



Bruselas, 16.12.2020
COM(2020) 822 final

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

Afrontar los préstamos dudosos a raíz de la pandemia de COVID-19

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

Afrontar los préstamos dudosos a raíz de la pandemia de COVID-19

INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 ha provocado una fuerte recesión económica en la UE y en todo el mundo. Para proteger a los hogares y las empresas de su impacto, los reguladores y supervisores de la UE han tomado medidas con vistas a respaldar la capacidad inmediata de los bancos para seguir concediendo préstamos y absorber las pérdidas relacionadas con la pandemia. En concreto, el paquete de medidas bancarias de la Comisión para hacer frente a la COVID-19, que incluía una Comunicación interpretativa sobre la aplicación de los marcos contable y prudencial de la Unión («Apoyar a las empresas y los hogares frente a la COVID-19»)¹, así como una serie de modificaciones específicas de «solución rápida»² de las normas prudenciales bancarias de la UE (Reglamento sobre Requisitos de Capital³), tenía por objeto garantizar que los bancos pudieran seguir concediendo préstamos a hogares y empresas durante la fase más aguda de la crisis. Los bancos son, en efecto, parte de la solución actual, lo que refleja en gran medida su sólida posición en términos de capital a raíz de las importantes reformas realizadas tras la crisis financiera de 2008. **Los Estados miembros también han adoptado medidas decisivas, con programas de apoyo para paliar las dificultades de liquidez que afectan a los hogares y las empresas.** Por lo general, estos programas implican sistemas de garantía pública y el aplazamiento de pagos (moratorias). Tales medidas ayudan a los prestatarios con problemas temporales de liquidez y evitan el incremento de los préstamos dudosos. En este sentido, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) ha decidido recientemente reactivar sus Directrices sobre las moratorias legislativas y no legislativas⁴. La Comisión también ha adoptado un marco temporal para que los Estados miembros puedan aprovechar plenamente la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales con el fin de respaldar la economía en el contexto de la actual pandemia de COVID-19.

El sector bancario de la UE sigue gozando de buena salud financiera tras el impacto económico y financiero inicial causado por la COVID-19, pero hay riesgos de corrección a la baja. En el segundo trimestre de 2020, la media de la ratio de capital de

¹ COM(2020) 169 final.

² Las modificaciones entraron en vigor el 26 de junio de 2020, a tiempo para los informes financieros bancarios relativos al segundo trimestre. Véase el Reglamento (UE) 2020/873 en lo relativo a determinadas adaptaciones realizadas en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 204 de 26.6.2020, p. 4).

³ Reglamento (UE) n.º 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁴ Véase <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>.

nivel 1 de todos los bancos de la UE era del 16,4 %, y la media de la ratio de préstamos dudosos se situaba en el 2,8 %. El coeficiente de cobertura de liquidez de las entidades financieras significativas se situaba en un holgado 165,5 %. Sin embargo, a pesar de las amplias medidas de apoyo a nivel de la UE y de los Estados miembros, la pandemia ha afectado duramente a la economía, y todos los Estados miembros se encuentran ahora en recesión⁵. Los bancos están expuestos a empresas y personas físicas que son ahora más vulnerables desde el punto de vista financiero, en especial las pymes, cuyas fuentes de ingresos y financiación están menos diversificadas, y sectores específicos (p. ej., el transporte, el turismo y la hostelería). Es fundamental, por lo tanto, seguir de cerca la situación y los posibles riesgos para la estabilidad financiera, así como garantizar que los bancos puedan seguir desempeñando un papel positivo en la recuperación tras la recesión económica. En un futuro, podrían ser necesarias más medidas estructurales para evitar la acumulación de préstamos dudosos en los balances de los bancos a medio plazo. La Comisión recomienda que las entidades financieras, los supervisores y los responsables políticos, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros, adopten conjuntamente medidas firmes para reforzar la preparación del sistema financiero y apoyar así la estabilidad financiera y la recuperación económica.

Una de las lecciones clave de la última crisis económica es la necesidad de afrontar cuanto antes toda nueva acumulación de préstamos dudosos en los balances de las entidades bancarias. Por lo tanto, en septiembre de 2020 la Comisión organizó una mesa redonda con partes interesadas públicas y privadas acerca del modo de hacer frente a los préstamos dudosos a raíz de la pandemia de COVID-19, con el fin de analizar distintos elementos que podrían constituir una estrategia eficaz. Sobre la base de los intercambios habidos en esta mesa redonda, la Comisión considera que una estrategia eficaz debería centrarse en una combinación de medidas complementarias destinadas a: i) seguir desarrollando los mercados secundarios para activos devaluados⁶, lo que permitiría retirar los préstamos dudosos de los balances de los bancos y garantizaría una protección adecuada para los deudores; y ii) reformar los marcos de insolvencia y recuperación de la deuda, asegurando un equilibrio adecuado de intereses entre acreedores y deudores.

Los mercados secundarios y los marcos de insolvencia ya constituían una parte importante del Plan de Acción del Consejo de 2017 sobre préstamos dudosos⁷. A pesar de los importantes avances en su aplicación, el Parlamento Europeo y el Consejo aún no han adoptado las medidas fundamentales, en particular la propuesta de la Comisión de una Directiva sobre los administradores de créditos, los compradores de créditos y la recuperación de las garantías reales⁸. Además, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia puede ser un importante apoyo para las reformas dirigidas a reducir los préstamos dudosos, en especial para mejorar los marcos jurídico, administrativo y de insolvencia que sustentan una resolución eficiente de dichos préstamos. Por último, debería alentarse a los bancos, en la mayor medida posible, a adoptar un enfoque proactivo con miras a entablar un diálogo constructivo con sus deudores de forma precoz. La Comisión seguiría apoyando a los

⁵ Previsiones económicas del otoño de 2020 de la Comisión Europea.

Véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2021.

⁶ Para ello, es preciso adoptar medidas tanto a nivel nacional como de la Unión, según corresponda.

⁷ Consejo de Asuntos Económicos y Financieros: «Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa», julio de 2017.

⁸ COM(2018) 135 final, 2018/063 (COD).

Estados miembros, a través del Instrumento de Apoyo Técnico⁹, en la preparación de su marco nacional y en el refuerzo de la capacidad de sus supervisores para hacer frente a los niveles cada vez mayores de préstamos dudosos.

Tomando como base el Plan de Acción del Consejo de 2017, se requieren más medidas específicas para afrontar una posible acumulación de préstamos dudosos a medio plazo como resultado de la pandemia de COVID-19. En la presente Comunicación, la Comisión propone, pues, una serie de medidas nuevas para ayudar a abordar los próximos flujos de préstamos dudosos.

Dado que todavía hay una gran incertidumbre en torno a las perspectivas económicas en el contexto de la pandemia de COVID-19, es importante hacer balance del conjunto global de herramientas estratégicas a fin de estar preparados para lidiar con las dificultades que puedan afectar a bancos concretos. Al efecto, la presente Comunicación, basándose en el plan general sobre la puesta en marcha de sociedades de gestión de activos (SGA) de la Comisión (Proyecto SGA)¹⁰, ofrece un marco para que los Estados miembros puedan, según sea necesario, afrontar las consecuencias económicas de la COVID-19. Se incluye aquí el modo en que el posible uso de medidas cautelares, de conformidad con los marcos de resolución bancaria y ayudas estatales de la Unión, puede servir para abordar el impacto de la pandemia de COVID-19 en la economía, de manera complementaria a las medidas de apoyo fiscal introducidas, en distinto grado, por los Estados miembros para ayudar a las empresas afectadas.

A la hora de afrontar el desafío de luchar contra los préstamos dudosos, es importante garantizar que los consumidores, y especialmente los prestatarios vulnerables, estén debidamente protegidos. Entre las medidas ya presentadas, en concreto en lo que se refiere al mercado de administradores y compradores de créditos, la Comisión ha propuesto que en el traspaso de un préstamo a otro inversor se garantice la protección que los prestatarios afectados hubieran acordado con el banco prestamista original¹¹. La Comisión también ha acogido con satisfacción las «mejores prácticas» acordadas por el sector financiero y las organizaciones de consumidores y empresariales, que describen el modo en que los distintos participantes en el mercado pueden ayudar a los ciudadanos y las empresas durante la crisis¹². Para dar seguimiento a este acuerdo, la Comisión tiene la intención de organizar una nueva mesa redonda a fin de hacer balance de las medidas de rescate ofrecidas en los

⁹ COM(2020) 409 final.

