



Estrasburgo, 18.4.2023
COM(2023) 225 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y
SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**sobre la revisión del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos para
contribuir a completar la unión bancaria**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la revisión del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos para contribuir a completar la unión bancaria

Introducción

La creación de la unión bancaria en 2014 fue una respuesta contundente a la crisis financiera mundial y a la consiguiente crisis de la deuda soberana de la zona del euro. Mediante la reforma de la arquitectura de supervisión y resolución de la UE para los bancos, la unión bancaria ha reforzado la estabilidad del sector bancario, que gracias a ello ha podido apoyar a las empresas y a los hogares incluso durante la reciente crisis de la COVID-19.

La unión bancaria también desempeña un papel clave en la financiación del crecimiento y las inversiones, la mejora de la competitividad de la UE¹ y el refuerzo de la unión económica y monetaria, ayudando así a la UE a hacer frente a importantes retos estructurales, como la doble transición ecológica y digital, e incluso a los retos derivados de la agresión ilegal e injustificada de Rusia contra Ucrania.

Dos pilares de la unión bancaria —el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR)— ya están plenamente operativos. Junto con la presente Comunicación, la Comisión ha publicado su segundo informe sobre el funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión². En el informe se concluye que el MUS funciona globalmente bien y ha alcanzado su madurez como autoridad de supervisión, cumpliendo los objetivos establecidos en el momento de su creación. También el Mecanismo Único de Resolución está ahora consolidado. La Junta Única de Resolución, en colaboración con las autoridades nacionales de resolución, ha elaborado planes de resolución para los principales bancos de la UE, y el Fondo Único de Resolución está en marcha para prestar apoyo a la resolución en caso necesario. Se ha llegado a un acuerdo político sobre un mecanismo de protección para el Fondo Único de Resolución, que debe ser proporcionado por el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Gracias al MUS y al MUR, así como al refuerzo de las normas en materia de supervisión y resolución bancarias, el sector bancario de la UE ha aumentado considerablemente su resiliencia frente a las perturbaciones y goza en general de buena salud. El tercer pilar, esto es, un sistema común de protección de depósitos, también es clave para reforzar la resiliencia del sector bancario, pero los legisladores de la UE todavía no han llegado a un acuerdo político al respecto.

Los esfuerzos para completar la unión bancaria prosiguen. En la Cumbre del Euro de diciembre de 2020 se invitó al Eurogrupo a elaborar «un plan de trabajo por etapas y acotado en el tiempo en relación con todos los elementos pendientes necesarios para completar la

¹ Comisión Europea (2023): *«Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030»*.

² Artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Reglamento MUS).

unión bancaria»³. Si bien los debates posteriores en el Eurogrupo no culminaron en la elaboración de dicho plan de trabajo, se acordó⁴ que el refuerzo del marco común de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos⁵ debía ser el siguiente paso⁶. La propuesta de reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos, adoptada hoy por la Comisión, inicia ese proceso. Por otra parte, el Eurogrupo se comprometió a revisar el estado de la unión bancaria en el siguiente ciclo legislativo y a determinar de manera consensuada otras posibles medidas para su compleción. Tal compromiso se reafirmó en la Cumbre del Euro de 24 de marzo de 2023⁷. Paralelamente, el Parlamento Europeo, en su último informe anual sobre la unión bancaria⁸, recordó la importancia de completar la unión bancaria, con el establecimiento de un sistema común de protección de depósitos como tercer pilar.

La propuesta de la Comisión consiste en reformar el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos mediante modificaciones legislativas de la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias, el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución y la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos. El objetivo de la reforma es reforzar las disposiciones vigentes para la gestión de los bancos inviables en la UE. En particular, se propone mejorar la eficacia, desde el punto de vista del diseño y la aplicación, de las disposiciones para la gestión de la inviabilidad de los bancos medianos y más pequeños. Aunque la reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos lleva varios años debatiéndose y es anterior a las recientes crisis bancarias de los Estados Unidos y Suiza, estas crisis subrayan la importancia de garantizar que las disposiciones de la UE para la gestión de la inviabilidad de los bancos sean lo más sólidas y eficaces posible.

