenso intertrimestral del 0,2 % (40 000 millones EUR). La ratio se encuentra así en su nivel más bajo desde el cuarto trimestre de 2014, como resultado de un descenso del volumen de préstamos dudosos y un aumento del volumen de préstamos en la UE. La ratio de cobertura¹⁵ se mantuvo estable, en el 50,7 %. A pesar de esta evolución positiva, es necesario continuar y acelerar la actuación decidida emprendida.



Las ratios de préstamos dudosos han disminuido recientemente en casi todos los Estados miembros, aunque la situación varía considerablemente entre unos y otros¹⁶ (véase el cuadro 1). Sin embargo, se están registrando avances alentadores en los Estados miembros que siguen teniendo elevadas ratios de préstamos dudosos, gracias al efecto combinado de las medidas aplicadas y el crecimiento económico.

¹⁵ Fuente: BCE. Debido a la falta de datos sobre la constitución de provisiones para préstamos, la ratio de cobertura para la UE se basa en los deterioros de valor y los préstamos dudosos en relación con todos los instrumentos de deuda (préstamos y valores representativos de deuda).

¹⁶ Al final del tercer trimestre de 2017, varios Estados miembros registraban ratios bajas (en diez Estados miembros se situaban por debajo del 3 %). Otros mantenían ratios elevadas (por encima del 10 % en ocho Estados miembros).

Cuadro 1: Préstamos dudosos y provisiones por Estado miembro¹⁷

	Anticipos y préstamos dudosos brutos (en % del total bruto de préstamos y anticipos)		Préstamos dudosos del sector privado* (en % de préstamos del sector privado)		Total de provisiones para pérdidas (préstamos)** (en % del total de préstamos dudosos y no productivos)	
	2017T3	2016T3	2017T3	2016T3	2017T3	2016T3
Bélgica	2,7	3,4	3,9	4,4	50,1	48,9
Bulgaria	11,5	13,7	18,6	22,0	56,6	55,1
Chequia	2,6	4,3	5,0	6,3	54,2	50,9
Dinamarca	2,7	3,4	3,0	3,9	39,6	38,7
Alemania	2,1	2,7	4,0	4,9	42,6	43,2
Estonia	2,0	1,9	2,7	2,6	42,9	51,3
Irlanda	11,2	14,4	15,4	18,6	37,2	41,8
Grecia	46,7	47,4	50,4	50,3	49,1	49,8
España	4,7	5,8	6,3	7,5	59,2	59,5
Francia	3,2	3,9	4,5	4,9	60,3	60,3
Croacia	10,8	11,3	15,8	16,7	69,0	74,6
Italia	12,1	16,1	15,7	19,9	53,6	50,0
Chipre	32,1	36,8	51,3	55,5	47,3	39,5
Letonia	6,0	6,2	9,0	10,1	44,1	44,6
Lituania	3,7	4,4	4,9	5,9	34,4	38,7
Luxemburgo	0,7	1,0	1,7	2,3	52,4	39,2
Hungría	9,6	13,7	14,1	21,7	67,1	63,9
Malta	3,4	4,4	5,7	6,8	44,7	40,7
Países Bajos	2,2	2,4	2,9	3,1	37,2	41,3
Austria	3,8	5,8	5,3	7,2	63,8	59,2
Polonia	6,6	6,6	7,2	7,3	57,9	60,6
Portugal	14,6	17,7	14,6	17,7	50,2	47,3
Rumanía	8,1	10,2	10,3	13,5	70,1	62,9
Eslovenia	10,8	14,4	13,9	18,8	70,9	71,7
Eslovaquia	4,1	4,9	4,6	5,4	70,4	64,5
Finlandia	1,2	1,4	2,1	2,1	31,8	34,0
Suecia	1,2	1,2	1,4	1,4	34,5	36,1
Reino Unido	1,6	2,1	1,6	2,1	41,2	38,5
Unión Europea	4,4	5,5	4,4	5,5	50,7	47,7

Fuente: BCE, datos bancarios consolidados. Cálculos de los servicios de la Comisión (DG FISMA).

¹⁷ *Notas:* Las cifras corresponden a entidades de crédito nacionales y a filiales y sucursales bajo control extranjero.

* No se dispone de datos sectoriales para Portugal y la UE. Las cifras corresponden a los préstamos y anticipos en todos los sectores. Los datos sectoriales (es decir, el importe total de la exposición frente a los hogares y las sociedades no financieras) para Bulgaria, Alemania, España y Hungría solo están disponibles en su importe en libros.