¹⁰ SWD(2018) 72 final. Este documento, que formaba parte del paquete de medidas de la Comisión para llevar a cabo los elementos del Plan de Acción del Consejo de 2017 que eran de su competencia, fue redactado de forma conjunta por la Comisión, el Banco Central Europeo (BCE), la Autoridad Bancaria Europea y la Junta Única de Resolución (JUR). En él se aclaran los principales factores de éxito y las características permisibles de estas SGA con apoyo público, en consonancia con el marco legislativo de la UE, en particular la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias y el Reglamento relativo al Mecanismo Único de Resolución, que están plenamente en vigor y tienen el objetivo de limitar la intervención estatal, y las normas sobre ayudas estatales de la Unión.

¹¹ Véase COM(2018) 135 final.

¹² «Best practices in relation to relief measures offered to consumers and businesses in the context of the COVID-19 crisis» [«Mejores prácticas en relación con las medidas de rescate ofrecidas a consumidores y empresas en el contexto de la crisis de la COVID-19», documento en inglés], 14 de julio de 2020.

Véase:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

Estados miembros durante la primera oleada de la pandemia, así como analizar en qué medida se han aplicado sobre el terreno las mejores prácticas y si estas han sido útiles para ayudar a los consumidores y las empresas a hacer uso de las medidas nacionales de rescate. De cara a toda nueva medida que se adopte en el futuro, la Comisión seguirá manteniendo un régimen de protección del consumidor justo, sólido y coherente.

Para garantizar que la estrategia descrita en la presente Comunicación se aplique de forma eficaz, la Comisión establecerá un grupo consultivo sobre préstamos dudosos integrado por las partes interesadas pertinentes del sector y las organizaciones de consumidores. Dicho grupo apoyará a la Comisión en la aplicación de muchas de las acciones propuestas. El objetivo del grupo sería asesorar a la Comisión sobre futuras propuestas.

1. AVANCES RECIENTES EN MATERIA DE PRÉSTAMOS DUDOSOS

Tras una mejora gradual en los últimos años, los ratios de préstamos dudosos en la UE han experimentado hasta cierto punto una inversión de tendencia debido al impacto de la pandemia de COVID-19. Impulsadas principalmente por una reducción de las ventas de préstamos dudosos y las actividades de reestructuración, así como por los nuevos impagos, las últimas cifras muestran que la ratio bruta de préstamos dudosos de **todos los bancos de la UE** experimentó un primer repunte, hasta alcanzar el 2,9 % en el primer trimestre de 2020, frente al 2,6 % del cuarto trimestre de 2019 (véase la ilustración 1). Con ello se puso fin a la tendencia general a la baja que venía dándose desde el cuarto trimestre de 2014. Durante el segundo trimestre de 2020, la media de la ratio de préstamos dudosos de todos los bancos de la UE se mantuvo en el 2,8 %. Si se toman solo en cuenta las **entidades importantes**¹³, la situación es algo distinta, ya que la ratio de préstamos dudosos de la UE ascendió al 2,94 % en el segundo trimestre de 2020, ligeramente por debajo del 3,05 % del primer trimestre de 2020 y del 3,22 % del cuarto trimestre de 2019. La **ratio de provisiones**¹⁴ mejoró notablemente en el segundo trimestre de 2020, hasta llegar al 63,4 %, con un aumento de 1,6 puntos porcentuales intertrimestrales y de 4,5 puntos porcentuales interanuales. La **cantidad absoluta de préstamos dudosos** (valor bruto) de todos los bancos de la UE asciende a 588 000 millones EUR (segundo trimestre de 2020), frente a los 585 000 millones EUR del primer trimestre de 2020 y los 646 000 millones EUR del cuarto trimestre de 2019¹⁵. El cuadro 1 pone de manifiesto que **sigue habiendo diferencias significativas entre los Estados miembros.**

La mayoría de los Estados miembros han experimentado un avance alentador en los últimos años gracias a la combinación del crecimiento económico y una actuación decidida por parte de los bancos, los supervisores y los responsables políticos, que ha facilitado la reducción de los volúmenes de préstamos dudosos y de las ratios de préstamos dudosos. Además, la Comisión ha seguido trabajando de forma constructiva con los Estados

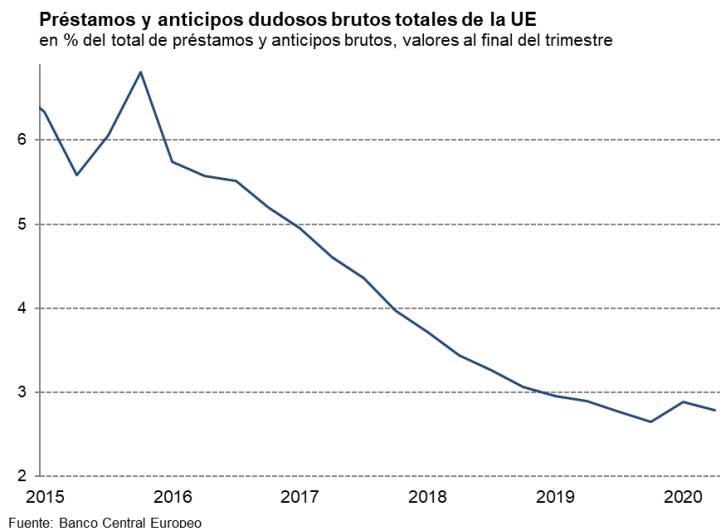
¹³ Entidades de crédito supervisadas directamente por el BCE.

¹⁴ Esta ratio indica la cantidad de fondos que un banco ha reservado para cubrir pérdidas crediticias. Fuente: BCE. Debido a la falta de datos sobre la constitución de provisiones para préstamos, la ratio correspondiente de la UE se ha calculado teniendo en cuenta los deterioros de valor y los préstamos dudosos en relación con todos los instrumentos de deuda (préstamos y valores representativos de deuda).

¹⁵ Fuente: BCE.

miembros a fin de diseñar soluciones específicas para bancos dentro del marco de las normas en materia de ayudas estatales de la Unión y las normas de gestión de crisis para la unión bancaria.

Ilustración 1: Ratio de préstamos dudosos en la UE



Sin embargo, es importante reconocer que, en los últimos años, la existencia de un entorno económico bastante sólido ha ayudado a luchar contra los préstamos dudosos en varios Estados miembros. Durante los últimos meses, la reducción del volumen de préstamos dudosos se ha desacelerado o se ha interrumpido como consecuencia de la pandemia y de las medidas de confinamiento que se instauraron. El análisis disponible pone de manifiesto ciertos motivos de preocupación en cuanto a la capacidad de reembolso, en concreto para las pymes y algunos sectores específicos especialmente afectados por la pandemia¹⁶. Hasta el momento, las medidas adoptadas a nivel nacional en respuesta a la crisis han evitado impagos más generalizados en la amortización de los préstamos. Esto ha ayudado a contener el aumento de préstamos dudosos. No obstante, existe incertidumbre en cuanto a la forma en que la desaparición de las medidas adoptadas para contener la crisis afectará a los prestatarios y a sus bancos. Por otro lado, si bien el amplio recurso a programas de apoyo corporativo ha protegido a los bancos de las pérdidas relacionadas con la COVID-19 en varios Estados miembros, los bancos se han convertido en la primera línea de defensa en aquellos países que no han aplicado dichos programas (o que solo han aplicado programas más modestos).

¹⁶ «The EU banking sector: First insights into the COVID-19 impacts» [«El sector bancario de la UE: primeros datos sobre los impactos de la COVID-19», documento en inglés]. Nota temática de la ABE EBA/REP/2020/17: <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>.

Cuadro 1: Préstamos dudosos y provisiones por Estado miembro¹⁷

	Préstamos dudosos y anticipos brutos (% del total de préstamos y anticipos brutos)		Préstamos dudosos del sector privado* (% de préstamos del sector privado)		Provisiones totales para pérdidas (préstamos)** (% del total de préstamos dudosos)	
	2020T2	2019T2	2020T2	2019T2	2020T2	2019T2
Austria	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5	69,6
Bélgica	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bulgaria	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Croacia	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Chipre	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Chequia	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Dinamarca	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Estonia	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Finlandia	1,5	1,4	-	-	42,6	34,0
Francia	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Alemania	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Grecia	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Hungría	4,0	5,0	5,6	6,5	-	84,1
Irlanda	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Italia	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Letonia	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Lituania	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Luxemburgo	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	-	-	50,5	49,3
Países Bajos	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Polonia	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portugal	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Rumanía	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Eslovaquia	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Eslovenia	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
España	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Suecia	1,0	1,1	1,3	-	32,2	-
Unión Europea	2,8	2,9	-	-	63,4	58,9

Fuente: BCE. Cálculos de la Comisión Europea.