La propuesta de reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos

Los principales objetivos del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos son preservar la estabilidad financiera y la confianza de los depositantes y proteger a los contribuyentes en el contexto de la inviabilidad de los bancos⁹. Para alcanzar esos objetivos, el marco debe garantizar que sea posible cubrir las pérdidas relacionadas con la inviabilidad

³ Consejo Europeo (diciembre de 2020): [«Declaración de la Cumbre del Euro»](#).

⁴ Eurogrupo (junio de 2022): [«Declaración del Eurogrupo sobre el futuro de la unión bancaria»](#).

⁵ La consecución de un marco más sólido para la gestión de los bancos inviables en la UE fue una de las cuatro líneas de trabajo que se debatieron como parte de un posible plan de trabajo para completar la unión bancaria, además de una protección común más sólida para los depositantes, un mercado único de servicios bancarios más integrado y una mayor diversificación de las tenencias de bonos soberanos de los bancos en la UE. Asimismo, el Eurogrupo se comprometió a revisar los avances realizados en el refuerzo de la unión bancaria y a reanudar los debates respecto de las demás líneas de trabajo tras la adopción de la reforma legislativa sobre el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos.

⁶ Además de actualizar el código normativo único de Basilea (el Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital, RRC/DRC).

⁷ Consejo Europeo (24 de marzo de 2023): [«Declaración de la Cumbre del Euro, reunida en composición ampliada»](#). En su declaración de la Cumbre del Euro de 24 de marzo de 2023, el Consejo Europeo pidió que prosiguieran los esfuerzos para completar la unión bancaria, en consonancia con la declaración del Eurogrupo de 16 de junio de 2022.

⁸ Parlamento Europeo (julio de 2022): [«Informe sobre la unión bancaria: informe anual 2021»](#) [2021/2184(INI)].

⁹ La Comisión está dispuesta a prestar apoyo a los Estados miembros a través del instrumento de apoyo técnico [COM(2020) 409 final] a fin de que sigan mejorando su preparación para la gestión de crisis y la puesta en práctica de la misma.

de un banco, al tiempo que se minimiza el riesgo de recurrir a financiación pública. Desde la crisis financiera mundial, los bancos de la UE han acumulado una capacidad sustancial para absorber pérdidas en caso de crisis a través del aumento de las tenencias de capital y otros pasivos con capacidad de absorción de pérdidas. Además, se dispone ahora, para absorber las pérdidas, de redes de seguridad financiadas por el sector, como el Fondo Único de Resolución dentro de la unión bancaria, los fondos nacionales de resolución al margen de la unión bancaria y los fondos nacionales de garantía de depósitos. Sin embargo, la experiencia adquirida con la aplicación del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos ha puesto de manifiesto la existencia de dificultades para gestionar la inviabilidad de los bancos medianos o más pequeños, en particular, cuando implica la asignación de pérdidas a los depositantes, una situación que podría afectar a la confianza de estos y a la estabilidad financiera. El resultado ha sido una reticencia a aplicar el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos según lo previsto y, a menudo, el recurso a la financiación pública para gestionar la inviabilidad de los bancos en cuestión.

En el actual marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos, las normas relativas al acceso a la financiación difieren entre los distintos instrumentos de gestión de crisis, y eso lleva a que el uso de tales instrumentos sea menos homogéneo entre los Estados miembros y, con frecuencia, menos eficaz, al quedar limitado el acceso a la financiación del sector sin la imposición de pérdidas a los depositantes. A esa característica del marco existente se suma la amplia discrecionalidad que tienen las autoridades de resolución para determinar si el interés público exige que la inviabilidad de un banco se gestione con arreglo a las normas de resolución armonizadas a escala de la UE o se liquide con arreglo a los procedimientos nacionales de insolvencia. En consecuencia, existe un riesgo de fragmentación del mercado y de obtención de resultados subóptimos en la gestión de la inviabilidad de los bancos, especialmente en el caso de los bancos medianos y más pequeños, que pueden ser «demasiado grandes para ser liquidados» con arreglo a los regímenes nacionales de insolvencia.