** No se dispone de datos sobre la constitución de provisiones para préstamos para Bulgaria, Alemania, España, Hungría y la UE. En estos casos, las cifras se basan en los deterioros de valor y los préstamos dudosos en relación con todos los instrumentos de deuda (préstamos y valores representativos de deuda). No se dispone de datos agregados para la UE correspondientes al segundo y tercer trimestres de 2016. La cifra que figura en el cuadro para 2016 corresponde al primer trimestre de 2016.

A pesar de estos importantes avances, los préstamos dudosos siguen constituyendo un riesgo para el crecimiento económico y la estabilidad financiera. Su volumen total en el conjunto de la UE asciende aún a alrededor de 910 000 millones EUR, muy por encima de los niveles anteriores a la crisis¹⁸. Su disminución podría ser más rápida de no seguir viéndose frenada por obstáculos estructurales. La constitución de provisiones es a menudo demasiado lenta e insuficiente para permitir una resolución eficaz y evitar cualquier acumulación crítica de préstamos dudosos en el futuro. La actividad en los mercados secundarios de préstamos dudosos aún no es suficiente para apoyar de manera sustancial los esfuerzos de reducción de los préstamos dudosos, pese al interés creciente de algunos grupos de inversores y al aumento del volumen de operaciones relacionadas con este tipo de préstamos. Por otra parte, los procesos de reestructuración de deudas, de insolvencia y de recuperación de deudas —a falta de avances en las propuestas ya presentadas por la Comisión— siguen adoleciendo, en algunos casos, de excesiva lentitud y de falta de seguridad jurídica.

3. UN PAQUETE COMPLETO DE MEDIDAS PARA SUBSANAR LOS PRÉSTAMOS DUDOSOS PENDIENTES Y FUTUROS

A pesar de los notables progresos registrados, parecen necesarias medidas legislativas adicionales para resolver los problemas pendientes relacionados con unos niveles elevados de préstamos dudosos. En este contexto, es preciso adoptar un enfoque general, que debería centrarse en una combinación de medidas complementarias en cuatro ámbitos: i) la supervisión y regulación bancarias; ii) nuevas reformas de los marcos nacionales aplicables a la reestructuración, la insolvencia y el cobro de deudas; iii) el desarrollo de mercados secundarios para los activos devaluados; y iv) el fomento, cuando resulte adecuado y necesario, de la reestructuración de los bancos. Se debe actuar en estos cuatro ámbitos a nivel nacional y a nivel de la UE cuando sea necesario. La Comisión se ha comprometido a llevar a cabo las medidas del Plan de acción en materia de préstamos dudosos que sean directamente de su competencia.

La Comisión adopta hoy un paquete global de medidas en relación con los cuatro ámbitos descritos anteriormente, fomentando de esta forma la estabilidad financiera en la UE (véase el gráfico 2, sobre la forma en que el paquete de medidas de la Comisión se inscribe en el Plan de acción general). Las medidas propuestas permitirán a los bancos y a los Estados miembros abordar el problema de los préstamos dudosos con más determinación que antes y evitar una excesiva acumulación de estos préstamos en el futuro.

Los bancos estarán obligados a reservar recursos suficientes para los casos en que los préstamos nuevos se conviertan en dudosos, creándose así incentivos adecuados para sanear, en una fase temprana, los préstamos dudosos y evitar su acumulación excesiva.

Si, no obstante, los préstamos se convirtieran en dudosos, unos mecanismos de ejecución más eficientes para los préstamos garantizados permitirán a los bancos sanear los préstamos dudosos, con sujeción a salvaguardias adecuadas para los deudores y con la excepción de los préstamos concedidos a los consumidores.

Si, a pesar de las medidas anteriores, el volumen de dichos préstamos llegara a ser demasiado elevado —como ocurre actualmente en el caso de algunos bancos de determinados Estados miembros—, los bancos tendrán la posibilidad de vender los