Ahora que el entorno económico ha entrado en una fuerte recesión, será fundamental que los Estados miembros adopten nuevas medidas decisivas, según sea necesario, y aborden los problemas dentro de los marcos nacionales de insolvencia para que los

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 la UE, Finlandia, Malta (segundo trimestre de 2019 y de 2020) ni Suecia (segundo trimestre de 2019). Los datos sectoriales (es decir, el importe total de la exposición frente a los hogares y las sociedades no financieras) para Alemania, Bulgaria, España y Hungría solo están disponibles en su importe en libros.

** No se dispone de datos sobre la constitución de provisiones para préstamos de Suecia (segundo trimestre de 2019) ni de Alemania, Bulgaria, Hungría y la UE. En estos últimos casos, las cifras se basan en los deterioros de valor en relación con todos los instrumentos de deuda (es decir, préstamos y valores representativos de deuda). No se dispone de datos para Hungría (segundo trimestre de 2020).

bancos puedan gestionar el inminente flujo de nuevos préstamos dudosos. Ello permitiría afrontar los préstamos dudosos de la manera más decisiva posible, evitando a su vez una nueva acumulación de tales préstamos en los balances de los bancos. Como base para ello, seguirá siendo importante el reconocimiento y la gestión adecuados de los préstamos dudosos por parte de los bancos¹⁸. Cuanto antes identifiquen los bancos los posibles préstamos dudosos y constituyan provisiones para hacerles frente, más rápido y sencillo será el proceso de resolución y eliminación de estos préstamos, lo que evitará su perjudicial persistencia en el futuro. Asimismo, debería alentarse a los bancos a identificar con precocidad a los deudores en dificultades y a emprender con sus deudores, de manera proactiva, una reestructuración oportuna y adecuada en caso necesario. Por lo que respecta a las empresas en particular, es de esperar que los bancos desarrollen su capacidad para evaluar rápidamente los cambios en la capacidad de servicio de la deuda de las empresas y diferenciar entre necesidades de liquidez y de solvencia.

2. DESARROLLO DE LOS MERCADOS SECUNDARIOS PARA LOS ACTIVOS DEVALUADOS

Un mercado secundario amplio y con liquidez para los activos devaluados ofrecería a los bancos la posibilidad de reducir sus préstamos dudosos vendiéndolos a inversores terceros. Al liberar espacio para nuevos préstamos en los balances de los bancos, estos podrían centrarse en sus actividades fundamentales y financiar la recuperación económica. Es preciso facilitar la entrada y la participación en el mercado, especialmente para los vendedores y compradores de menor tamaño, que pueden ser cruciales para la resolución de préstamos dudosos a nivel local.

Un paso fundamental consiste en alcanzar rápidamente un acuerdo en torno a la propuesta de la Comisión de una Directiva sobre los administradores de créditos, los compradores de créditos y la recuperación de las garantías reales, adoptada en marzo de 2018¹⁹. Esta propuesta tiene como objetivo abrir los mercados, garantizando al mismo tiempo que no se debilite la protección del deudor en el mercado único en caso de venta del préstamo en relación con la protección que ofrecía el banco prestamista inicial. Así, se garantizaría el cumplimiento de las obligaciones de protección del consumidor independientemente de cómo se resuelvan los préstamos dudosos. El Consejo ha acordado un mandato de negociación sobre la propuesta, pero el Parlamento Europeo aún no está preparado para iniciar las negociaciones interinstitucionales.

Para evitar una nueva acumulación de préstamos dudosos en los balances de los bancos a más largo plazo, la Comisión también propuso mejoras específicas del marco de titulización para las exposiciones dudosas²⁰ de los bancos²¹. La Comisión acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado por los colegisladores en diciembre de 2020. Estas

¹⁸ Véase el documento de la ABE «Directrices relativas a la gestión de exposiciones dudosas y reestructuradas y refinanciadas», EBA/GL/2018/06.

¹⁹ COM (2018) 0135 final, 2018/063 (COD).

²⁰ Los préstamos dudosos forman parte de un conjunto más amplio de exposiciones dudosas. Por ejemplo, además de los préstamos, estas exposiciones pueden incluir otros instrumentos de deuda, como títulos de deuda, anticipos y depósitos a la vista.

²¹ COM(2020) 282 final y COM(2020) 283 final.

mejoras ofrecerán un apoyo clave a la hora de luchar contra las consecuencias de la crisis de la COVID-19. La eliminación de los obstáculos normativos existentes y la modificación del marco de titulización para tener en cuenta las características especiales de las titulizaciones de exposiciones dudosas, manteniendo al mismo tiempo unas elevadas normas prudenciales, permitirá a los bancos recurrir en mayor medida a esta herramienta para liberar sus balances de exposiciones dudosas.

2.1. Mejorar la calidad y la comparabilidad de los datos

Proseguir la mejora de la calidad y la comparabilidad de los datos sobre préstamos dudosos sería una acción clave a la hora de cultivar mercados secundarios para dichos préstamos. Las plantillas de datos que la ABE desarrolló en 2017 constituyen un buen punto de partida para un conjunto de datos comunes en relación con las operaciones con préstamos dudosos en la UE, facilitando así la diligencia debida financiera y la valoración de las operaciones con préstamos dudosos. Estas plantillas, que tienen el objetivo de reducir las asimetrías de información en los mercados de préstamos dudosos de la UE, podrían servir de base para una norma común de datos en relación con las operaciones, de manera que los préstamos dudosos pudieran compararse, también entre distintos países.

Sin embargo, debido al carácter voluntario y a la complejidad de estas plantillas, su uso por los participantes en el mercado todavía no se ha generalizado, por lo que es importante estudiar formas de fomentar su empleo. **En consecuencia, el objetivo de la Comisión sería encargar, a principios de 2021, a la ABE que revise las plantillas basándose en una consulta con los participantes en el mercado, tanto del lado de los compradores como de los vendedores, que se realizaría a lo largo de 2021.** La revisión debería tratar de distinguir mejor entre datos críticos y no críticos, basándose en la experiencia práctica extraída de las operaciones anteriores con préstamos dudosos, y abordar las necesidades de los compradores teniendo también en cuenta los datos existentes y los costes del tratamiento de datos para los vendedores. Esto mismo se indicó claramente en los debates con las partes interesadas mantenidos con ocasión de la mesa redonda sobre préstamos dudosos que organizó la Comisión en septiembre de 2020. El calendario general de dicha iniciativa dependería de la adopción de la propuesta de Directiva sobre los administradores y los compradores de créditos, que permitiría convertir la plantilla de datos de la ABE revisada, más proporcionada y sencilla, en normas técnicas de ejecución.

Para fomentar el uso de la plantilla entre los participantes en el mercado y, de ese modo, mejorar la comparabilidad y la calidad de los datos, la plantilla podría hacerse obligatoria, en un principio solo para nuevos préstamos dudosos, es decir, para préstamos que se vuelvan dudosos tras una fecha límite específica. La norma de datos sería obligatoria, pero podría existir cierta flexibilidad en cuanto a los campos de datos que deben completarse. En este sentido, la ABE tendría que ofrecer orientaciones sobre la información que se considera crítica, tras las consultas con las partes interesadas. Además, no debería penalizarse a los bancos si no disponen de los datos no esenciales. La mejor manera de apoyar al mercado secundario de préstamos dudosos sería, pues, haciendo obligatorio el uso de la plantilla, pero permitiendo a los proveedores de datos, en caso necesario y para campos específicos de datos no esenciales, recurrir a la opción de no facilitar datos.

