

EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN BANCARIA

Antonio Carrascosa (*)

(*) Antonio Carrascosa es consejero ejecutivo de la Junta Única de Resolución. Aunque este artículo está basado en documentos públicos de la Junta, las opiniones reflejadas en él han sido realizadas a título personal por el autor y no representan las de la institución.

Este artículo es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España o del Eurosistema.

Resumen

La autoridad europea en el ámbito de la resolución bancaria es la Junta Única de Resolución (SRB, por sus siglas en inglés), en colaboración con las autoridades de resolución nacionales (NRA, por sus siglas en inglés). La resolución de un banco supone su reestructuración por parte del SRB, a través de una serie de instrumentos dirigidos a conseguir la continuidad de las funciones críticas de la entidad y la estabilidad financiera en uno o varios Estados miembros. En este artículo se describen las características básicas del Mecanismo Único de Resolución Bancaria (SRM, por sus siglas en inglés). Se parte de los aspectos relativos a su misión, gobernanza y organización. A continuación, se describen los elementos sustantivos de un plan de resolución, como son el interés público, las funciones críticas, las estrategias y los instrumentos de resolución, el análisis de la resolubilidad de una entidad y la identificación de los obstáculos a los que se enfrenta la resolución. Asimismo, el autor explica el establecimiento del nivel mínimo de pasivos elegibles (MREL, por sus siglas en inglés) y describe el funcionamiento del Fondo Único de Resolución (SRF, por sus siglas en inglés). Por último, se resume la actividad del SRB desde su establecimiento, en 2015, y se presentan las reformas legislativas en curso del marco europeo de resolución.

1 Introducción

La crisis financiera de 2008 tuvo un impacto severo sobre el sistema bancario europeo, y provocó que se dieran cuantiosas ayudas públicas. En algunos países, lo que comenzó como crisis bancaria se convirtió pronto en una crisis de solvencia pública. El G-20, en múltiples reuniones, respaldó las iniciativas del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB o Financial Stability Board, por sus siglas en inglés) para reducir la probabilidad de que el impacto de la crisis de las entidades financieras sistémicas se extendiera a escala global. En 2009, las autoridades de los países más desarrollados dieron comienzo a un nuevo paradigma en la gestión de las crisis bancarias; de las garantías públicas implícitas y de los rescates con dinero de los contribuyentes, se retornó a la disciplina de mercado, donde los accionistas y los acreedores desempeñan un papel preponderante en la absorción de pérdidas y en la posible recapitalización de las entidades, y donde se exigen aportaciones al conjunto del sistema bancario cuando las entidades precisan fondos externos.

En este contexto, la Unión Europea impulsó la Unión Bancaria para los 19 países de la eurozona y aprobó el marco regulatorio de resolución bancaria: la Directiva y el Reglamento de Resolución (BRRD y SRMR, respectivamente, por sus siglas en inglés)¹. Se creó el SRM, gestionado por el SRB y las NRA, estableciéndose el segundo pilar de los que fundamentan la Unión Bancaria.

El primer pilar es el Mecanismo Único de Supervisión (SSM, por sus siglas en inglés) gestionado por el Banco Central Europeo (BCE) y las autoridades competentes nacionales; el tercer pilar está todavía en construcción y se refiere al Esquema Europeo de Seguro de Depósitos (EDIS, por sus siglas en inglés).

¹ Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo y las directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea* del 12.6.2014.

2 Misión, gobernanza y funciones del SRM

La misión del SRM es asegurar una resolución ordenada de un banco inviable con el mínimo impacto posible sobre la economía real y las finanzas públicas de los Estados miembros de la Unión Bancaria y del resto de los países afectados, asegurando la estabilidad financiera en su conjunto.

El SRB coopera estrechamente, para cumplir su misión, con las NRA. Con respecto a sus competencias, el SRB es directamente responsable de los bancos significativos y de los grupos bancarios transfronterizos. Las NRA son directamente responsables del resto de los bancos y de las empresas de servicios de inversión, aunque el SRB puede asumir, en determinadas circunstancias, esas competencias. Asimismo, el SRB desarrolla la función de control y seguimiento de las decisiones de las NRA sobre las entidades menos significativas, y favorece así la aplicación de criterios homogéneos en toda la Unión Bancaria.

La misión del SRM puede concretarse en unos objetivos y en unas tareas. En principio, los principales objetivos de la resolución de un banco (y, por ende, del SRM) son los siguientes (artículo 14 del SRMR):

- Asegurar la continuidad de las funciones críticas desarrolladas por la entidad en resolución.
- Evitar efectos adversos significativos sobre el sistema financiero.
- Proteger los fondos públicos.
- Proteger a los depositantes.
- Proteger los activos y los fondos de los clientes.

El SRM está formado, como hemos visto, por el SRB y las NRA. En la Sesión Plenaria del SRB participan todas las NRA de los países participantes en la Unión Bancaria, junto con los seis miembros permanentes del SRB. Como observadores permanentes tiene a la Comisión Europea y al BCE. Las competencias del Plenario son las siguientes:

- Aprobación, cada año, del presupuesto, del programa de trabajo y de las cuentas del SRB.
- En caso de inviabilidad de una entidad, la aprobación de un esquema de resolución particular si se precisan fondos del mecanismo por un importe superior a 5 mm de euros o cuando en un período de doce meses se haya superado, con varios esquemas de resolución, dicho importe.
- Autorización de la recaudación de contribuciones extraordinarias *ex post* por parte de los bancos, de préstamos entre compartimentos del SRF y de financiación alternativa con terceros.
- Aprobación de la política de inversiones del SRF.
- Aprobación del marco de cooperación entre el SRB y las NRA.

- Otras medidas organizativas y de régimen interior especificadas en el artículo 50 del SRMR.