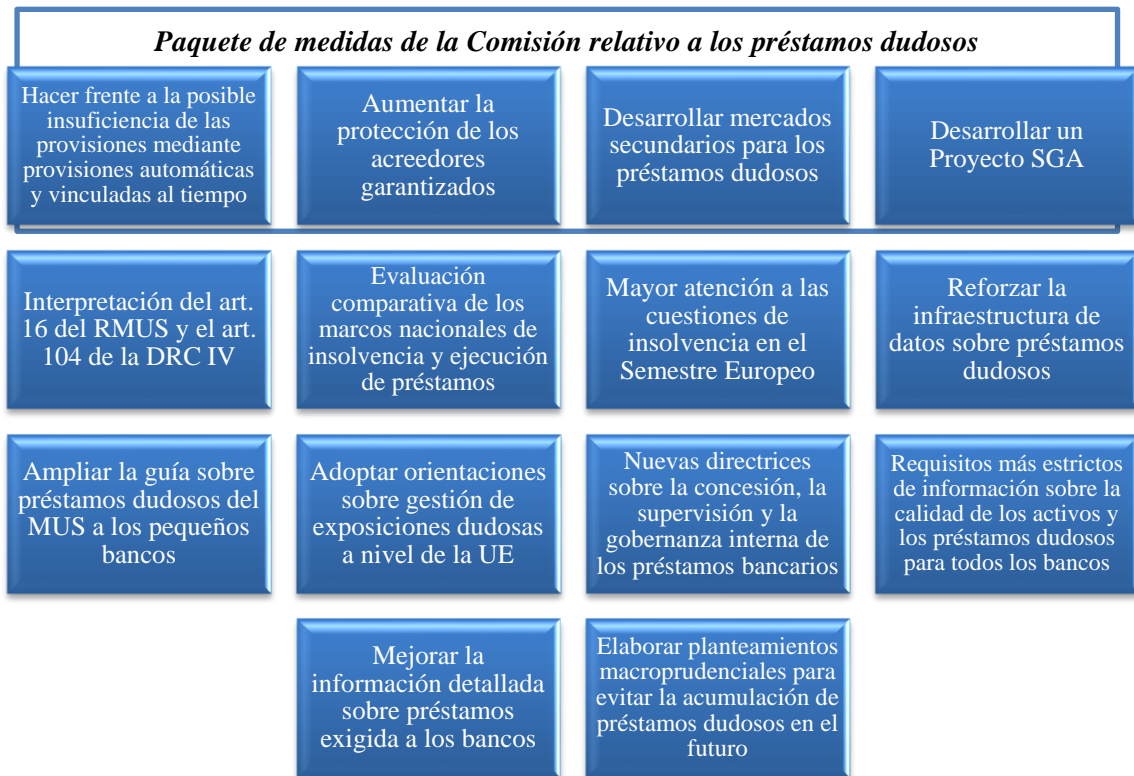
¹⁸ Fuente: BCE.

préstamos dudosos a otros operadores en mercados secundarios eficientes, competitivos y transparentes. Las autoridades de supervisión orientarán a las entidades bancarias en esta tarea, sobre la base de las facultades que el Reglamento sobre requisitos de capital¹⁹ les confiere actualmente en el ámbito bancario —el denominado Pilar 2.

Cuando los préstamos dudosos se hayan convertido en un problema generalizado e importante, los Estados miembros que lo deseen podrán establecer SGA nacionales o adoptar otras medidas con arreglo a las actuales normas en materia de ayudas estatales y de resolución bancaria.

¹⁹ Reglamento (UE) n.º 575/2013 (Reglamento sobre requisitos de capital).

Figura 2: Componentes del «Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa» del Consejo²⁰



²⁰ Nota sobre las abreviaturas: SGA (sociedad de gestión de activos), RMUS (Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión), DRC IV (Directiva sobre requisitos de capital IV).

4. COBERTURA SUFICIENTE DE LAS PÉRDIDAS SOBRE PRÉSTAMOS POR PARTE DE LOS BANCOS CON VISTAS A FUTUROS PRÉSTAMOS DUDOSOS

Un Reglamento por el que se modifica el Reglamento sobre requisitos de capital²¹ exigirá a los bancos disponer de suficiente cobertura de las pérdidas que puedan derivarse de los nuevos préstamos concedidos si estos se convierten en exposiciones dudosas. La modificación introduce un «mecanismo prudencial reglamentario de protección» para hacer frente a la posible insuficiencia de las provisiones por préstamos dudosos futuros. Tal mecanismo de protección consiste en un nivel mínimo de provisiones y deducciones de los fondos propios que se exigirán a los bancos para sufragar las pérdidas registradas y esperadas sobre los nuevos préstamos concedidos que pasen a ser dudosos. En caso de que un banco no alcanzara el nivel mínimo aplicable, se aplicarían deducciones de los fondos propios.