2.2. Infraestructura de datos

A fin de aumentar la transparencia del mercado a un nivel pormenorizado, la Comisión considera que sería conveniente establecer un centro de datos a escala de la UE. Dicho centro actuaría como un registro de datos en apoyo del mercado de préstamos dudosos. Explotaría una exhaustiva base de datos electrónica (que se actualizaría periódicamente), evaluaría la información y daría acceso a los participantes en el mercado, en concreto los vendedores de créditos, los compradores de créditos, los administradores de créditos, los vendedores de préstamos dudosos y las plataformas privadas de préstamos dudosos. El centro ofrecería una plataforma para la cooperación y coordinación con un alcance paneuropeo²². Asimismo, este centro podría ayudar a establecer una norma común de datos (ampliando el uso de la plantilla de datos de la ABE como norma para realizar operaciones con préstamos dudosos), ofrecer controles de calidad de los datos y una validación automatizada, y ayudar a los vendedores a preparar sus datos de cara a la notificación.

A partir de una consulta pública, que tendría lugar en el primer semestre de 2021, la Comisión examinaría varias alternativas para el establecimiento de un centro de datos a escala europea y determinaría la mejor manera de proceder. Por ejemplo, una de las opciones sería establecer el centro de datos ampliando el mandato del actual European DataWarehouse (ED)²³.

El centro europeo de datos recopilaría y almacenaría datos anonimizados sobre las operaciones realizadas con préstamos dudosos y proporcionaría esos datos posnegociación sobre las operaciones y los precios de venta a los participantes en el mercado²⁴. Gracias a ello, los participantes en el mercado podrían comparar las operaciones y obtener información sobre el precio real de los activos y la liquidez del mercado de forma sistemática. De igual manera, el centro de datos también podría ofrecer información sobre los inversores, sus preferencias y sus perfiles, así como información general sobre procesos judiciales.

Además de la información sobre las propias operaciones, la información posnegociación proporcionada por los compradores de préstamos dudosos sobre el flujo de caja generado por la reestructuración de los activos que han adquirido podría aportar información fundamental sobre el mercado de los préstamos dudosos²⁵. Los

²² Se velaría por que dicha cooperación/coordinación cumpliera con las normas antimonopolio de la UE, especialmente en lo que respecta al intercambio de información confidencial.

²³ El European DataWarehouse (ED) forma parte de la iniciativa de datos sobre préstamos en relación con los bonos de titulización de activos (ABS) del BCE. Ofrece un registro centralizado de titulizaciones para la recopilación, la validación y la difusión de datos detallados, normalizados y específicos por tipo de activo sobre préstamos en relación con los ABS y las carteras de préstamos íntegros privados en Europa. Almacena datos de préstamos y la documentación correspondiente para inversores y otros participantes en el mercado. Tiene un mandato estrictamente definido, y no se le permite competir con sus partes interesadas, principalmente los bancos europeos.

²⁴ En una fase posterior, podrían estudiarse las circunstancias en que los bancos (y otros propietarios de datos) se sentirían cómodos compartiendo también información prenegociación relativa a los préstamos dudosos.

²⁵ Los datos de las reestructuraciones en curso podrían compartirse a través de la plantilla de datos sobre préstamos dudosos de la ABE o la plantilla de titulizaciones de préstamos dudosos de la AEVM. Estas carteras podrían declararse de la misma forma que las carteras de titulización, lo que requeriría un escaso ajuste de la infraestructura de datos existente.

datos sobre la evolución de estos préstamos son una información clave de la que los inversores actualmente no disponen de forma pública en el mercado. En concreto, la información relativa a los flujos de caja por recuperación y gastos sería útil para los inversores interesados en activos similares a la hora de tomar una decisión y determinar el precio que estarían dispuestos a pagar, lo que ayudaría a reducir la incertidumbre. El incentivo para que los compradores de préstamos dudosos presenten esta información *a posteriori* sería principalmente la perspectiva de poder, a su vez, acceder a esa información y conocer así la evolución de la reestructuración de activos comparables. Serviría de punto de referencia y los ayudaría a estimar mejor el precio o la oferta justos en operaciones futuras.

La mayor transparencia que se proporcionaría de esta manera sería clave para facilitar la determinación de los precios y, con ello, aumentar la eficiencia de los mercados. Se ayudaría a delimitar el diferencial, a menudo elevado, entre el precio de compra y el precio de venta, un importante obstáculo que sigue impidiendo que se realicen muchas operaciones. Los bancos, los administradores de créditos, las SGA y los potenciales compradores de créditos compartirían información con el centro de datos acerca de las operaciones y de la evolución posnegociación de los activos. A cambio, estos proveedores de datos obtendrían acceso al conjunto de datos anonimizados y a los servicios analíticos ofrecidos por el centro de datos. Este aspecto es importante, ya que las partes interesadas tienden a facilitar o compartir datos para tener también acceso a ellos. Si tales datos posnegociación pudieran consolidarse en una sola ubicación, se paliaría este problema para el mercado secundario. Sin duda, los datos detallados sobre las tasas de recuperación y el plazo de reestructuración por tipo de activo, proceso judicial y territorio ayudarían a los inversores a ampliar sus actividades en toda la UE. Las iniciativas existentes de interconexión de ficheros demuestran claramente la necesidad de datos adicionales sobre reestructuración. Por lo tanto, el centro de datos podría ofrecer un servicio de mercado fundamental en este sentido, proporcionando una mayor transparencia e información del mercado secundario sobre los préstamos dudosos. Esta iniciativa debería cumplir con el Reglamento General de Protección de Datos de la UE (RGPD), así como garantizar que la información proporcionada a terceros solo se emplearía para promover el mercado secundario de préstamos dudosos y no para recopilar datos sobre los balances de los bancos con otros fines (p. ej., procesos de fusiones y adquisiciones)²⁶.

2.3. Aprovechar las fuentes de datos existentes

Los participantes en el mercado pueden ser más activos y eficientes si se les proporcionan más y mejores datos. Los datos anonimizados, si presentan el nivel de detalle suficiente, pueden servir para obtener agregados útiles además de los datos agregados que, con arreglo a las divulgaciones del pilar 3²⁷, ya proporcionan los bancos que utilizan las normas desarrolladas por la ABE. A fin de optimizar los recursos, la notificación

²⁶ Los datos también tendrían que ser anonimizados en el sentido del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). El considerando 26 del RGPD determina el momento en el que los datos pueden considerarse anónimos.

²⁷ El pilar 3 del Marco de Capital de Basilea establece un conjunto exhaustivo de requisitos de divulgación pública cuya finalidad es proporcionar a los participantes en el mercado información suficiente para evaluar los riesgos materiales y la adecuación del capital de un banco que desarrolla su actividad a escala internacional.

podría integrarse de manera útil en el modelo existente de puntos de datos de la ABE y desarrollarse en estrecha colaboración con las autoridades competentes.

Hay una serie de fuentes de datos que ya existen y que podrían constituir la base de informes periódicos sobre datos agregados que se pondrían a disposición de los participantes en el mercado secundario. Las entidades que recopilan y almacenan la información se encargarían de la presentación de informes, evitando de esta forma cualquier carga adicional en materia de notificación, por ejemplo, para los bancos. A principios de 2021, la Comisión exploraría, junto con las partes interesadas pertinentes, cómo podrían movilizarse estos conjuntos de datos ya existentes y ponerse a disposición de los participantes en el mercado en formas debidamente agregadas para garantizar la confidencialidad tanto de los bancos como de los prestatarios. Supondría una victoria rápida a bajo coste. Si se hace con un nivel adecuado de detalle, podría mejorar la información disponible para los nuevos inversores y la capacidad de los inversores para participar en países fuera del ámbito de su cualificación fundamental²⁸. Además, la Comisión estudiaría las formas de desarrollar la cooperación y las conexiones entre el centro de datos a escala europea y estas fuentes de datos.

Estos son algunos ejemplos clave de las fuentes de datos existentes:

- El Analytical Credit Dataset (AnaCredit) del BCE, que recopila y comparte datos detallados sobre riesgo crediticio dentro del sector bancario de la UE.
- Los registros de titulaciones, que recopilan y mantienen de forma centralizada los registros de los instrumentos de titulización y los activos subyacentes. Poseen, por tanto, buenos datos a nivel de préstamos, que también pueden ofrecer información valiosa a los participantes en el mercado secundario de préstamos dudosos.
- La presentación de informes por parte de los bancos acerca del tiempo de recuperación y las tasas de recuperación (bruto y neto de los gastos de recuperación): como continuación del Plan de Acción de la Unión de los Mercados de Capitales (UMC), de 24 de septiembre de 2020²⁹, la Comisión valoraría en primer lugar la viabilidad de la notificación periódica utilizando, en la medida de lo posible, los puntos de datos existentes.