La reforma propuesta ahora por la Comisión pretende abordar tales limitaciones del actual marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos. Partiendo de una amplia consulta y una exhaustiva preparación¹⁰, la propuesta de reforma del marco abarca una serie de aspectos estratégicos clave y constituye una respuesta coherente a los problemas detectados. Los principales elementos de la propuesta de reforma son los siguientes:

- Aclaración de la evaluación del interés público en la gestión de crisis bancarias, a fin de garantizar que también en el caso de los bancos inviables medianos y más pequeños pueda recurrirse a una completa gama de instrumentos de gestión de crisis bancarias, como los instrumentos de transferencia¹¹, si con ello es posible conseguir de manera más eficaz los objetivos de salvaguardar la estabilidad financiera y la confianza de los depositantes y proteger el dinero de los contribuyentes.

¹⁰ La propuesta se apoya en una amplia gama de fuentes de información, detalladas en la evaluación de impacto adjunta.

¹¹ Los instrumentos de transferencia comprenden la venta del banco inviable o de partes del mismo a un comprador viable, la transferencia a un banco puente o el uso de la entidad de gestión de activos.

- Facilitación del uso de los fondos de los sistemas de garantía de depósitos (SGD) para la financiación de instrumentos de gestión de crisis como alternativa a la función básica de pago. Tal uso de los SGD se haría posible modificando la jerarquía de créditos en caso de insolvencia, pero solo debe ser un complemento de la capacidad interna de absorción de pérdidas de los bancos, que sigue siendo la primera línea de defensa. También el uso alternativo de los fondos de los sistemas de garantía de depósitos en la financiación de instrumentos de gestión de crisis debe someterse a una prueba armonizada del menor coste.
- El recurso a los fondos de los sistemas de garantía de depósitos, cuando se aplique a los bancos medianos o más pequeños en proceso de resolución, incluido por lo que respecta al acceso al Fondo Único de Resolución, solo debe ser posible a) cuando la autoridad o autoridades de resolución lo consideren necesario a fin de salvaguardar la estabilidad financiera y proteger a los contribuyentes, facilitando al mismo tiempo la salida del mercado; b) cuando evite imponer pérdidas a los depositantes, y c) cuando se someta a condiciones y salvaguardias adecuadas, especialmente en caso de acceso al Fondo Único de Resolución, para lo cual debe haberse planificado previamente la resolución del banco de que se trate.

Los citados elementos de la propuesta de reforma están estrechamente interrelacionados y deben considerarse de manera holística, si se quiere que la reforma alcance los objetivos deseados. La propuesta de reforma comprende también otros elementos, destinados a hacer que el marco sea más predecible y eficiente (por ejemplo, eliminando los solapamientos entre las medidas de intervención temprana y las de supervisión o facilitando una activación anticipada de la resolución) y a mejorar la protección de los depositantes (por ejemplo, mejoras específicas de las disposiciones de la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos por lo que respecta al alcance de la protección y la cooperación transfronteriza, la armonización de las opciones nacionales o la mejora de la transparencia en relación con la solidez financiera de los SGD).