A fin de garantizar la coherencia del marco prudencial, la Comisión introduce asimismo una definición común de exposiciones dudosas, que se ajusta a la ya utilizada para la comunicación de información con fines de supervisión. El mecanismo de protección prudencial reducirá los riesgos para la estabilidad financiera derivados de unos altos niveles de préstamos dudosos con cobertura insuficiente, evitando la acumulación o el incremento de tales préstamos con efectos de contagio potenciales en condiciones de tensión en los mercados. Asimismo, garantizará que las entidades dispongan de cobertura suficiente de las pérdidas sobre préstamos dudosos, protegiendo así su rentabilidad, su capital y sus costes de financiación en momentos de tensión. A su vez, ello permitirá disponer de financiación estable y menos procíclica para los hogares y las empresas.

5. UNA DIRECTIVA RELATIVA A LOS ADMINISTRADORES DE CRÉDITOS, LOS COMPRADORES DE CRÉDITOS Y LA RECUPERACIÓN DE LAS GARANTÍAS REALES

La Directiva permitirá a los bancos tratar de manera más eficiente los préstamos que se conviertan en dudosos, mejorando las condiciones para ejecutar las garantías reales utilizadas para la cobertura del crédito o bien para vender el crédito a terceros. La ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales como mecanismo rápido para la recuperación de valor debería reducir los costes de resolución de los préstamos dudosos y ayudar de este modo a los bancos a recuperar valor. En los casos en que los bancos se enfrenten a una gran acumulación de préstamos dudosos y carezcan del personal o los conocimientos especializados necesarios para administrarlos correctamente, la Directiva prevé la externalización de la administración de estos préstamos a un administrador de créditos especializado o la venta de los contratos de crédito a un comprador de créditos que tenga el apetito de riesgo y los conocimientos necesarios para gestionarlos.

Las dos vías que ofrece esta Directiva para que los bancos hagan frente a los préstamos dudosos se refuerzan mutuamente. Con el menor tiempo de resolución y la mayor recuperación que se prevén con la ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales

²¹ Reglamento (UE) n.º 575/2013.

aumentará el valor de los préstamos dudosos, así como los precios compradores en posibles operaciones con estos préstamos. Asimismo, es más fácil poner precio a un préstamo dudoso garantizado que a otro sin garantía en los mercados secundarios, ya que el valor de la garantía real determina un valor mínimo de un préstamo dudoso. Por lo tanto, los compradores de créditos preferirán los préstamos dudosos que incorporen la opción de ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales. A su vez, ello debería suponer un incentivo adicional para que las entidades de crédito incorporen esa opción al conceder nuevos préstamos. Por otra parte, la armonización conseguida gracias a la ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales favorecerá la aparición de inversores en préstamos dudosos a nivel paneuropeo, lo que mejoraría aún más la liquidez del mercado.

5.1. Desarrollar más los mercados secundarios de préstamos dudosos

La Directiva contribuirá al desarrollo de los mercados secundarios para los préstamos dudosos, eliminando obstáculos innecesarios para la administración de préstamos por parte de terceros y para la cesión de préstamos a compradores de préstamos, respetando plenamente el acervo de la Unión en materia de Derecho civil y las normas de protección de los consumidores de los Estados miembros.

En la actualidad, los bancos no son siempre capaces de gestionar sus préstamos dudosos de modo efectivo o eficiente. En tales casos, el valor que recuperarán de su cartera es menor de lo que en otras circunstancias sería posible. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando los bancos acumulan un gran volumen de préstamos dudosos y son incapaces de administrarlos debidamente. Los bancos pueden encontrarse también con una cartera de préstamos dudosos que, por su naturaleza, queden fuera de sus conocimientos especializados básicos en materia de recuperación. En esas circunstancias, la mejor opción puede ser bien externalizar la administración de esos préstamos a un administrador de préstamos especializado, bien vender el contrato de crédito.

Por estas razones, la propuesta crea un conjunto común de normas que los administradores de créditos habrán de cumplir para efectuar operaciones transfronterizas dentro de la Unión. Asimismo, establece normas comunes para garantizar un comportamiento adecuado de los compradores y los administradores de créditos en toda la Unión y su supervisión, permitiendo al mismo tiempo una mayor competencia mediante la armonización de las normas de acceso al mercado de los Estados miembros. De esta forma, se reducirá el coste de entrada para potenciales compradores de préstamos, al facilitarse la accesibilidad de la actividad de administración de créditos y reducirse los costes de la misma. Un mayor número de compradores en el mercado significa un mercado más competitivo, con el consiguiente aumento de la demanda y de los precios de transacción.