Por último, la Comisión consultaría a las partes interesadas, en el primer semestre de 2021, sobre la posible revisión de los requisitos de divulgación del pilar 3 en virtud del Reglamento sobre Requisitos de Capital (RRC). Otros ejemplos de información cuya divulgación beneficiaría a los mercados serían la tasa de sanación, el tiempo de recuperación, la tasa de recuperación, etc. La divulgación de esta información adicional no debería representar ninguna desventaja para los bancos, ya que podría aportar aún más transparencia en torno a los préstamos dudosos, lo que redundaría en beneficio de los mercados secundarios. Teniendo en cuenta el posible solapamiento con las plantillas de datos sobre préstamos dudosos, se invitaría a la ABE a analizar esta cuestión en detalle para garantizar un desarrollo eficiente y proporcionado de los requisitos de divulgación.

²⁸ Por ejemplo, la notificación sobre las tasas de recuperación y el plazo de reestructuración por región NUTS 3, tipo de prestatario (empresas o particulares) y tipo de activo (p. ej., no garantizado, garantizado con bienes inmuebles residenciales o comerciales para diferentes horquillas de ratio préstamo/valor).

²⁹ Comunicación de la Comisión «Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción» [COM(2020) 590 final]. Véase la Acción 11/B.

2.4. Proceso de venta de «ejecución óptima»

El objetivo de la Comisión sería desarrollar orientaciones, para el tercer trimestre de 2021, dirigidas a los vendedores de préstamos dudosos, en colaboración con la ABE y manteniendo conversaciones con otras partes interesadas pertinentes. Se incluirían recomendaciones acerca de lo que constituye un proceso de venta de «ejecución óptima» en relación con las operaciones en los mercados secundarios. Gracias a ello, se alentarían los procesos adecuados del lado vendedor en todos los ámbitos y se podría ayudar a los bancos más pequeños o a los vendedores en particular, que quizás tengan menos experiencia con las operaciones en los mercados secundarios. Las orientaciones podrían describir algunas condiciones para ayudar a asegurar un resultado exitoso, entre otras: garantizar un proceso de venta no discriminatorio/neutral, la necesidad de realizar publicidad a gran escala, un conjunto común de materiales de diligencia debida, la aceptación de ofertas por vía electrónica, el uso de plantillas de datos de la ABE, etc. Los participantes en el mercado no estarían obligados a seguir las recomendaciones formuladas en dicho documento, que serviría más bien de herramienta para orientar los buenos procesos de venta.

Las orientaciones también podrían ofrecer información sobre el posible valor añadido de las plataformas de operaciones con préstamos dudosos en el proceso de venta. Esto podría ayudar a los bancos, en especial a los de menor tamaño, a decidir si utilizan plataformas de operaciones y si las emplean para contribuir a la realización de sus objetivos. Por lo tanto, este proceso de venta de ejecución óptima podría proporcionar un estímulo indirecto para el uso de dichas plataformas.

2.5. Afrontar los impedimentos normativos para las compras de préstamos dudosos por parte de los bancos

Uno de los impedimentos que sigue habiendo para los bancos que compran préstamos dudosos en el mercado secundario tiene que ver con el tratamiento normativo de los activos impagados adquiridos y las ponderaciones de riesgo que deben aplicar los bancos para calcular los requisitos de capital con arreglo al método estándar relativo al riesgo de crédito. El artículo 127 del RRC establece que, si una exposición no garantizada en situación de impago se provisiona o amortiza en más del 20 %, la ponderación de riesgo debe ser del 100 %; de lo contrario, del 150 %. Sin embargo, tan solo pueden contabilizarse las provisiones o amortizaciones (los denominados «ajustes por riesgo de crédito») realizadas por la propia entidad, no las amortizaciones contabilizadas en el precio de operación de la exposición. En la práctica, esto puede conducir a una situación en la que los compradores de préstamos dudosos deban aplicar una ponderación de riesgo más alta que el vendedor a los mismos préstamos dudosos no garantizados. Resolver este problema beneficiaría principalmente a los bancos de menor tamaño que compren préstamos dudosos, incluidos algunos compradores especializados de préstamos dudosos que tienen una licencia bancaria, ya que suelen emplear el método estándar relativo al riesgo de crédito. Esta medida ayudaría a aumentar la competencia en el lado comprador.

La Comisión se propone desarrollar a principios de 2021, junto con la ABE, un enfoque apropiado que permita reducir a un nivel adecuado la ponderación de riesgo de los activos impagados que se adquieran. Dicho enfoque tendría que ser coherente con el marco

normativo general y, si fuera necesario, con las salvaguardias adecuadas para evitar la subestimación del riesgo.

3. SOCIEDADES DE GESTIÓN DE ACTIVOS

Las sociedades de gestión de activos (SGA) ofrecen una serie de ventajas para hacer frente a los préstamos dudosos. Constituyen una medida muy eficaz en circunstancias específicas, en concreto cuando los activos deteriorados afectan a una gran parte del sistema bancario nacional, y cubren principalmente préstamos garantizados por bienes inmuebles comerciales y grandes exposiciones frente a empresas. Su objetivo principal es eliminar los préstamos dudosos de los balances de los bancos y extraer de ellos el máximo valor mediante una reestructuración activa y la recuperación de los precios de los activos a lo largo del tiempo.

Es importante señalar que las SGA pueden ser privadas o estar financiadas (parcialmente) con fondos públicos. Incluso cuando haya (una parte de) financiación pública, no sería ayuda estatal si puede considerarse que el Estado actúa de manera similar a un operador privado en una economía de mercado. La opción de una SGA que implique ayuda estatal no debe verse como la solución predeterminada, ya que estas sociedades pueden adoptar múltiples formas y estructurarse y financiarse de diversos modos. Las SGA pueden ser descentralizadas y ofrecer enfoques selectivos, específicos para cada banco. Otra opción es establecer las SGA a nivel nacional. Estas SGA nacionales podrían adquirir y centralizar conocimientos especializados, beneficiarse de las economías de escala y de la coordinación de los acreedores a un nivel más elevado, y proporcionar alivio a los bancos afectados que tengan dificultades para administrar sus préstamos dudosos. De este modo, los bancos podrían centrarse de nuevo en la concesión de préstamos a hogares y empresas viables. Además de las SGA, varios Estados miembros han aplicado con éxito en los últimos años distintas medidas alternativas en relación con los activos deteriorados. Entre las medidas alternativas en relación con los activos deteriorados se cuentan, por ejemplo, iniciativas impulsadas por los bancos, enfoques basados en la titulización, planes de protección de activos o garantías, así como SGA *ad hoc* comunes para un banco o para un número limitado de bancos. Las SGA y los planes de protección de activos persiguen objetivos similares y pueden complementarse entre sí, lo que permite adoptar enfoques adaptados a la situación específica en relación con los activos deteriorados en un Estado miembro. En este sentido, algunos Estados miembros ya trabajan con soluciones sistémicas de titulización, como el régimen italiano exento de ayudas *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze* (GACS) o el régimen griego, también exento de ayudas, *Hercules*, dos regímenes que han tenido éxito y en cuyo marco se prevén nuevas operaciones.

Las SGA necesitarían tener suficiente capacidad financiera en términos de capacidad de absorción de pérdidas o capital para contribuir de manera significativa a la lucha contra los préstamos dudosos a raíz de la pandemia de COVID-19. Por tanto, en el caso de establecerse SGA a nivel nacional, estas tendrían que disponer de una importante dotación financiera desde el principio. En el caso de las SGA públicas, la contribución probablemente adoptaría la forma de una inyección de capital combinada con garantías sobre la financiación de la sociedad. En el proceso de diseño, debería explorarse la posibilidad de financiación del mercado sin garantía; opción que, de ser factible, podría ser preferible a la financiación garantizada por el Estado. Sin embargo, aunque se lograra atraer capital y financiación privados, es probable que en la mayoría de los casos se necesitara una

financiación pública considerable, lo que requeriría una evaluación de las ayudas estatales.

Pueden establecerse SGA nacionales en función de las necesidades del sector bancario nacional. El perímetro de los activos podría definirse de tal manera que se maximizaran el potencial y las perspectivas al alza. Esta flexibilidad en el perímetro de los activos debería estar enmarcada por las orientaciones del Proyecto SGA de la Comisión, ya que algunos tipos de activos son más difíciles de administrar y la recuperación de valor a partir de ellos puede representar todo un desafío. El alcance de los activos que se deban traspasar a una SGA siempre ha de desarrollarse de tal manera que no se vea afectada la eficacia general de la SGA.