En la Sesión Ejecutiva del SRB participan los seis miembros permanentes y los observadores antes mencionados. Sus principales competencias son la aprobación de los planes de resolución de las entidades bajo su responsabilidad (incluyendo el requisito de MREL) y sus esquemas de resolución (que requieren el respaldo de la Comisión Europea y la aprobación, en su caso, del Consejo). En aquellas decisiones que requieren una Sesión Ejecutiva Extendida, es decir, que participen las NRA, cuando no hay consenso entre los miembros, solo votan los miembros permanentes del SRB, y la decisión se adopta por mayoría simple.

Las principales tareas del SRM se enumeran a continuación:

- La elaboración de los planes de resolución de todos los bancos de la Unión Bancaria.
- El establecimiento del nivel mínimo de pasivos elegibles (MREL) de dichas entidades.
- La valoración de la resolubilidad de los bancos y la eliminación de sus obstáculos.
- La aprobación y la aplicación de esquemas de resolución para bancos inviables.
- La gestión de los fondos de resolución.

3 Elementos básicos de una resolución: la inviabilidad de un banco, el interés público y los requisitos generales

La resolución de una entidad implica la intervención por la autoridad de resolución correspondiente para asegurar la continuidad de sus funciones críticas y la estabilidad financiera del Estado miembro donde opera dicha entidad.

La resolución de un banco es el resultado de una decisión de la autoridad competente, y siempre que se den tres condiciones acumulativas: que el banco sea inviable o, con probabilidad, lo vaya a ser; que no haya una solución privada o acción supervisora que restablezca la viabilidad de la entidad en un plazo razonable, y que la resolución sea necesaria por interés público.

Tanto la BRRD como el SRMR establecen que la resolución de un banco solo tiene cabida si hay un interés público en dicha resolución; es decir, se procederá a la resolución si la liquidación de la entidad, siguiendo las normas nacionales de insolvencia, pusiera en peligro las funciones críticas que esta presta y, con ello, la estabilidad financiera.

De acuerdo con el SRMR, en su artículo 18.4, un banco es inviable o es probable que lo vaya a ser (FOLTF, en inglés) si se produce cualquiera de las siguientes circunstancias: la entidad ha infringido (o es probable que infrinja, en un futuro cercano) los requisitos para conservar su autorización; el activo de la entidad es inferior a su pasivo (o es probable que lo vaya a ser próximamente); la entidad no puede hacer frente al pago de sus deudas o pasivos a su vencimiento (o es probable que no pueda hacerlo en un futuro cercano), y la entidad requiere ayuda financiera pública extraordinaria

El marco legal exige que una resolución cumpla los siguientes requisitos:

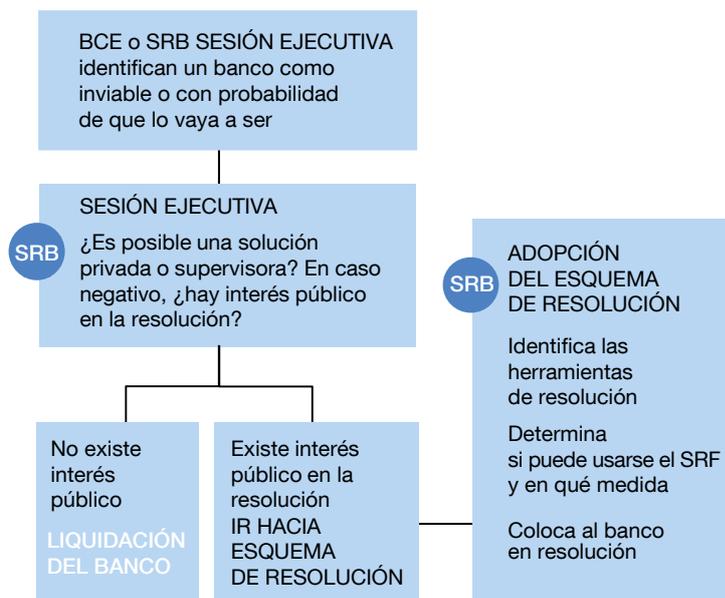
- Los accionistas de una entidad deben asumir, en primer lugar, las pérdidas.
- Los acreedores deben asumir pérdidas después de los accionistas y siguiendo el orden de prelación de acreedores establecido para los procedimientos de insolvencia ordinarios.
- El consejo de administración y la alta dirección de la entidad deberán ser sustituidos, excepto en casos justificados, y

habrán de cooperar en el logro de los objetivos de la resolución.

- Las personas físicas y las personas jurídicas deberán responder por las responsabilidades que les corresponden en la quiebra de la entidad.
- Los depósitos cubiertos deben quedar plenamente protegidos.
- Los antiguos accionistas y los acreedores de la entidad no deberían incurrir en más pérdidas que las que habría en caso de liquidación.

RESOLUCIÓN DE BANCOS INVIABLES

ESQUEMA 1



FUENTE: SRB.

Nota: Por simplicidad, no se incluye el papel que pueden desarrollar la Comisión Europea y el Consejo Europeo.

(excepto en situaciones tasadas, que establece el SRMR en ese mismo artículo). El esquema 1 presenta la toma de decisiones por parte del SRB para la resolución de un banco.



FUENTE: SRB.

4 Los planes de resolución

La planificación de la resolución es una de las principales tareas del SRM y es una pieza básica del nuevo enfoque de resolución bancaria. Esta planificación busca, por un lado, entender en detalle la operativa de un banco y, por otro, identificar y gestionar cualquier obstáculo a su resolución. Por supuesto, esta actividad permite a la autoridad estar preparada por si fuera necesaria su resolución. Los planes de resolución son elaborados por la autoridad de resolución y deben ser actualizados como mínimo una vez al año (véase esquema 2). A continuación se repasan los principales elementos de los planes de resolución.