Con el fin de disponer de un mercado secundario vigoroso para los préstamos dudosos y un marco sólido para los administradores de créditos, se proponen normas claras para proteger los derechos e intereses de los consumidores. La propuesta incluye garantías jurídicas y normas sobre transparencia, para asegurar que el nivel de protección de los consumidores no se vea afectado por la cesión de la deuda. Se presta especial atención a los consumidores más vulnerables y sobreendeudados. Por ejemplo, los administradores de créditos deberán instaurar políticas adecuadas para tratar con los prestatarios y, cuando sea necesario, remitir al consumidor a servicios de asesoramiento en materia de deudas o a los servicios sociales.

Para evitar la aparición de posibles nuevos préstamos dudosos en el contexto de los créditos otorgados a consumidores, se invita asimismo a los Estados miembros a que establezcan normas para la evaluación de la solvencia de los consumidores. El trabajo preparatorio en relación con la evaluación de la solvencia previsto en el Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores²² está en curso, y la Comisión seguirá colaborando con los Estados miembros para definir las mejores prácticas y los principios rectores para las entidades de crédito a la hora de evaluar la solvencia de los consumidores.

5.2. Una recuperación de valor más eficiente de los préstamos garantizados

Gracias a la ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales, la Directiva también ofrecerá a los acreedores garantizados un método más eficiente de recuperación de valor de los préstamos garantizados. Se trata de un mecanismo rápido y eficiente de ejecución extrajudicial que permitirá a quienes hayan concedido préstamos garantizados recuperar el valor de las garantías reales aportadas por empresas o empresarios únicamente. Mecanismos de este tipo ya existen en 25 Estados miembros (aunque, en la mitad de ellos, el ámbito de aplicación de tales mecanismos se limita o a los bienes muebles o a los bienes inmuebles).

La propuesta ayudará a los bancos a mejorar sus procesos de renegociación actuales y a gestionar los préstamos dudosos, aumentando la eficiencia de los procedimientos de recuperación de deudas gracias a la ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales. En la mayoría de los casos, los propios bancos gestionan sus préstamos dudosos recuperando valor mediante la renegociación. Gran parte de los préstamos que se convierten en dudosos están cubiertos por garantías reales. Si bien los bancos pueden ejecutar estas garantías con arreglo a los marcos nacionales en materia de insolvencia y recuperación de deudas, el proceso es con frecuencia lento y puede adolecer de falta de seguridad jurídica. Mientras tanto, los préstamos dudosos permanecen en sus balances, manteniéndolos expuestos a una prolongada incertidumbre e inmovilizando sus recursos. Esta situación impide al banco centrarse en la concesión de nuevos préstamos a clientes viables. Por consiguiente, la propuesta prevé un método eficiente para las entidades bancarias y otras empresas autorizadas a conceder préstamos que les permitirá recuperar sus fondos de préstamos garantizados concedidos a empresas prestatarias, en el marco de un procedimiento extrajudicial. Este procedimiento extrajudicial eficiente será aplicable cuando lo acuerden previamente el prestamista y el prestatario, en el marco del contrato de préstamo. No estará disponible para los créditos a los consumidores, y está concebido para no afectar a los procedimientos de reestructuración temprana o de insolvencia. No tendrá incidencia en la legislación concursal de los Estados miembros en cuestiones tales como la prelación de los acreedores en caso de insolvencia.

Los procedimientos de reestructuración e insolvencia prevalecen sobre el procedimiento de ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales establecido en la propuesta. A fin de garantizar la plena coherencia y complementariedad con la propuesta relativa a la reestructuración, se aplicará el siguiente principio: la ejecución extrajudicial de garantías reales solo será posible en la medida en que no sea aplicable una suspensión de las acciones de ejecución individuales con arreglo a la legislación nacional aplicable. La propuesta relativa a la reestructuración ya prevé que los acreedores, incluidos los acreedores garantizados de una empresa o de un empresario en proceso de reestructuración, estén

²² COM(2017) 139 final.

sujetos a una suspensión de las acciones de ejecución individuales. En ese caso, el deudor en dificultades podrá negociar un plan de reestructuración con sus acreedores y evitar la insolvencia.