Con el fin de impulsar la cooperación entre las SGA nacionales y crear sinergias valiosas, podría habilitarse una red transfronteriza a escala de la UE. Las SGA nacionales podrían intercambiar mejores prácticas y experiencias, aplicar normas de datos y transparencia, y coordinar las acciones de los acreedores cuando fuera necesario. Por tanto, esta red podría aumentar la eficacia colectiva de las SGA nacionales en toda la UE.

El mayor beneficio de tal cooperación sería el aprovechamiento de las economías de escala en la gestión de la información. El centro de datos de ámbito europeo antes mencionado podría ser adecuado para proporcionar una plataforma específica a efectos de la coordinación y la cooperación entre las SGA nacionales. Además, al vincular las SGA con el centro de datos, sería posible colmar algunas lagunas de datos significativas y aportar transparencia al mercado. Este es un aspecto importante, ya que las SGA poseen una gran cantidad de datos que podrían ser valiosos para el conjunto del mercado. Las SGA podrían, por lo tanto, recopilar y publicar datos (prenegociación) relacionados con los préstamos dudosos en formatos normalizados para lograr una mayor transparencia del mercado, cumpliendo al mismo tiempo con los requisitos del RGPD. La divulgación, a través del centro europeo de datos, de las tenencias y la evolución de los préstamos dudosos de las SGA permitiría a los inversores y las plataformas de operaciones competir de una forma más eficiente por los activos de las SGA y valorar con mayor precisión los préstamos dudosos. Por otro lado, las SGA podrían aunar esfuerzos, en su caso, para establecer una plataforma de operaciones conjunta de ámbito europeo. Dado que muchas SGA individuales establecen dichas plataformas por sí mismas para facilitar las ventas y llegar a una base de inversores más amplia, estos esfuerzos podrían combinarse con el fin de establecer una única plataforma de operaciones dedicada a las ventas por parte de las SGA participantes. Ello también podría contribuir a aumentar la cooperación con los proveedores terceros de servicios pertinentes.

Los beneficios de un enfoque basado en una red dependen del grado de homogeneidad y del número de SGA nacionales. En primer lugar, cada SGA nacional debería establecerse adecuadamente para garantizar la eficiencia dentro de la red. Las discrepancias en cuanto al diseño, las operaciones, las prácticas, etc., de las SGA podrían tener unos efectos negativos significativos de cara a la posible cooperación entre estas sociedades. Por ello, la Comisión fomentará activamente la debida aplicación del Proyecto SGA a este respecto. En segundo lugar, la existencia de un número limitado de SGA nacionales podría entorpecer algunos de los efectos de red positivos que sería posible obtener al potenciar la cooperación entre las SGA. Sin embargo, seguiría siendo útil vincular estas SGA al centro de datos a nivel europeo. Podrían recurrir a él para coordinarse y cooperar entre sí a fin de compartir las mejores prácticas e información sobre inversores, deudores y administradores. Las SGA podrían obtener una mejor visión general de la diferente evolución en términos de

recuperación entre los Estados miembros, lo que permitiría extraer varias lecciones útiles al comparar los éxitos y las carencias de cada territorio.

La Comisión está dispuesta a apoyar a los Estados miembros a la hora de crear SGA nacionales, si así lo desean³⁰, y estudiaría la manera de fomentar las sinergias y la cooperación mediante la creación de una red de la UE de este SGA nacionales³¹, junto con las ya existentes, el BCE y la ABE. Si varios Estados miembros avanzasen con determinación, la red podría construirse gradualmente, dependiendo de la velocidad y la medida en que los bancos se vean afectados en los distintos Estados miembros.

4. MARCOS DE INSOLVENCIA, RECUPERACIÓN DE LA DEUDA Y REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA

A corto plazo, la Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a alcanzar rápidamente un acuerdo sobre la propuesta legislativa³² de normas mínimas de armonización de la ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales, con la total exclusión de los consumidores de este procedimiento. Si bien el Consejo concedió un mandato de negociación, las negociaciones interinstitucionales aún no han comenzado. Dado que esta medida ayudaría a la recuperación, al facilitar el acceso de las pymes a la financiación bancaria, su adopción debería ser una prioridad.

Se ha concluido el análisis comparativo de los regímenes de ejecución de préstamos (que formaba parte del Plan de Acción del Consejo de 2017 sobre Préstamos Dudosos)³³. En este contexto, se han recopilado datos sobre la tasa de recuperación y la velocidad que los bancos experimentan en la práctica cuando intentan ejecutar préstamos dudosos en los Estados miembros. El resultado del ejercicio ofrece una instantánea de los resultados en materia de insolvencia en términos de retrasos y recuperación de valor en los procedimientos nacionales desde el punto de vista de la ejecución de préstamos bancarios. En respuesta a una solicitud de asesoramiento de la Comisión, la ABE recopiló datos de bancos de todos los Estados miembros que contribuyeron voluntariamente, mejoró la representatividad de la muestra y aumentó la calidad de los datos junto con las autoridades nacionales competentes. El informe final ofrece una amplia gama de datos útiles, incluidas las tasas de recuperación, el tiempo de recuperación y los gastos de recuperación por país y tipo de activo, aunque los datos de algunos Estados miembros adolecen de una baja representatividad.

El ejercicio permite valorar mejor la eficiencia del marco jurídico de los Estados miembros en términos de deudores morosos o insolventes en relación con los préstamos bancarios. Tal y como se indica en el Plan de Acción sobre Préstamos Dudosos de 2017, en las recomendaciones específicas por país debería prestarse más atención a la

³⁰ El Proyecto SGA explica el modo de crear una SGA con arreglo al marco de gestión de crisis y las normas sobre ayudas estatales actuales, pero los mismos principios pueden aplicarse a las SGA que garanticen préstamos dudosos. La Comisión está dispuesta a asesorar a los Estados miembros sobre cuestiones concretas al respecto.

³¹ Se velaría por que dicha red cumpliera las normas antimonopolio de la UE, especialmente en lo que respecta al intercambio de información confidencial.

³² COM (2018) 0135 final, 2018/063 (COD).

³³ «Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks» [«Informe sobre la evaluación comparativa de los marcos nacionales de ejecución de préstamos», documento en inglés], EBA/Rep/2020/29.

mejora de los marcos de insolvencia, especialmente en el caso de aquellos países con niveles elevados de préstamos dudosos.

A la luz de la experiencia adquirida con el ejercicio y la accesibilidad de los datos, la Comisión analizará detenidamente si procede organizar el ejercicio de evaluación comparativa en materia de insolvencia con mayor regularidad³⁴. El Plan de Acción de la UMC planteó una acción en virtud de la cual podrían realizarse ejercicios de recopilación de datos con regularidad (con arreglo a las obligaciones de notificación), con el objetivo de incorporar estos resultados al Semestre Europeo. Se prestará especial atención a fin de evitar cargas innecesarias para los bancos.

La transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 sobre marcos de reestructuración preventiva³⁵ también debería contribuir a prevenir la acumulación de préstamos dudosos. La mejora de los marcos de reestructuración preventiva garantizaría la adopción de medidas antes de que las empresas incumplan el pago de sus préstamos, lo que ayudaría a reducir el riesgo de que los préstamos se conviertan en dudosos en las recesiones cíclicas y mitigaría la incidencia negativa para el sector financiero. Por su parte, las empresas no viables sin perspectivas de supervivencia deberían liquidarse lo antes posible. Los Estados miembros deben adoptar y publicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva a más tardar el 17 de julio de 2021³⁶.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia incentivará y apoyará las reformas dirigidas a reducir los préstamos dudosos, en particular con el fin de mejorar la eficiencia de los marcos de insolvencia y los sistemas administrativos y judiciales nacionales, incluso mediante inversiones destinadas al refuerzo de capacidades. Será especialmente importante para los Estados miembros cuyas necesidades de reforma en estos ámbitos se hayan señalado en las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 en el contexto del Semestre Europeo.