4.1 LAS FUNCIONES CRÍTICAS DE UN BANCO

La determinación de las funciones críticas es un paso fundamental en la elaboración de los planes de resolución de las propias entidades (se incluyen también en los planes de recuperación). Tiene efectos sobre el establecimiento de la capacidad de absorción de pérdidas, la continuidad operativa y financiera de la entidad, así como sobre la elección de la estrategia preferida de resolución, la valoración de la resolubilidad y la identificación de obstáculos a la resolución.

Con el objeto de conseguir consistencia en este análisis, el SRB, con la cooperación del BCE y la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), ha desarrollado un modelo (*Template*) para la identificación de funciones críticas, cuya cumplimentación por parte de los bancos comenzó en el ciclo de planificación de 2017. El *template* tiene un formato y contenido estandarizados, recopila información cuantitativa y requiere una valoración de experto por parte de la autoridad de resolución, que es responsable en última instancia de la identificación de estas funciones. Entre los indicadores utilizados destacan las cuotas de mercado nacionales y el número de clientes; además del estudio de impacto de la discontinuidad de estas funciones, es fundamental el análisis de su sustituibilidad por otros proveedores.

Preservar la estabilidad financiera, evitando el contagio a otras entidades, es uno de los objetivos de la resolución de un banco. La estabilidad financiera puede referirse a uno o a varios Estados miembros y a una o a varias regiones. Para el SRB, el marco para el análisis de los posibles efectos adversos sobre la estabilidad financiera debe ser un Estado miembro (o varios) y debe tener en cuenta el tamaño y la relevancia de la institución en resolución (volumen de activos, cuotas de mercado en determinadas funciones, depósitos de la entidad, similitudes de su modelo de negocio con el de otras entidades financieras, etc.). Si hay riesgo para la estabilidad financiera, se justificaría la resolución de la entidad; si no lo hay, se deberían aplicar las normas nacionales de insolvencia (esto, sin considerar otros objetivos de la resolución).

4.2 LA VALORACIÓN DE LAS ENTIDADES SUJETAS A RESOLUCIÓN

Un elemento común en todas las valoraciones es la necesidad de obtener información fiable y rápida por parte de las entidades bancarias. Para conseguir este objetivo, las autoridades de resolución deben dar prioridad a este aspecto durante la planificación de la resolución. La falta de sistemas adecuados de gestión de la información podría ser calificada, como veremos a continuación, como un obstáculo material a la resolución de una entidad. Existen tres tipos de valoraciones, dirigidas a cumplir los objetivos siguientes:

- a) Valoración 1: informar a la autoridad de resolución si la entidad cumple las condiciones para su resolución.
- b) Valoración 2: informar a la autoridad de resolución sobre la cuantificación de las pérdidas y la estrategia y los instrumentos de resolución que pueden aplicarse.
- c) Valoración 3: asegurar que los accionistas y los acreedores no incurren en mayores pérdidas en la resolución que en la liquidación.

La valoración 1 ha de ser consistente con las normas contables y regulatorias aplicables. Está claro que el foco de dicha valoración será distinto si la inviabilidad o posibilidad de inviabilidad es por una crisis de liquidez o por un incumplimiento de los requisitos de capital.

La valoración 2 debe determinar el valor económico de la entidad, es decir, debe tener en cuenta el valor presente de los flujos de caja esperados y todos los factores o contingencias que puedan afectar a este valor. En función de los instrumentos de resolución que vayan a aplicarse, se utilizarán distintos criterios de valoración, ya que no es lo mismo mantener unos activos que venderlos o liquidarlos. Una valoración económica nunca es absoluta. El valorador parte de unos supuestos concretos, aplica una metodología específica, y considera escenarios más o menos adversos para realizar ajustes en los elementos del balance, lo que supone obtener rangos de valoraciones. En todo caso, el valorador debe explicar en su informe los supuestos y las metodologías utilizados y cómo afectan a los resultados de la valoración. Si, por razones de urgencia, se realiza una valoración 2 provisional, esta deberá contener un colchón (*buffer*) realista que permita la total absorción de pérdidas.

La valoración 3 requiere la clasificación de los pasivos de la entidad (incluidos los contingentes) según su nivel de prelación aplicando el régimen general de insolvencia, para determinar qué resultado (recuperación de sus créditos) habrían obtenido los accionistas y los acreedores antiguos en caso de que no se hubiera puesto el banco en resolu-

ción. Siempre debe ser realizada por un experto independiente. La falta de homogeneidad de los regímenes de insolvencia en los distintos países europeos dificulta su consistencia.

4.3 ANÁLISIS DE LA RESOLUBILIDAD

¿Cuáles son los elementos que permiten la valoración de la resolubilidad de un banco? En primer lugar, un análisis estratégico de su modelo de negocio, lo que supone identificar sus funciones críticas, las líneas de negocio principales y las entidades jurídicas materiales. En segundo lugar, el análisis de la credibilidad y la factibilidad de la estrategia de resolución, valorando si la estructura legal del grupo y las interconexiones intragrupo son un obstáculo para su resolución. La continuidad operativa es otro elemento y requiere que la entidad haya identificado y mitigado todos los riesgos materiales para dicha continuidad en caso de resolución, incluyendo el mantenimiento del acceso a infraestructuras de los mercados financieros (FMI, por sus siglas en inglés). El cuarto elemento es la continuidad financiera, que requiere que la entidad sea capaz, por un lado, de seguir y prever las necesidades financieras en resolución (tanto de absorción de pérdidas como de liquidez) y, por otro lado, de identificar y movilizar los recursos disponibles de liquidez para cubrir dichas necesidades. Lo anterior incluye el cumplimiento del objetivo del MREL fijado por la autoridad de resolución.

Otro elemento es la gobernanza y la política de comunicación, que suponen comprobar si la entidad tiene tanto una estructura y procedimientos de gobierno adecuados para la toma puntual de decisiones en el caso de una resolución como un plan claro de comunicación con las diferentes partes interesadas, dentro y fuera de la entidad, particularmente con sus clientes y empleados. Por último, un elemento clave son los sistemas e infraestructuras de información que permitirán a la entidad el suministro de la información necesaria para ejecutar la estrategia de resolución.

4.4 LA ESTRATEGIA DE RESOLUCIÓN

En la elaboración de un plan de resolución es fundamental determinar la estrategia de resolución. Esta estrategia tiene dos componentes: la elección del instrumento de resolución y el punto de entrada en resolución (único o múltiple).

4.4.1 Los instrumentos

La normativa establece cuatro instrumentos de resolución:

- La recapitalización interna (*bail-in*).
- La venta del negocio.
- La segregación de activos.
- El banco puente.

Con la recapitalización interna, la entidad en resolución recupera su solvencia tras la absorción de pérdidas y la recapitalización del banco, hasta cumplir los requisitos regulatorios. Según el artículo 27 del SRMR, el *bail-in* puede aplicarse para recapitalizar una entidad en resolución, hasta que se cumplan las condiciones de la autorización; y para convertir en capital o reducir el importe principal de deudas o instrumentos de deuda que son transferidos a un banco puente o tras la aplicación de la venta de negocio o la segregación de activos. Este instrumento puede ser utilizado si con ello se espera, razonablemente, restablecer la viabilidad de la entidad a largo plazo. Para ello es fundamental el plan de reestructuración del negocio de dicha entidad posterior a la resolución y facilitar la liquidez necesaria.

La regulación (artículo 27.3 del SRMR) establece la exclusión obligatoria del *bail-in* de una serie de pasivos (que dejarían de ser elegibles para la absorción de pérdidas y la recapitalización) y la exclusión discrecional cuando estemos ante las circunstancias excepcionales señaladas en el artículo 27.5 del SRMR.

La venta del negocio hay que entenderla en un sentido amplio: venta de acciones de la entidad (*share deal*) o venta de todos o parte de sus activos, derechos o pasivos (*asset deal*). Excepto en casos excepcionales de urgencia, el procedimiento de venta debe ser transparente y competitivo.

Evidentemente, el precio obtenido puede generar un desequilibrio patrimonial en la entidad, lo que obligaría a absorber pérdidas por parte de sus accionistas y acreedores. Este principio (los accionistas y los acreedores de la entidad en resolución deben ser los primeros en absorber pérdidas) es aplicable a todos los instrumentos de resolución.

El tercer instrumento de resolución es la segregación de activos, que supone segregar dichos activos para su transferencia, a un precio determinado, a un vehículo especializado (AMV, en inglés) que los gestionará a largo plazo. Este instrumento deberá aplicarse junto con otro de los tres detallados.

Por último, el banco puente permite la transferencia a dicha entidad de acciones u otros instrumentos de capital, activos, derechos o pasivos del banco en resolución. La propiedad del banco puente deberá ser total o parcialmente pública, aunque, en todo caso, el control corresponderá a la autoridad de resolución. El funcionamiento del banco puente deberá finalizar lo antes posible y, en principio, antes de dos años desde la última transmisión a dicho banco, aunque este período puede ser extendido por uno o más años en determinadas circunstancias (artículo 41.6 de la BRRD).

4.4.2 El punto de entrada

Al definir la estrategia de resolución de un banco con filiales en varios países, hay que determinar el punto de entrada en resolución (es decir, sobre qué entidad se aplican los instrumentos de resolución), que puede ser único (SPE, en inglés) o múltiple (MPE, en inglés).

La elección del punto de entrada en resolución dependerá del grado de interdependencia financiera y operativa entre filiales y matriz, así como de la existencia de una única o de varias autoridades de resolución en los países en los que opera el grupo. Por último, un factor muy relevante es la forma jurídica de las entidades en otras jurisdicciones (filiales o sucursales).

En el SPE, hay un punto de entrada en resolución, que suele ser la matriz. Esto supone que solo entraría en resolución una entidad (la definida como punto de entrada). Si una filial tiene unas pérdidas significativas, el grupo debe tener mecanismos ya establecidos para el traslado de las pérdidas a la entidad que actúa como punto de entrada, y esta recapitalizará la citada filial. Si la entidad que actúa como punto de entrada es la que tiene las pérdidas, sus accionistas y acreedores tendrán que absorber las pérdidas y recapitalizar la entidad.

Un MPE supone que la entidad considerada como punto de entrada es independiente del resto del banco, por lo que su inviabilidad no afecta al resto del grupo y, por ende, en caso de resolución, se trata de forma autónoma: sus accionistas y acreedores absorben pérdi-

das y la entidad puede seguir realizando sus funciones críticas con normalidad. Dentro de la estrategia MPE para la resolución de un grupo, cabe un SPE para la resolución de un subgrupo. Así, un banco con dos puntos de entrada puede tener un punto de entrada único para un grupo de filiales (que formarían un grupo de resolución) y otro punto de entrada para otras filiales (que formarían otro grupo de resolución).

4.5 IDENTIFICACIÓN DE OBSTÁCULOS

Una vez definida la estrategia de resolución, la autoridad debe identificar los obstáculos a la resolución y analizar cómo afectan a la valoración de la resolubilidad de la entidad. Esta valoración constará de tres pasos:

- 1) Comprobar si la información suministrada por el banco es adecuada para identificar los mencionados obstáculos.
- 2) Valorar su impacto sobre la estrategia de resolución elegida.
- 3) Determinar si dichos obstáculos podrán ser eliminados en el corto/medio plazo o si es probable que persistan en el caso de resolución.

¿Cuáles han sido las prioridades del SRB sobre la valoración de la resolubilidad en los últimos ciclos de planificación de la resolución? Hay cinco grandes prioridades: en primer lugar, la estructura legal y de financiación y la capacidad de absorción de pérdidas. Se trata de identificar y eliminar elementos de complejidad indebidos en la estructura legal de la entidad, así como de conseguir que haya una cantidad suficiente de instrumentos que absorban pérdidas, y que se encuentren en el sitio adecuado en el caso de un grupo.

En segundo lugar, la capacidad tecnológica y operativa para el suministro de información necesaria que permita la ejecución, en caso de necesidad, de medidas de resolución. Esta prioridad se concreta en el suministro, por parte de la entidad, de información completa y correcta para la elaboración de los planes de resolución, la realización de una valoración de la entidad y la identificación de activos no comprometidos (*unencumbered*). También hay que examinar los pasos procedimentales y operativos necesarios para el uso de los instrumentos de resolución y, especialmente, para la reducción de valor y la conversión de pasivos.

La tercera prioridad ha sido la continuidad operativa en resolución y el mantenimiento del acceso a las infraestructuras de mercados financieros (FMI, por sus siglas en inglés). Se identifican y mapean los servicios necesarios para las funciones y líneas de negocio críticas; se establecen repositorios de contratos con suministradores de servicios críticos, valorando su adecuación en caso de resolución, y se identifican y mapean los servicios críticos suministrados por las FMI.

La liquidez en resolución ha sido otra prioridad, con el objetivo de mejorar la gestión de la liquidez de la entidad durante una eventual resolución.

Por último, se ha priorizado la comunicación con las autoridades y con las principales contrapartes. Se desarrolla un plan completo de comunicación, que asegure una estructura clara de gobernanza y desarrolle procedimientos internos detallados.

La interacción con los bancos en este proceso es continua. El SRB comunica a los bancos por carta sus prioridades; los bancos realizan una autoevaluación de su resolubilidad y la discuten con los equipos internos de resolución (IRT, en inglés); los bancos proponen

medidas para eliminar los obstáculos materiales a la resolubilidad, que serán analizados por la autoridad; e informan regularmente a la autoridad sobre el progreso alcanzado. Esto quiere decir que la resolubilidad de un banco es una responsabilidad conjunta de las autoridades y de los bancos.

De los obstáculos potenciales a la resolubilidad mencionados, en los planes correspondientes al ciclo 2018 destacan la complejidad de la estructura de los grupos, los sistemas e infraestructuras para el suministro de información y la insuficiente capacidad de absorción de pérdidas. En las prioridades para 2019 se singulariza la gestión de los citados obstáculos potenciales, así como avanzar en la operacionalización de los instrumentos de resolución, incluyendo la separabilidad en el caso de la venta de negocio, la segregación de activos y el banco puente, y asegurar la continuidad operativa y financiera en resolución.

La comunicación de obstáculos materiales a la resolución debe ser realizada conforme al artículo 10 del SRMR.

Por definición, la planificación de la resolución es un proceso continuo, por lo que, después de la identificación de obstáculos a la resolución y de su eliminación, hay que actualizar el plan de resolución de la entidad.

5 La política del MREL

Uno de los principios inspiradores del nuevo marco regulatorio es exigir a los bancos que tengan suficiente capacidad de absorción de pérdidas y dispongan, por si entran en resolución, de una cantidad de pasivos suficientes que permitan recapitalizar la entidad con el mínimo impacto posible sobre las funciones críticas, la estabilidad financiera o los fondos públicos.

La BRRD, en su artículo 45, exige que todas las entidades bancarias europeas dispongan de un nivel adecuado de MREL para cumplir con el mencionado principio. La autoridad de resolución comunicará todos los años a las entidades su requerimiento mínimo de MREL. En materia de pasivos elegibles para el MREL, la BRRD y el SRMR consideran excluidos: los pasivos descartados del *bail-in* (pasivos que no podrían absorber pérdidas ni servir a la recapitalización) y aquellos instrumentos que, aunque no están exceptuados del *bail-in*, se excluyen del MREL por no absorber pérdidas, ser poco estables o presentar dificultades para realizar un *bail-in* (pasivos que no estén totalmente desembolsados, pasivos que estén garantizados o financiados por la misma entidad, pasivos con vencimiento inferior a un año, pasivos que surjan de derivados y pasivos considerados preferentes de acuerdo con la jerarquía nacional de insolvencia). Es decir, los instrumentos típicos para cumplir con el requerimiento son los recursos propios, la deuda subordinada y la deuda sénior emitida a más de un año.

El 23 de mayo de 2016 se publicó el Reglamento delegado de la Comisión con el que se completa la BRRD en materia de MREL², estableciendo una calibración por defecto que básicamente duplica los requerimientos de capital exigidos por el supervisor, puesto que su objetivo sería la recapitalización de la entidad, además de la absorción de pérdidas. Así, la cantidad que deberá tener la entidad bancaria será la suma de la

² Reglamento delegado (UE) 2016/1450 de la Comisión, de 23 de mayo de 2016, por el que se complementa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas técnicas de regulación en las que se especifican los criterios relativos al método para establecer el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (*Diario Oficial* de 3.9.2016).

cantidad necesaria para absorber pérdidas (por defecto, la exigida por el supervisor como requerimientos de capital, incluido el colchón combinado de capital), la necesaria para recapitalizar la entidad (por defecto, la misma que haría falta para continuar con la licencia bancaria después de haber absorbido las pérdidas consecuencia de la crisis) y una adicional para restablecer la confianza del mercado en la entidad después del proceso de resolución.

En 2017 y 2018, el SRB ha publicado sus criterios para determinar el MREL, en dichos ejercicios, para planes de resolución que opten por el *bail-in* y las estrategias de transferencia como instrumentos preferidos de resolución, siguiendo, en líneas generales, la calibración por defecto establecida en el citado reglamento. Ahora bien, el SRB entiende que es posible que la entidad, después de haber sufrido la crisis y como consecuencia de las pérdidas en que ha incurrido, vea menguados sus activos ponderados por riesgo (RWA, en inglés), o que se puedan vender con facilidad ciertos activos de la entidad que disminuyan dichos RWA, o que, como consecuencia de un plan de reestructuración que haya sido aprobado por las autoridades supervisoras, exista una expectativa clara de que en un corto plazo de tiempo los RWA disminuirán. En estos casos concretos, el SRB podría reducir el importe para la recapitalización establecido por defecto, de tal forma que el requerimiento del MREL disminuiría.

Sobre la calidad del MREL, para entidades globalmente sistémicas se espera que una parte del requerimiento equivalente (como mínimo) al 16 % de RWA (más los colchones de capital) se cumpla con fondos propios o con pasivos subordinados. En el caso de entidades sistémicas a escala nacional, la expectativa es que al menos el 14 % de los RWA (más los colchones) esté subordinado. En ambos casos, se podrá aumentar el nivel requerido de subordinación si la autoridad de resolución considera que, en el supuesto de tener que ejecutar el *bail-in*, existe cierto riesgo de incumplimiento del principio por el cual ningún acreedor debe sufrir pérdidas mayores de las pérdidas en que hubiera incurrido en la liquidación (NCWO, en inglés). Para el resto de las entidades, el SRB establecerá caso por caso los niveles de subordinación. En este análisis se tendrán en cuenta los pasivos con rango similar (*pari-passu*) en el orden de insolvencia. Así, los derivados, los depósitos corporativos y los bonos sénior suelen compartir rango en el orden de insolvencia. En el supuesto de que hubiera que excluir del *bail-in*, por ejemplo, los derivados, la cuota que deberían asumir en el *bail-in* los demás acreedores sería mayor, con lo que, en caso de resolución, el SRB (a través del SRF) podría tener que indemnizar a los titulares de los pasivos convertidos que han sufrido más pérdidas de las que hubieran tenido en liquidación.

En materia de calidad es conveniente señalar que el SRB aclara que no son elegibles los siguientes pasivos: aquellos emitidos bajo regímenes legales de fuera de la UE o por entidades establecidas fuera de la UE, salvo que las entidades puedan demostrar la efectividad del *bail-in* en el país de emisión; los depósitos no preferentes y no cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos a largo plazo, pero en los que el titular pueda retirar el dinero en un plazo inferior al año; y, en principio, los bonos estructurados y aquellos emitidos desde vehículos especiales (SPV, en inglés).

Hasta ahora, el SRB ha venido fijando el MREL a nivel consolidado, pero especifica en su política, a partir de 2019, la intención de comenzar a establecer requerimientos de MREL individual, siguiendo, en principio, criterios similares a los explicados.

El objetivo básico del SRF es asegurar la eficiente aplicación de las herramientas de resolución y facilitar la ejecución de las medidas acordadas por la autoridad de resolución bancaria europea. En el nuevo paradigma, la crisis de un banco debe ser financiada por sus accionistas y acreedores y, si resulta necesario, por el SRF, que es financiado por las entidades financieras. Solo excepcionalmente, tras el uso del SRF, pueden utilizarse fondos públicos nacionales.

El SRF se financia con contribuciones *ex ante* de las entidades de crédito y de algunas sociedades de inversión. En el supuesto de que un caso de resolución (o varios) consuma todos los recursos disponibles en el SRF y sea necesaria más financiación, se recaudarán contribuciones *ex post*, soportadas por las mismas entidades financieras. Normalmente, esas contribuciones *ex post* no están disponibles o no son accesibles de inmediato, por lo que el SRF debe recurrir a operaciones de endeudamiento, ya sean privadas o públicas. El objetivo para el SRF en 2024 es alcanzar al menos el 1 % de los depósitos cubiertos de la eurozona (estimado actualmente en alrededor de 60 mm de euros).

El artículo 76 del SRMR establece los posibles usos del SRF: garantía de activos y pasivos de una entidad tras su resolución; préstamos a una entidad en resolución, sus filiales, un banco puente o una AMV; compra de cualquier tipo de activos de la entidad en resolución; contribuciones, en sentido amplio, a un banco puente y a una AMV; compensaciones a accionistas y acreedores por haber soportado más pérdidas en resolución que en liquidación, y contribuciones a la absorción de pérdidas y recapitalización de una entidad, sustituyendo a determinados acreedores tras su exclusión de un *bail-in* (artículos 27.5 y 18.7 del SRMR).

Los dos primeros instrumentos buscan reforzar la liquidez de una entidad en resolución, y las siguientes tienen como objetivo reforzar su solvencia. Cuando se trate de medidas de refuerzo de capital, hay que cumplir el requisito legal de que los accionistas y acreedores del banco en resolución absorban, en primer lugar, pérdidas por un importe mínimo del 8 % de los pasivos totales de

la entidad, siendo la contribución máxima del SRF el 5 % de dichos pasivos totales.

Para hacer operativo el SRF, los Estados miembros han firmado un Acuerdo Intergubernamental (IGA, en inglés). De acuerdo con el IGA, durante el período transitorio de 2016-2023, el SRF se compone de diferentes compartimentos correspondientes a cada uno de los Estados miembros. El uso de dichos compartimentos será progresivamente mutualizado, hasta que en 2024 la totalidad del SRF se mutualice (de acuerdo con el artículo 5 del IGA). Por tanto, durante el período transitorio, en el caso de una resolución, habría que seguir el siguiente orden: primero, habría que utilizar la parte «nacional» del compartimento del país de domicilio del banco en resolución (en un porcentaje que define el IGA); segundo, si esos recursos no son suficientes para cumplir la misión del SRB, se podrá recurrir a la parte mutualizada de cada uno de los otros compartimentos; si los recursos siguen siendo insuficientes y son precisos más fondos, se recurriría a la parte restante del compartimento del país de la resolución; por último, si, después de los tres pasos anteriores, los recursos siguieran siendo insuficientes para financiar el esquema de resolución, se pedirían contribuciones extraordinarias (*ex post*) a las entidades de crédito autorizadas en el mismo país donde se produce el caso de resolución.

Como las mencionadas contribuciones extraordinarias no están inmediatamente disponibles, cada Estado miembro ha firmado una Línea de Crédito (LFA, en inglés) por el importe estimado de su compartimento al final de 2023. Es importante recalcar que las LFA solo serán utilizadas como último recurso, y serán fiscalmente neutrales para cada país en el medio plazo, ya que serán las entidades de crédito las que tendrán que devolver los fondos utilizados.

Adicionalmente, el SRF, a petición del país donde se da el caso de resolución y supeditado a la aprobación de los demás países miembros de la eurozona, puede hacer uso de préstamos entre compartimentos. Por último, siempre que se dé un caso de resolución, de acuerdo con el artículo 73 del SRMR, el SRF puede buscar fuentes de financiación alternativas con terceros.

Finalmente, una vez establecido el requerimiento es necesario dotar a las entidades de un plazo para su cumplimiento. Este plazo vendrá determinado por el nivel exigido (cantidad), así como por la calidad exigida (subordinación), y tendrá en cuenta otros factores específicos de la entidad y de los mercados en los que opera.

En conclusión, el SRB ha realizado un avance significativo este año a la hora de determinar los criterios para fijar el MREL; no obstante, sigue existiendo mucho trabajo por

hacer. En este sentido, las prioridades son establecer criterios claros para determinar el MREL para aquellos bancos en los que el instrumento de resolución no sea el *bail-in*; hacer operativo el MREL interno (para entidades con un SPE); fijar el MREL a nivel individual, y avanzar en materia de información para un efectivo seguimiento del cumplimiento del MREL.

6 La actividad del SRB entre 2015 y 2019

En primer lugar, el SRB ha desplegado múltiples acciones para implementar el marco regulatorio. Por un lado, ha elaborado políticas y metodologías (MREL, identificación de funciones y servicios críticos, acceso a las FMI, continuidad operativa, liquidez en resolución, etc.). Por otro lado, ha desarrollado unos *templates* que le han permitido obtener y analizar información sobre pasivos (LDR, en inglés), FMI y funciones críticas. Por último, el ingreso total para el SRF será de unos 33 mm de euros a finales de junio de 2019.

En segundo lugar, el SRB ha avanzado en la elaboración de planes de resolución para los bancos que están bajo su jurisdicción. En particular, ha establecido objetivos obligatorios de MREL para los bancos de mayor tamaño y complejidad y objetivos informativos para el resto de los bancos. En la elaboración de estos planes ha habido una permanente interacción con las NRA de la eurozona (en los IRT, en diversos comités organizados por el SRB y en el Plenario del SRB), con el BCE (intercambio de información, consulta de los planes de resolución y participación como observador en las sesiones ejecutivas y plenaria), con la Comisión Europea (también tiene papel de observadora en las sesiones ejecutiva y plenaria), con la EBA y con autoridades de resolución de países de fuera de la Unión Bancaria.

En tercer lugar, ha participado y ha contribuido activamente en los foros internacionales en materia de resolución, coordinando distintos grupos dentro de la EBA y el FSB, promoviendo las mejores prácticas y mejorando los textos de referencia.

Para 2019, las prioridades del SRB son: profundizar en las políticas ya aprobadas (MREL, acceso a las FMI, continuidad operativa, operacionalización de instrumentos de resolución y valoración del interés público), aprobar nuevas políticas y guías (valoración, dirigida a valoradores y a bancos), aumentar el ámbito de las decisiones obligatorias del MREL, identificar obstáculos materiales a la resolución de las entidades, revisar las decisiones sobre entidades menos significativas que son responsabilidad de las NRA, desarrollar un marco eficiente para la gestión de crisis bancarias y completar la política de inversiones del SRF.

Merece la pena reseñar una última prioridad, en este caso, ligada a la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexit*), ya que dicha salida puede generar diversos efectos sobre la resolubilidad de los bancos europeos. El SRB está centrando su atención en alguno de ellos, por ejemplo, en la elegibilidad de los instrumentos financieros que, en principio, podrían ser elegibles para el MREL, pero que, al emitirse en el Reino Unido, pasarían a ser considerados instrumentos emitidos en terceros países. Esto supone que las nuevas emisiones en dicho país deben incluir una cláusula contractual que reconozca la capacidad de las autoridades europeas de resolución de ejecutar un *bail-in* sobre dichos instrumentos, aunque la incertidumbre legal solo desaparecerá si la emisión se realiza de acuerdo con las leyes de uno de los Estados miembros de la Unión Europea. Con respecto al *stock* de emisiones ya efectuadas, se analizarán caso por caso para valorar su elegibilidad.