6. UN PROYECTO TÉCNICO SOBRE LAS MODALIDADES DE CREACIÓN DE SOCIEDADES DE GESTIÓN DE ACTIVOS (SGA) NACIONALES

En el marco del paquete de medidas, también se ofrece a los Estados miembros orientaciones no vinculantes sobre el modo de crear, si así lo desean, SGA nacionales, de conformidad con las normas de la UE en materia bancaria y de ayudas estatales. El Proyecto SGA ofrece orientaciones prácticas para la concepción y la puesta en marcha de SGA a nivel nacional, inspirándose, en la medida de lo posible, en las mejores prácticas obtenidas de la experiencia acumulada en los Estados miembros. Las SGA pueden contar con fondos privados o gozar de apoyo público (parcial), sin necesidad de ayuda estatal, si puede considerarse que el Estado actúa como cualquier otro operador económico. La opción de una SGA que implique ayuda estatal no debe ser la solución por defecto. Dicho esto, considerando las SGA con un elemento de ayuda estatal una solución excepcional, el Proyecto tiene por objeto aclarar las características admisibles de tales SGA, que habrán de ser plenamente conformes con el marco jurídico de la UE, en particular la DRRB, el RMUR y las normas sobre ayudas estatales.

El Proyecto propone una serie de principios comunes, como el perímetro de los activos, el perímetro de participación, consideraciones sobre el umbral relativo al tamaño de los activos, las normas de valoración de activos, la estructura de capital adecuada y la gobernanza y el funcionamiento de la SGA. Además, describe determinadas medidas alternativas de rescate de activos deteriorados que no constituyen ayudas estatales, como las garantías estatales conformes al mercado que permiten la titulización de los préstamos dudosos. En los últimos años, la Comisión ha evaluado también otras medidas propuestas por los Estados miembros para gestionar el legado de los préstamos dudosos y seguirá haciéndolo en casos individuales, a fin de asegurarse de que tales medidas respetan plenamente la DRRB, el RMUR y las normas sobre ayudas estatales.

7. UN SÓLIDO PAQUETE DE MEDIDAS QUE SE REFUERZAN MUTUAMENTE

Las propuestas que incluye el paquete se refuerzan mutuamente y no serían tan eficaces si se aplicaran de forma aislada. El mecanismo prudencial reglamentario de protección garantizará una cobertura suficiente de las pérdidas crediticias sobre préstamos dudosos futuros, facilitando así su resolución o venta. Estos efectos se complementan con el impulso dado al desarrollo de los mercados secundarios de préstamos dudosos, gracias a los cuales aumentará la competencia en la demanda de préstamos dudosos y se incrementará su valor de mercado. Por otra parte, la ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales como mecanismo rápido para la recuperación del valor de las garantías reducirá los costes de resolución de los préstamos dudosos.

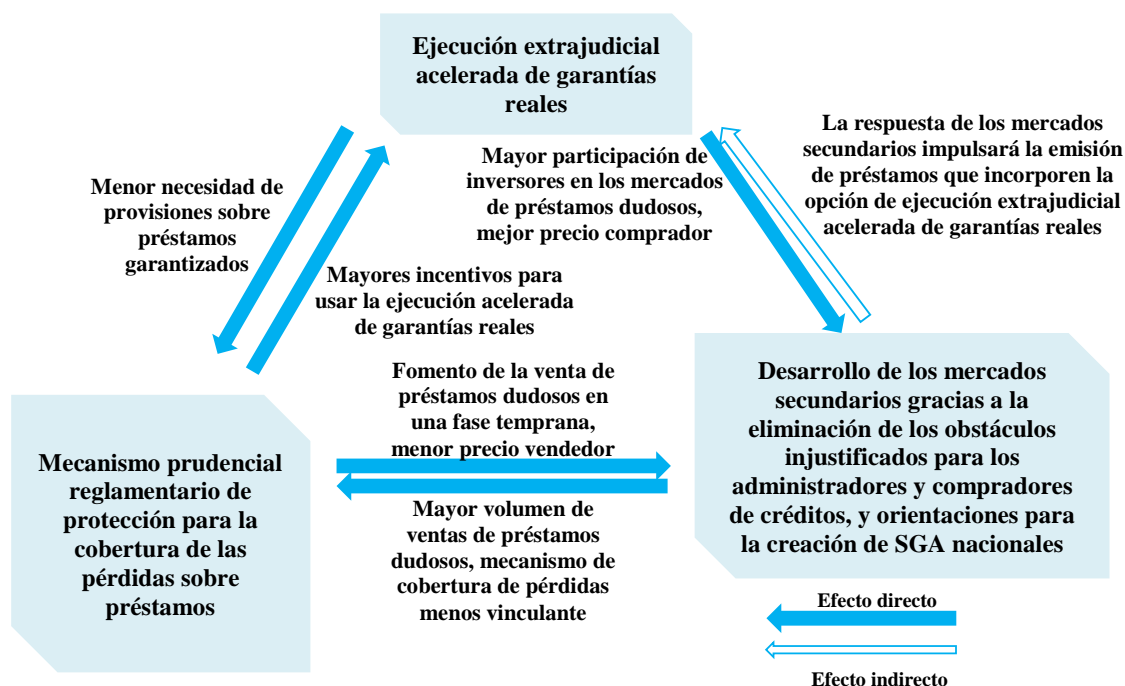
El paquete abarca una parte importante del Plan de Acción del Consejo. Al combinar varios elementos, el conjunto del paquete crea el entorno adecuado para el tratamiento de los préstamos dudosos en los balances de los bancos y para reducir el riesgo de acumulación de préstamos dudosos en el futuro. El impacto de las medidas variará de un Estado miembro a otro y de una entidad a otra. Algunas tendrán mayores efectos en la evaluación *ex ante* de