Mediante una mejor interacción con los procedimientos nacionales de insolvencia, la propuesta de reforma trata de hacer que el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos sea aún más eficaz para todos los bancos de la UE, con independencia de su tamaño, modelo de negocio y estructura de pasivos. Sin esta reforma, existe el riesgo de que los bancos inviables medianos o pequeños sigan gestionándose fuera del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos, con arreglo a regímenes nacionales heterogéneos, lo que a menudo se traduce en procedimientos de insolvencia inútilmente costosos y perturbadores que implican el uso de fondos públicos. Tales resultados distorsionan la igualdad de condiciones en el mercado único, reducen la eficiencia de la gestión de crisis bancarias y pueden acarrear costes innecesarios para los contribuyentes.

El papel de un sistema común de seguro de depósitos en el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos

La evaluación de impacto que acompaña al paquete legislativo adoptado hoy pone de relieve que la propuesta de reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos sería aún más eficaz si se combinara con un sistema común de seguro de depósitos. Tal sistema ampliaría la red de seguridad disponible para proteger a los depositantes al reducir la vulnerabilidad de los fondos nacionales de garantía de depósitos ante perturbaciones locales

de gran envergadura. Además, aseguraría la igualdad de condiciones en toda la unión bancaria y evitaría la fragmentación del mercado a causa de las divergencias entre los sistemas nacionales de garantía de depósitos. Por otra parte, la puesta en común de los fondos de los sistemas de garantía de depósitos daría lugar a un incremento de la eficiencia que permitiría reducir el nivel objetivo para todos los sistemas de garantía de depósitos contribuyentes, lo que, a su vez, conllevaría la reducción de los costes para los bancos, mientras que los depositantes seguirían disfrutando del mismo nivel de protección¹². Asimismo, mejoraría la coherencia del proceso de toma de decisiones, gracias a una gobernanza central reforzada en el seno de la unión bancaria. Es evidente que un sistema común de seguro de depósitos constituye un complemento esencial del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos.

La propuesta de la Comisión relativa a un Sistema Europeo de Seguro de Depósitos (SESD) se adoptó en 2015¹³ y prevé el establecimiento de un SESD plenamente operativo en tres fases consecutivas: un sistema de reaseguro para los sistemas nacionales de garantía de depósitos participantes en un primer período de tres años, un sistema de coaseguro para los sistemas nacionales de garantía de depósitos participantes en un segundo período de cuatro años, y un seguro pleno para los sistemas nacionales de garantía de depósitos participantes al término de los períodos anteriores, es decir, la forma final y definitiva del SESD. En las tres fases, el SESD cubriría las pérdidas finales sufridas por los sistemas nacionales de garantía de depósitos participantes. Se han estudiado igualmente diversas opciones intermedias o alternativas, como un modelo «híbrido» para el SESD. A diferencia de la propuesta del SESD de 2015 y en consonancia con las ideas presentadas por la Comisión en una Comunicación de 2017¹⁴, el modelo híbrido permitiría que una parte de los fondos financiados por el sector bancario en el contexto de la unión bancaria se reuniera en un Fondo de Seguro de Depósitos, que coexistiría con los fondos remanentes en los sistemas nacionales de garantía de depósitos¹⁵. Durante una fase inicial, cuando un sistema de garantía de depósitos beneficiario agotase sus fondos, el Fondo de Seguro de Depósitos le proporcionaría un aporte de liquidez. Si, a su vez, se agotara el Fondo de Seguro de Depósitos, este podría obtener préstamos de los demás sistemas nacionales de garantía de depósitos a través de un mecanismo de préstamo obligatorio. El riesgo final se mantendría a nivel nacional, ya que el aporte de liquidez recibido del Fondo de Seguro de Depósitos sería reembolsado por el sistema nacional de garantía de depósitos beneficiario.

Las negociaciones políticas sobre el SESD están estancadas y el proceso legislativo se ha prolongado ya casi ocho años. A pesar de la importante labor técnica realizada por los grupos de trabajo del Consejo¹⁶, no ha habido progresos tangibles para alcanzar un acuerdo en la

¹² Las calibraciones incluidas en la evaluación de impacto del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos apuntan a que con un nivel relativamente ambicioso de puesta en común de recursos de los SGD a escala europea (75 % del nivel objetivo) se crearían importantes sinergias y eventualmente se podría reducir el nivel objetivo del 0,8 al 0,6 % de los depósitos con cobertura para todos los SGD contribuyentes.

¹³ COM(2015) 0586 final.

¹⁴ Comisión Europea (octubre de 2017): [«Comunicación sobre la culminación de la unión bancaria»](#) [COM(2017) 592 final].

¹⁵ En el anexo 10 de la evaluación de impacto del paquete relativo al marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos se ofrecen más detalles sobre el modelo híbrido.

¹⁶ Consejo Europeo (junio de 2021): [«Informe de situación de la Presidencia sobre el fortalecimiento de la unión bancaria»](#) (Presidencia portuguesa del Consejo), y Consejo Europeo (noviembre de 2021):

institución. Entretanto, tampoco el Parlamento ha aprobado su informe. En su último informe anual sobre la unión bancaria¹⁷, el Parlamento Europeo declaró su voluntad de reactivar las negociaciones sobre la introducción del SESD, y, el 5 de diciembre de 2022, el presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) y los coordinadores de seis grupos políticos emitieron una declaración política en la que instaban al Consejo y a la Comisión a trabajar en pos del establecimiento de un SESD realista, creíble y sólido. Dada la complementariedad entre el SESD y la propuesta de reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos, debería ser una prioridad renovar los esfuerzos para alcanzar un acuerdo político sobre el SESD.

Conclusión

La culminación de la unión bancaria sigue siendo una prioridad estratégica de la Unión Europea. Se han realizado avances significativos con el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución, que ya están plenamente operativos. Si bien el acuerdo político sobre un plan de trabajo para completar la unión bancaria sigue resistiéndose, la propuesta de reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos adoptada hoy por la Comisión constituye un importante paso adelante. La propuesta de reforma reforzará las disposiciones existentes para la gestión de la inviabilidad de los bancos de tal manera que se salvaguarde la estabilidad financiera y se proteja a los depositantes y a los contribuyentes, permitiendo así que la unión bancaria ofrezca un nivel aún más elevado de resiliencia y competitividad del sistema financiero.

Paralelamente, la Comisión está llevando a cabo una evaluación de su marco de ayudas estatales para bancos, que se prevé finalizar en el primer trimestre de 2024 y cuyos resultados servirán de base para una posible revisión posterior de dicho marco. Habida cuenta de las interrelaciones entre el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos y el marco de ayudas estatales para bancos, la finalidad de dicha revisión sería garantizar la coherencia entre ambos marcos, teniendo en cuenta los escenarios normativos que se definan en el marco renovado de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos. En ese contexto y en función de los resultados de la evaluación, la Comisión podría examinar la posibilidad de adoptar un enfoque más progresivo, con diferentes criterios para determinar la compatibilidad de las ayudas estatales en forma de medidas preventivas, medidas de resolución o aportación de liquidez al margen de la resolución. En particular, la Comisión podría examinar si un uso más eficaz de la resolución, especialmente su financiación gracias a un acceso facilitado a las redes de seguridad financiadas por el sector, en consonancia con la propuesta relativa al marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos presentada hoy, permitiría reforzar la coherencia de los requisitos.

Es esencial que prosigan los esfuerzos para completar la unión bancaria, incluido mediante un sistema común de seguro de depósitos, y la Comisión reitera su pleno compromiso con esa labor. Por tanto, la Comisión invita al Parlamento Europeo y a los Estados miembros a que

[«Fortalecimiento de la unión bancaria: Informe de situación de la Presidencia»](#) (Presidencia eslovena del Consejo).

¹⁷ Parlamento Europeo (julio de 2022): [«Informe anual de 2021 sobre la unión bancaria»](#) [2021/2184 (INI)].

lleguen a un acuerdo sobre la propuesta de reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo en 2024.