7 Reformas pendientes del marco regulatorio de resolución

En relación con la operacionalización del SRF, una primera medida que hay que establecer es la creación de un *backstop* común al SRF, que debe estar disponible como muy tarde en 2024 y que ha de funcionar como último recurso y ser neutral, desde un punto de vista fiscal, en el medio plazo (es decir, que sea financiado, tras su uso, por las entidades financieras). El acceso al *backstop* requeriría cumplir las reglas para el uso del SRF, sin que parezca necesario añadir más requisitos, que podrían imponer una complejidad excesiva en su uso. Es fundamental que los préstamos que obtenga el SRF a través del *backstop* puedan movilizarse de inmediato. Tras los últimos acuerdos políticos de diciembre de 2018, parece que el proveedor del *backstop* será el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM, en inglés) y que el importe que se pondrá a disposición del SRB será un reflejo del tamaño del SRF. De esta manera, si el objetivo del SRF son 60 mm de euros (estimación del 1 % de los depósitos cubiertos en 2023), el ESM proporcionará otros 60 mm de euros a través de una línea de crédito *revolving*. Esto significa que la capacidad financiera total del SRF será de alrededor de 120 mm de euros.

Un segundo grupo de medidas estaría integrado por la revisión de la BRRD y el SRMR, así como de las normas de requerimientos de capital, con el objetivo de reducir los riesgos para el sistema financiero. A este respecto, también se ha llegado a un acuerdo político en diciembre de 2018. Centrándonos en la reforma del marco legal de resolución, la posición del SRB puede resumirse en los siguientes puntos: los bancos con una presencia similar en la Unión Bancaria deberían tener unos requisitos de MREL también similares (Pilar 1 de MREL); las autoridades de resolución necesitan flexibilidad para establecer un objetivo de MREL de acuerdo con las características de resolubilidad de cada banco; el grado de subordinación de los instrumentos elegibles para el MREL debería ser decidido por las autoridades en el contexto de la valoración de la resolubilidad de las entidades y del análisis de posibles incumplimientos del principio de que un acreedor no puede estar peor en resolución que en liquidación; sobre el período transitorio para el cumplimiento del objetivo del MREL, las autoridades deberían establecerlo considerando las circunstancias de cada entidad; el marco legal para el MREL interno debería ser clarificado por el legislador, en particular, las diferentes modalidades de la capacidad de absorción interna de pérdidas; las autoridades deberían tener más discrecionalidad para reaccionar ante un incumplimiento del objetivo del MREL; las cláusulas contractuales de reconocimiento de las actuaciones de las autoridades de resolución deberían centrarse en los pasivos elegibles para el MREL y el *bail-in*; y el requisito de una *holding* (IPU, en inglés) para entidades de terceros países que operen en varios países de la Unión Europea puede mejorar su resolubilidad.

La tercera gran reforma es el establecimiento de un esquema europeo de garantía de depósitos (EDIS, en inglés), el tercer pilar de la Unión Bancaria. El avance de esta reforma está ligado a la aprobación de medidas de reducción de riesgos bancarios, lo que progresa a un ritmo más lento. Asimismo, queda claro que hay que solucionar el problema de los préstamos de dudoso cobro (*non-performing loans*, NPL) en algunos países para que el EDIS vuelva a estar en la mesa de negociaciones. El SRB apoya decididamente el EDIS, al igual que la armonización de las normas nacionales de insolvencia. Con respecto al cálculo de las contribuciones para el EDIS, para el SRB, la sencillez, la transparencia y la factibilidad deben ser los criterios básicos. Las contribuciones deberían ser calculadas por el SRB y recaudadas y transferidas por los esquemas nacionales de garantía de depósitos, ya que la gestión del esquema europeo por parte del SRB tendría sinergias con las estrategias de resolución y la gestión del SRF. Asimismo, el SRB considera que el EDIS debería poder hacer uso de medidas alternativas (e. g., la transferencia de depósitos a otra entidad, sujeta a determinados requisitos).

La resolución del Banco Popular en 2017 ha dejado claro que la liquidez en resolución, incluyendo la disponibilidad de colateral suficiente, es un tema prioritario. En la resolución de un gran banco, la credibilidad (en cuanto al tamaño y la rapidez) en el suministro de liquidez solo es posible con la intervención de un banco central. El SRF, incluso con un *backstop* operativo, podría ser suficiente para afrontar la crisis de un banco mediano o pequeño, pero su capacidad limitada es un hándicap a la hora de gestionar la crisis de un banco sistémico. En algunos países, como Estados Unidos y el Reino Unido, el banco

central suministra la liquidez en resolución con una garantía pública. Esta es la alternativa que debería ser explorada en la Unión Bancaria.

El SRB está siguiendo el nivel de activos comprometidos (*encumbered*) para valorar la capacidad de los bancos para acceder a financiación en el mercado o en el banco central. Asimismo, el SRB está cooperando con el BCE en el diseño de escenarios de estrés de liquidez, para poder estimar necesidades potenciales de liquidez y planificar acciones.

8 Conclusiones

La puesta en marcha del nuevo marco europeo de resolución tiene poco más de cuatro años. En este período se ha avanzado mucho en los ámbitos organizativo (puesta en marcha del SRB y de las autoridades nacionales de resolución) y operativos (aprobación de políticas y procedimientos internos por parte del SRB y de las autoridades nacionales).

La calidad de los planes de resolución ha mejorado sustancialmente en el período, estableciéndose objetivos obligatorios de MREL para un grupo significativo de entidades. Tras el primer caso de resolución, se ha comprobado que el modelo ha funcionado.

No obstante, hemos visto a lo largo de este artículo que las autoridades tienen que avanzar todavía en aspectos tales como la identificación de obstáculos materiales a la resolución de las entidades y la finalización de la política de MREL. Para finalizar, hay que recordar que la resolubilidad de las entidades es una tarea que comparten autoridades y entidades. Por tanto, también las entidades deben adoptar todas las medidas necesarias para mejorar su resolubilidad.