los riesgos que realizan los bancos en el momento de la concesión de los préstamos, otras favorecerán el rápido reconocimiento y una mejor gestión de los préstamos dudosos, y otras incrementarán el valor de mercado de dichos préstamos.

En particular:

- La propuesta relativa al mecanismo prudencial de protección garantizará que las pérdidas crediticias sobre préstamos dudosos futuros estén suficientemente provisionadas, facilitando así la resolución o venta de dichos préstamos. Estos efectos se complementarían con mercados secundarios más desarrollados para los préstamos dudosos, que reforzarían la demanda de préstamos dudosos y aumentarían su valor de mercado. Los bancos podrán así vender sus préstamos dudosos más fácilmente de acuerdo con normas más estrictas en materia de provisiones.
- En el pasado, las SGA resultaron ser una herramienta útil si se cumplían las condiciones adecuadas y siguen teniendo su utilidad, a pesar de que el marco jurídico pertinente de la UE ha evolucionado en los últimos años. No obstante, la utilidad de las SGA se ve menoscabada si los mercados secundarios para los préstamos dudosos están poco desarrollados, ya que para las SGA es importante la posibilidad de vender los préstamos a terceros inversores. Las SGA y otros muchos potenciales compradores de créditos dependen en gran medida de la existencia de sociedades independientes que administren y gestionen los préstamos en su nombre. Por lo tanto, las SGA serán más eficaces si cuentan con el apoyo de las propuestas legislativas que la Comisión presenta en este paquete. Por el contrario, si no se mejora el funcionamiento de los mercados secundarios de préstamos dudosos, las SGA pueden tener más dificultades para cumplir su objetivo.
- Por otro lado, la ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales como mecanismo rápido para la recuperación del valor de las garantías debería reducir los costes de resolución de los préstamos dudosos y ayudar de este modo a los bancos y compradores de préstamos dudosos a recuperar valor. Un mecanismo de este tipo, disponible al margen de los procedimientos de reestructuración preventiva o de insolvencia, completaría la propuesta de Directiva, de noviembre de 2016, sobre reestructuración, segunda oportunidad y eficiencia de los procedimientos de insolvencia.

Figura 3: Paquete relativo a los préstamos dudosos: medidas con efectos que se refuerzan mutuamente



Además, la Comisión está examinando, junto con el BCE y la ABE, maneras de fomentar una mayor transparencia de los préstamos dudosos y sus mercados. Para ello, es preciso mejorar la disponibilidad y la comparabilidad de los datos sobre préstamos dudosos. Una idea que se está estudiando en este contexto es apoyar el desarrollo de plataformas de información sobre préstamos dudosos o registros de crédito por los participantes en el mercado. El trabajo exploratorio se está ultimando y la labor conjunta realizada por la Comisión, el BCE y la ABE se presentará en una nota técnica específica²³.

Por último, las iniciativas presentadas hoy por la Comisión son también claramente complementarias de los demás elementos del Plan de Acción del Consejo, en particular las medidas que se propone que tomen los Estados miembros, las autoridades de supervisión y otras instituciones de la UE. Más concretamente, las siguientes medidas complementarían las que hoy propone la Comisión:

- las directrices generales sobre gestión de préstamos dudosos destinadas a todos los bancos de la UE;
- las directrices detalladas sobre la concesión, la supervisión y la gobernanza interna de los préstamos bancarios, que pondrán especial énfasis en la transparencia y la evaluación de la solvencia de los prestatarios;