Los resultados de la evaluación comparativa son también uno de los elementos que deberían incorporarse a los trabajos preparatorios de cara a una acción legislativa o no legislativa sobre una convergencia específica de los marcos nacionales de insolvencia no bancaria en virtud del nuevo Plan de Acción de la UMC. Las medidas sugeridas en virtud de esta iniciativa abordarían los aspectos de los procedimientos de insolvencia que se han identificado como obstáculos para la inversión transfronteriza. Tal y como se anunció en el Plan de Acción de la Unión de los Mercados de Capitales de 2020, la Comisión trabajará en pos de una armonización o convergencia específicas de elementos

³⁴ Este tipo de información no es información de supervisión. Ahora bien, todo requisito de comunicación de información de los bancos a las autoridades competentes, aunque no se trate de una notificación con fines de supervisión en sentido estricto, tendrá que valorarse a la luz de la carga que ya imponen los requisitos en vigor en materia de presentación de información con fines de supervisión.

³⁵ Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

³⁶ En virtud del artículo 34, apartado 2, los Estados miembros que experimenten especiales dificultades para aplicar la Directiva pueden disfrutar de una prórroga máxima de un año del plazo de aplicación previsto. Los Estados miembros han de notificar a la Comisión la necesidad de hacer uso de dicha posibilidad a más tardar el 17 de enero de 2021 (algunos Estados miembros ya han solicitado la prórroga).

fundamentales del Derecho sustantivo en materia de insolvencia como los desencadenantes de los procedimientos de insolvencia, el orden de prelación de los créditos, las acciones revocatorias, la identificación y el seguimiento de los activos pertenecientes a la masa de la insolvencia, y la valoración de los activos. La Comisión también se basará, entre otras cosas, en los resultados de un estudio comparativo previo sobre el Derecho sustantivo en materia de insolvencia en la UE en 2016, que puso de manifiesto la existencia de grandes diferencias entre los marcos nacionales de insolvencia y planteó cuestiones que el legislador de la UE debería contemplar³⁷, y trabajará con un grupo de expertos independientes. En noviembre de 2020 se publicó una evaluación de impacto inicial³⁸; le seguirá una consulta pública, y un grupo de expertos también llevará a cabo una labor técnica.

5. LUCHAR CONTRA LOS PRÉSTAMOS DUDOSOS COMO RESULTADO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 DENTRO DE LOS MARCOS DE GESTIÓN DE CRISIS BANCARIAS Y DE AYUDAS ESTATALES DE LA UE

5.1. Medidas cautelares de ayuda pública en el contexto de la COVID-19

Si bien el sector bancario de la UE se encuentra, en general, en una situación mucho más sólida que en 2008 y hay varias medidas para reducir las posibles repercusiones de la COVID-19 en el sector, tanto la escala de las respuestas nacionales a los efectos de la pandemia como la gravedad de esos efectos en los distintos sectores económicos son variables. Como consecuencia de ello, los análisis disponibles apuntan a una resistencia agregada del sector bancario de la UE frente a las tensiones provocadas por la pandemia³⁹,⁴⁰, pero también indican que, si la situación empeora, algunos bancos podrían tener que tomar medidas⁴¹.

Por lo tanto, es posible que las autoridades deban poder intervenir para evitar los obstáculos a la recuperación económica posterior a la pandemia. Las soluciones basadas en el mercado deben seguir siendo la primera y principal herramienta para hacer frente a los préstamos dudosos, y la estrategia que establece la presente Comunicación tiene por objeto facilitarlas y aprovechar todo su potencial. Sin embargo, si hay indicios de que los efectos de la pandemia podrían causar dificultades a los bancos y plantear problemas de estabilidad financiera que superen la capacidad de las soluciones basadas en el mercado disponibles, los marcos de gestión de crisis bancarias⁴² y de ayudas estatales⁴³ de la UE permiten que, en

³⁷ Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf.

³⁸ Véase <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->.

³⁹ Nota temática de la ABE EBA/REP/2020/17.

⁴⁰ Análisis del BCE de la vulnerabilidad frente a la COVID-19, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>

⁴¹ Análisis del BCE de la vulnerabilidad frente a la COVID-19.

⁴² Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (DO L 173 de 12.6.2014, p. 190), y Reglamento (UE) n.º 806/2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución (DO L 225 de 30.7.2014, p. 1).

tales circunstancias extraordinarias, se pueda prestar apoyo público con carácter cautelar para seguir concediendo préstamos a la economía real, apoyar la recuperación y amortiguar los efectos sociales de la crisis.

Como reconoció la Comisión en su Comunicación de marzo de 2020⁴⁴, los bancos tienen un papel clave que desempeñar a la hora de hacer frente a los efectos de la crisis de la COVID-19 manteniendo el flujo de crédito a la economía. El apoyo al sector bancario tiene como objetivo incentivar la financiación continuada de la actividad económica en la UE. En sus respuestas estratégicas para apoyar la economía real (mediante moratorias, garantías, etc.), muchos Estados miembros han protegido indirectamente a los bancos frente a las posibles pérdidas crediticias. De manera similar, el apoyo público directo de carácter cautelar por parte de los Estados miembros a los bancos, que tendrían una situación sólida de no ser por la perturbación provocada por la COVID-19, buscaría minimizar el gasto final para los contribuyentes y las posibles repercusiones en la economía real. Al mismo tiempo, la aplicación de los marcos de ayudas estatales y gestión de crisis bancarias de la Unión garantizaría que todo apoyo siguiera siendo específico y limitado y no acabara sirviendo para el rescate con dinero público de bancos que ya experimentaban problemas de viabilidad antes de la crisis de la COVID-19. Para las entidades inviables o con probabilidad de serlo, el marco de gestión de crisis de la Unión proporciona un conjunto de herramientas entre las que se incluye, en el caso de la resolución, la recapitalización interna.

Las medidas cautelares de los Estados miembros para respaldar la liquidez o el capital pueden adoptar distintas formas como soluciones alternativas o complementarias. El apoyo al capital puede adoptar la forma de una inyección directa de capital, pero también es posible a través de otro tipo de medidas que pueden ayudar a conservar el canal de crédito. En concreto, la Comisión ya ha confirmado, en su Proyecto SGA, el posible uso de medidas cautelares para financiar el traspaso de préstamos dudosos a una SGA, siempre que estas operaciones persigan los mismos objetivos que las inyecciones de capital y cumplan las mismas condiciones, como es el caso de los esquemas de protección de activos, es decir, garantías públicas respecto de una cartera de activos en el balance de un banco. Por lo tanto, también es posible aplicar los esquemas de protección de activos como medidas cautelares en virtud de la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias⁴⁵, teniendo en cuenta las salvaguardias pertinentes necesarias para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales aplicables, tal como se especifica en el Proyecto SGA.

5.2. Aplicación de medidas cautelares en virtud de la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias y el marco de ayudas estatales

El marco de gestión de crisis de la Unión ofrece un conjunto de herramientas para las entidades inviables o con probabilidad de serlo, que incluye, en el caso de la resolución, la recapitalización interna de accionistas y acreedores. Por regla general, esto se aplica a

⁴³ El marco establecido por los artículos 107, 108 y 109 del TFUE y los reglamentos y todos los actos de la Unión, incluidas las directrices y las comunicaciones, adoptados con arreglo al artículo 108, apartado 4, o al artículo 109 del TFUE.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19», 2020/C 91 I/01, y sus modificaciones posteriores.

⁴⁵ Directiva 2014/59/UE por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (DO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

cualquier banco que requiera una ayuda financiera pública extraordinaria para mantener su viabilidad, liquidez o solvencia. Sin embargo, la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias reconoce la existencia de situaciones excepcionales en las que la necesidad de ayuda financiera pública extraordinaria no conllevará la declaración de que una entidad es inviable o tiene probabilidad de serlo. Las excepciones se recogen en el artículo 32, apartado 4, letra d), incisos i) a iii), de la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias. En concreto, una inyección de fondos propios o adquisición de instrumentos de capital de una entidad solvente para hacer frente a un déficit de capital establecido en las pruebas de resistencia, en las revisiones de calidad de los activos o en ejercicios equivalentes no desencadena automáticamente la declaración de que una entidad es inviable o tiene probabilidad de serlo si permite solventar, con carácter temporal, una grave perturbación de la economía de un Estado miembro y preservar la estabilidad financiera.

La medida solo puede concederse a bancos solventes. La condición de solvencia debe valorarla la autoridad competente y ha de cumplirse en el momento de la concesión de la medida.

La Comisión considera que durante la crisis de la COVID-19 puede aplicarse la excepción del artículo 32, apartado 4, letra d), inciso iii), de la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias. Dicha excepción podría aplicarse a bancos financieramente viables, pero susceptibles de verse afectados por un suceso sistémico, como una crisis a nivel de la UE o de un Estado miembro. El objetivo de esta disposición es que los Estados miembros puedan ofrecer a las entidades un colchón de capital temporal para hacer frente a condiciones adversas graves, a fin de reforzar la confianza en el sector bancario y fortalecer la estabilidad financiera. En su Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía real⁴⁶, la Comisión ya reconoció que la crisis de la COVID-19 constituye una grave perturbación de la economía que puede entrar en el ámbito de aplicación de la Comunicación bancaria de 2013⁴⁷. Las medidas adoptadas para remediar una perturbación tan grave de la economía pueden encuadrarse en la excepción prevista en la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias.

El importe de la medida de apoyo debe determinarse sobre la base de una prueba de resistencia o un ejercicio equivalente. De conformidad con el artículo 32, apartado 4, letra d), de la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias, la medida ha de limitarse a las entidades solventes y estar supeditada a autorización final con arreglo al marco de la Unión sobre ayudas estatales, de conformidad con la práctica establecida de la Comisión. Corresponde a las autoridades que realizan la prueba de resistencia o el ejercicio equivalente determinar la metodología aplicable. El período de validez de la prueba de resistencia o del ejercicio equivalente es, en principio, de un año. De manera general, la Comisión pretende partir del principio de que las cuentas de las entidades son correctas. Sin embargo, podría solicitar verificaciones adicionales por parte de la autoridad competente, caso por caso, en el momento de la concesión de la ayuda estatal, a fin de confirmar la ausencia de pérdidas probables o incurridas ocultas (p. ej., relacionadas con clasificaciones

⁴⁶ Comunicación de la Comisión «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19», 2020/C 91 I/01, y sus modificaciones posteriores.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera (DO C 216 de 30.7.2013, p. 1).

erróneas o con la insuficiencia de la constitución de provisiones para préstamos en la fecha límite de la prueba de resistencia)⁴⁸. El BCE ya concluyó un análisis de vulnerabilidad para la unión bancaria en julio de 2020. Los resultados de este análisis podrían ser un punto de partida para la evaluación de los déficits de capital que conducen a medidas de apoyo con arreglo al artículo 32, apartado 4, letra d), inciso iii), de la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias⁴⁹. Se aplicarían consideraciones similares a las pruebas de resistencia, como la prueba de resistencia a escala de la UE de 2021, o los ejercicios que las autoridades nacionales competentes o el BCE pueden realizar de acuerdo con la misma metodología o una similar⁵⁰.

Desde el punto de vista de las ayudas estatales, las garantías públicas respecto de una cartera de activos en el balance de un banco, así como los traspasos de préstamos dudosos a una SGA con apoyo público, se consideran medidas de rescate de activos deteriorados, que se rigen por las directrices de la Comisión sobre ayudas estatales a los bancos⁵¹. En concreto, para ser compatible con la normativa sobre ayudas estatales aplicable, el valor de traspaso de los préstamos dudosos no puede, como norma, superar el valor económico real, que debe reflejar el valor económico subyacente a largo plazo de los activos sobre la base de los flujos de efectivo subyacentes y horizontes temporales más amplios⁵², sometido esto a la evaluación de expertos independientes.

La Comisión estudiará la posibilidad de utilizar un enfoque simplificado para determinar el valor económico real. Para ello, se tendrán en cuenta el fortalecimiento de los requisitos de absorción de pérdidas y capital, las normas contables aplicadas por los bancos y la evaluación por parte de los supervisores de su política de constitución de provisiones.

6. CONCLUSIONES

Dependiendo de la forma y la rapidez de la recuperación económica y la eliminación gradual de las medidas de apoyo a las empresas y los hogares, la calidad de los activos de los bancos (y, a su vez, su capacidad de préstamo) podría deteriorarse como resultado de la crisis de la COVID-19. La historia nos ha demostrado que es mejor hacer frente a los préstamos dudosos de forma temprana y con acciones decisivas, garantizando al

⁴⁸ No se requeriría ninguna deducción por las pérdidas registradas entre la fecha límite del ejercicio equivalente y la fecha de la medida si puede concluirse razonablemente que las cuentas son correctas y que no hay pérdidas probables o incurridas ocultas, la entidad es solvente y puede asumirse razonablemente que las pérdidas probables o incurridas han sido absorbidas íntegramente por medios privados, sin que ello implique un incumplimiento del umbral de solvencia. Sin embargo, si la autoridad competente detecta pérdidas probables o incurridas ocultas, derivadas de clasificaciones erróneas o de la insuficiencia de la constitución de provisiones en la fecha límite de la prueba de resistencia o el ejercicio equivalente, estas deberían deducirse del importe de la recapitalización cautelar.

⁴⁹ El análisis de la vulnerabilidad no equivale a una prueba de resistencia ni a una revisión de la calidad de los activos, pero podría considerarse un ejercicio equivalente.

⁵⁰ Toda nueva prueba de resistencia o ejercicio equivalente debería considerar, a efectos de la definición de los escenarios, las circunstancias predominantes en el momento en que se realiza.

⁵¹ Como establece la Comunicación relativa a los activos deteriorados: Comunicación de la Comisión sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario (DO C 72 de 26.3.2009, p. 1).

⁵² Véase el apartado 40 de la Comunicación relativa a los activos deteriorados.

mismo tiempo una sólida protección del consumidor, para permitir que el sector bancario desempeñe su papel de apoyo a la recuperación económica.

Partiendo de las medidas presentadas por el Consejo en 2017, son necesarias más medidas estructurales para abordar una posible acumulación de préstamos dudosos a medio plazo. La presente Comunicación propone una estrategia a nivel de la UE para anticiparnos a una futura acumulación de préstamos dudosos en los balances de los bancos, asegurando al mismo tiempo un alto grado de protección del consumidor. La estrategia se centra en reducir los riesgos (en concreto, afrontando los préstamos dudosos de forma temprana para evitar así que pueda producirse una nueva acumulación en los balances de los bancos en el futuro) y, de ese modo, garantizar que los bancos estén en condiciones de apoyar la recuperación económica. Este nuevo enfoque se apoya en las acciones suscritas por los ministros de Economía en 2017 y ultima algunos de los elementos que aún no se han llevado a cabo. Asimismo, esas acciones se usarían como base para nuevas medidas. Todas ellas, que serían de carácter complementario, tendrían un efecto reforzado al aplicarse juntas.

La Comisión está dispuesta a ofrecer ayuda a los Estados miembros, a través del instrumento de apoyo técnico, en ámbitos como los siguientes: i) desarrollo de estrategias nacionales para los préstamos dudosos; ii) refuerzo de la capacidad de los supervisores para hacer frente a los niveles crecientes de préstamos dudosos; iii) establecimiento de una SGA nacional, en consonancia con el Proyecto SGA y las mejores prácticas; iv) desarrollo y mejora de la arquitectura de gestión de datos de supervisión y búsqueda de la innovación en el ámbito de la tecnología de supervisión; y v) refuerzo de los marcos que rigen el cobro de deudas, la insolvencia y la reestructuración de deuda.

La Comisión insta al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros a que velen por que la estrategia para hacer frente a los préstamos dudosos se aplique de forma coordinada tanto a nivel de la UE como a nivel nacional. Asimismo, pide la rápida adopción de las medidas ya presentadas, como la propuesta de Directiva sobre los administradores y los compradores de créditos y para la recuperación de garantías reales. La Comisión hace igualmente un llamamiento a un apoyo constructivo en la aplicación de las medidas descritas en la presente Comunicación y a un enfoque proactivo por parte de los Estados miembros para remediar las posibles deficiencias de los marcos nacionales. Esto ayudaría a los bancos a prepararse para lidiar, de la forma más eficaz posible, con un posible aumento de los préstamos dudosos.

Mientras que las medidas estructurales se adoptan para el conjunto de la economía, los marcos de gestión de crisis bancarias y de ayudas estatales de la Unión contienen las herramientas necesarias para afrontar las dificultades específicas que puedan surgir en el sector bancario debido a la COVID-19. En concreto, es posible aplicar medidas cautelares de recapitalización para los bancos viables a fin de poder reaccionar ante las posibles repercusiones de la COVID-19 y permitir que el sector bancario siga siendo parte de la solución a la crisis.