²³ Para la gestión de los préstamos dudosos sería útil disponer de marcos de ejecución de préstamos y de insolvencia más previsibles y eficientes. Por consiguiente, la Comisión está realizando un análisis comparativo de estos regímenes para trazar una estampa fiel de los retrasos y problemas de recuperación de valor a los que se enfrentan los bancos en caso de impago de los prestatarios. Invita a que los Estados miembros y los supervisores colaboren estrechamente a fin de desarrollar un método sólido de análisis comparativo. En este contexto, la propuesta de Directiva de la Comisión sobre insolvencia empresarial, reestructuración y segundas oportunidades impone a los Estados miembros la obligación de recoger información comparable sobre los procedimientos de reestructuración e insolvencia y comunicarla a la Comisión. Ello es fundamental para demostrar la eficiencia de los marcos reglamentarios vigentes en los Estados miembros en lo relativo a los deudores insolventes.

- los planteamientos macroprudenciales para prevenir la aparición en todo el sistema de problemas ligados a los préstamos dudosos, teniendo en cuenta los posibles efectos procíclicos y las repercusiones para la estabilidad financiera de las medidas adoptadas en relación con los préstamos dudosos; y
- los requisitos de información sobre la calidad de los activos y los préstamos dudosos de los bancos.

Las medidas llevadas a cabo por la Comisión, el BCE, la ABE y la Junta Europea de Riesgo Sistémico generarán importantes sinergias. Los requisitos reglamentarios de cobertura mínima que se proponen deberían suponer un fuerte incentivo para que los directivos de los bancos eviten la acumulación de préstamos dudosos en el futuro, mediante una mejor gestión de estos préstamos y prácticas más sólidas de concesión de préstamos. Se reforzarán así los efectos previstos de los trabajos en curso del BCE y la ABE sobre las prácticas de los bancos en materia de concesión de préstamos, gestión de préstamos dudosos, supervisión y gobernanza interna. Los trabajos relativos a la información sobre los préstamos dudosos y la infraestructura del mercado de estos préstamos deberían mejorar aún más el funcionamiento de los mercados secundarios para los préstamos dudosos.

8. CONCLUSIONES

En consonancia con el significativo avance global en la reducción de riesgos en el sector bancario de la UE, el volumen de préstamos dudosos sigue disminuyendo en la Unión. A pesar de esta tendencia positiva, el elevado número de préstamos dudosos sigue representando un reto importante para varios Estados miembros y para la UE en su conjunto.

Acelerar la tendencia actual de reducción de estos préstamos y evitar su acumulación es un paso importante hacia la realización de la Unión Bancaria. Si bien la supervisión por el BCE de los grandes bancos y los bancos sistémicos (Mecanismo Único de Supervisión) y la Junta Única de Resolución están ya en funcionamiento, la Unión Bancaria sigue estando incompleta. Los módulos fundamentales de los marcos prudenciales y de resolución posteriores a la crisis ya son una realidad o están a punto de completarse, y los riesgos en el sector bancario de la zona del euro se han reducido considerablemente. Ello significa que ha llegado el momento de poner en marcha los dos elementos restantes de la Unión Bancaria: un mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Dentro de una Unión Bancaria incompleta, el sector bancario seguirá fragmentado por las fronteras nacionales y, en consecuencia, no aportará los beneficios económicos y la mayor estabilidad que se derivarían de una mayor integración del sector.

El completo paquete de medidas que se presenta hoy constituye un paso importante a la hora de corregir esta situación. En los próximos meses y años será necesario mantener el ritmo de avance en la aplicación de todas las medidas previstas para poder atajar el desafío que plantean los préstamos dudosos en términos tanto de la reducción de los elevados volúmenes actuales hasta niveles sostenibles como de la evitación de su futura acumulación.

Los diferentes bancos y los Estados miembros afectados tendrán que mantener sus esfuerzos a un ritmo sostenido, pero la acción concertada de la Comisión y otras instituciones de la UE, en particular el BCE, deberá continuar. El paquete de medidas legislativas y no

legislativas presentado hoy junto con la presente Comunicación constituye una parte fundamental de este trabajo. Así pues, la Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo que avancen con rapidez en este importante dossier, con el fin de apoyar los esfuerzos conjuntos en curso para reducir los riesgos en el sector bancario europeo. Al mismo tiempo, debe otorgarse la máxima prioridad política a las medidas legislativas pendientes sobre la reducción del riesgo —el paquete bancario de noviembre de 2016²⁴— y la legislación sobre reestructuración empresarial e insolvencia y llegar a un acuerdo sobre ellas lo más rápidamente posible. La Comisión está dispuesta a colaborar con los colegisladores con este fin.

²⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm.