



Universidad de Valladolid



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO

TESIS DOCTORAL

SUPERVISIÓN Y RESOLUCIÓN

**BANCARIA: REGIMEN JURÍDICO EUROPEO Y ESPAÑOL,
(APROXIMACIÓN A LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE
DEPÓSITOS)**

Presentada por JULIO VILLARRUBIA GONZÁLEZ para optar al grado de Doctor por
la Universidad de Valladolid

DIRIGIDA POR: JESÚS QUIJANO GONZÁLEZ

M^a JESÚS PEÑAS MOYANO

- VALLADOLID, 2021 -



Universidad de Valladolid



Universidad de Valladolid

*A mi familia,
en especial a Rocío por su paciencia.*



ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
ABREVIATURAS	13
RESUMEN DEL ESTUDIO	17
ABSTRACT	19
INTRODUCCIÓN	21
 <u>PARTE I</u>	 33
I. EVOLUCIÓN HISTÓRICO JURÍDICA DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA: SUPERVISIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIA	33
1. Los factores que han motivado la actual regulación en materia de supervisión y resolución bancaria: el periodo de crisis 2007-2012	33
1.1 Las cajas de ahorro	38
1.2 Las agencias de rating	42
1.3 Shadow banking o banca en la sombra	46
1.4 El fenómeno FinTech	50
 II. EL CAMINO SEGUIDO PARA LA CREACIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA	 52
1. El informe Larosière: grupo de alto nivel	53
2. El efecto inmediato del informe Larosière	58
3. La Junta Europea de Riesgo Sistémico y las Autoridades Europeas de Supervisión	59



4. Organigrama de la Junta Europea de Riesgo Sistémico	64
4.1 La Junta General	64
4.2 El Comité Director	65
4.3 La Secretaría	65
4.4 El Comité Científico Consultivo	65
4.5 El Comité Técnico Consultivo	66
III. LA UNION BANCARIA: SUS TRES PILARES	67
1. La Unión Bancaria: el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos	67
1.1 El Mecanismo Único de Supervisión	68
1.2 El Mecanismo Único de Resolución	72
1.3 El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos	74
2. El código normativo único o <i>single rulebook</i> : la Directiva 2013/35/UE y el Reglamento nº 575/2013	75
<u>PARTE II</u>	77
I. LA NUEVA REGULACIÓN PRUDENCIAL EN MATERIA DE SUPERVISIÓN COMO RESPUESTA A LA CRISIS. DEL COMITÉ DE BASILEA AL MOMENTO ACTUAL	77
1. Soft Law “vs” Hard Law	79
2. Los acuerdos de Basilea. La solvencia de las entidades de crédito	81



2.1 Basilea III y normativa de solvencia CRR y CRD IV	83
2.1.1. Ratio de capital y colchones de capital adicional	85
2.1.2 Riesgos	90
2.1.3 Ratio de apalancamiento	90
2.1.4 Ratio de Liquidez	91
2.1.5 Capacidad de absorción de pérdidas	93
2.1.6 Políticas remuneratorias y gobierno corporativo	99
3. La importancia del G-20	100
II. EL MECANISMO UNICO DE SUPERVISIÓN (MUS)	104
1. Los procedimientos comunes: procedimiento de autorización de una entidad de crédito, procedimiento de revocación de la autorización como entidad de crédito y procedimiento de no objeción a la adquisición de una participación significativa	109
1.1 El procedimiento de autorización de las entidades de crédito	110
1.2 El procedimiento de revocación de la autorización como entidad de crédito	113
1.3 El procedimiento de no objeción a la adquisición de una participación significativa	115
2. Entidades de crédito significativas y menos significativas	117
3. La supervisión continuada e in situ y los Equipos Conjuntos de Supervisión	118
4. El ciclo supervisor	122
5. El Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora (PRES)	123



6. La Decisión del Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora	129
7. La Guía sobre Adecuación de Capital y Liquidez	134
8. Otras herramientas supervisoras	134
9. Los órganos del Banco Central Europeo y las Direcciones Generales	137
10. Los supervisores nacionales	140

III. SUPERVISIÓN MICROPRUDENCIAL Y MACROPRUDENCIAL.

EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y LAS AUTORIDADES

NACIONALES COMPETENTES	142
1. El Banco de España como Autoridad Nacional Competente	142
2. La supervisión macroprudencial y microprudencial	144
2.1 Los instrumentos macroprudenciales	149
3. El Banco de España, funciones como miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y como banco central nacional	153
4. Adaptación de la normativa de supervisión bancaria ante la incertidumbre generada por la Covid-19	155

IV. CONCLUSIONES RELATIVAS AL MECANISMO UNICO

DE SUPERVISIÓN

157



<u>PARTE III</u>	166
I. EL NUEVO REGIMEN DE RESOLUCIÓN BANCARIA EN EL AMBITO EUROPEO Y ESPAÑOL	166
1. Evolución temporal de la normativa de resolución	168
2. La importancia de la Ley 11/2015	176
II. EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN (MUR)	179
1. La Directiva 2014/59/UE y el Reglamento UE nº 806/2014	181
2. Las diferentes fases del procedimiento de resolución en la actual legislación europea y española	185
2.1. La fase preventiva o de planificación de la resolución	186
2.2 La fase de actuación temprana	193
2.3 La fase de resolución o fase ejecutiva de la resolución	197
3. La problemática que surge al aplicar el proceso de resolución y las posibles soluciones	200
3.1 La planificación de la resolución	202
3.2 La estrategia de la resolución	204
3.3 Financiación de la resolución.	206
3.4 Los instrumentos de resolución	206
3.4.1 La recapitalización interna o <i>bail in</i>	206
3.4.2 La venta del negocio	209
3.4.3 El banco puente	209



3.4.4 La segregación de activos a una Sociedad de Gestión de activos	210
4. La Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración	
Bancaria (SAREB)	210
5. La resolución del Banco Popular Español S.A	212
5.1 Evolución cronológica del Banco Popular Español S.A	213
5.2 El proceso de resolución, el instrumento aplicado y el cumplimiento de la normativa europea y nacional	219
6. El control judicial de las decisiones de intervención y resolución, y la responsabilidad patrimonial	236
7. Derecho Público “vs” Derecho Privado	242
8. La resolución de entidades de crédito como nuevo Derecho de excepción en el sistema financiero	244
9. Reestructuración del sector bancario español, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y la importancia del Memorando de Entendimiento (MOU)	246
10. El Fondo Único de Resolución. El broche final del Mecanismo Único de Resolución	252
10.1 El Fondo Único de Resolución como mecanismo de financiación de la resolución	254
10.2. Las aportaciones ex ante y ex post	255
10.3. La mutualización del Fondo Único de Resolución y su ámbito de actuación	259
10.4. Cuantía total del Fondo Único de Resolución	261



10.5. El objetivo final del Fondo Único de Resolución	264
11. Fondo de Resolución Nacional	265
12. Ejemplo de resolución de una entidad de crédito y el uso del Fondo Único de Resolución	269

III. CONCLUSIONES RELATIVAS AL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

272

PARTE IV

280

I. EVOLUCION HISTORICA DE LOS SISTEMAS DE GARANTIA DE DEPOSITOS (SGD)

280

1. El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y la Directiva 2014/49/UE	285
1.1 El Real Decreto-ley 16/2011	285
1.1.1 Informe anual ejercicio 2020	299
1.2 La Directiva 2014/49/UE	300
1.2.1 Financiación y régimen de aportaciones	301
1.2.2 Las Directrices EBA/GL/2015/10	302
1.2.3. Las Directrices EBA/GL/2015/09	308
1.2.4. Las Directrices EBA/GL/2016/02	309
1.2.5. Las Directrices EBA/GL/2016/04	309
1.2.6. Modificaciones introducidas por la Ley 11/2015 y nivel objetivo del Fondo	312
2. El Fondo de Garantía de Inversores (FOGAIN)	314



II. EL SISTEMA EUROPEO DE GARANTIA DE DEPOSITOS	315
1. El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos	315
1.1 Propuesta año 2015	317
1.2 Las etapas de la propuesta de 2015	320
1.2.1 Etapa de reaseguro	320
1.2.2 Etapa de coaseguro	321
1.2.3 Etapa de seguro pleno	322
1.3 Propuesta año 2017	324
III. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS	330
IV. ANEXO ESPECIAL. Propuesta de Reglamento propia 2021	336
REFLEXIONES FINALES	373
<u>ANEXOS</u>	390
LEYES, REGLAMENTOS, DIRECTIVAS, RECOMENDACIONES Y GUIAS	390
1. EN MATERIA DE SUPERVISIÓN	390
2. EN MATERIA DE RESOLUCIÓN	393
3. EN MATERIA DEL SISTEMA EUROPEO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS	395
OTROS	397



BIBLIOGRAFÍA	399
OTROS MATERIALES	415
PAGINAS WEBS	417



ABREVIATURAS

ABE/	Autoridad Bancaria Europea, <i>European Banking Authority</i>
EBA	
ANC	Autoridad Nacional Competente
ANR	Autoridad Nacional de Resolución
APRs	Activos Ponderados por riesgo
AT1	Capital de nivel 1 adicional, <i>additional tier 1 capital</i>
BCE	Banco Central Europeo
BdE	Banco de España
BIS	Banco Internacional de Pagos de Basilea
BOE	Boletín Oficial del Estado (España)
BPI	Banco de Pagos Internacionales
BRD/	Directiva 2014/59/UE sobre resolución
DRRB	
CDO	<i>Collateralised Debt Obligations</i>
CDS	<i>Credit Default Swaps</i>
CCA	Colchón de Capital Anticíclico
CET1	Capital de nivel 1 ordinario
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CRD IV	Directiva de requerimientos de capital
CRR	Reglamento de requerimientos de capital
CSBB	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea



Universidad de Valladolid

ECS/ Equipo conjunto de supervisión, *joint supervisory teams*

JST

EIOPA Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación

EISM Entidades de Importancia Sistémica Mundial

ELA Programa de emergencia de liquidez, *emergency liquidity assistance*

ESMA Autoridad Europea de Valores y Mercados, *European Securities and Markets Authority*

FDIC *Federal Deposit Insurance Corporation*

FGD Fondo de Garantía de Depósitos

FMI Fondo Monetario Internacional

FROB Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

FSB Consejo de Estabilidad Financiera, *Financial Stability Board*

FUR Fondo Único de Resolución

ICAAP Proceso de evaluación de la adecuación del capital interno

ICO Instituto de Crédito Oficial

ILAAP Proceso de evaluación de la adecuación de la liquidez interna

JERS/ Junta Europea de Riesgo Sistémico, *European Systemic Risk*

ESRB *Board*

JUR/ Junta Única de Resolución, *Single Resolution Board*

SRB

LCR Ratio de cobertura de liquidez, *liquidity coverage ratio*



LOSSEC	Ley 10/2014 de 26 de junio de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, en adelante
LSI	Entidades menos significativas, <i>less significant institution</i>
MoU	Memorando de entendimiento, <i>memorand of understanding</i>
MREL	Mínimo Requerido de Pasivos Elegibles, <i>Minimum Required Eligible Liabilities</i>
MUR/	Mecanismo Único de Resolución, <i>Single Resolution</i>
SRM	<i>Mechanism</i>
MUS/	Mecanismo Único de Supervisión, <i>Single Supervisory</i>
SSM	<i>Mechanism</i>
OEIS	Entidades de Importancia Sistémica
OTC	<i>Over the counter</i> , fuera de los mercados organizados
PES	Plan de supervisión, <i>examination programme</i>
PRES/	Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora
SREP	<i>Supervisory Review and Evaluation Process</i>
PYME	Pequeña y mediana empresa
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
SB	Consejo de Supervisión, <i>Supervisory Board</i>
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SEGD	Sistema Europeo de Garantía de Depósitos
SCV	archivo que contiene la información individualizada de cada depositante
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales de Infracciones Monetarias



Universidad de Valladolid

SESF Sistema Europeo de Supervisión Financiera

SGD Sistema de Garantía de Depósitos

SIP Sistema institucional de protección

SWAPS Permuta financiera

T1 Capital de nivel 1, tier 1

T2 Capital de nivel 2, tier 2

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TLAC Capacidad total de absorción de pérdidas, *total loss absorption capacity*

UE Unión Europea

UEM Unión económica y monetaria



RESUMEN DEL ESTUDIO

Tras la crisis financiera de principios de siglo, la Comisión Europea elabora un término conocido como Unión Bancaria cuya finalidad era clara, restablecer la confianza en la moneda única y conseguir un sector bancario más sólido y estable.

Esta Unión Bancaria se estructura en torno a tres pilares: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Mecanismo Único de Resolución (MUR), y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD).

El primero de estos pilares, el MUS se creó sobre la base del artículo 127 apartado sexto del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), de tal modo que el Banco Central Europeo (BCE) pueda asumir competencias de supervisión prudencial. Para ello se legisla y publica el Reglamento UE nº1024/2013, el cual encomienda al BCE las tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito en su conjunto. Aquellas tareas que no aparezcan exclusivamente reguladas para la actuación del BCE serán desarrolladas por las Autoridades Nacionales Competentes de cada Estado, en el caso de nuestro territorio corresponderá al Banco de España (BdE).

El MUS ejerce su actividad de supervisión prudencial desde el cuatro de noviembre de 2014, encargándose de la supervisión de las entidades de crédito del espacio de los diecinueve países de la eurozona y de más de seis mil entidades de crédito entre significativas y menos significativas.

La regulación del primero de los pilares de la Unión Bancaria gira en torno a tres normas esenciales: el Reglamento UE nº1024/2013, el Reglamento UE nº468/2014, y la Guía de Supervisión Bancaria del BCE.

Habiéndose implementado el MUS era imprescindible desarrollar el segundo de los pilares de la Unión Bancaria propuesto por la Comisión, pues de nada servía el trabajo de supervisión realizado por el MUS, si realizado este no existía un órgano que se ocupara de la posible resolución de una entidad inviable.

El segundo de los pilares de la Unión Bancaria, el MUR, se crea a través del Reglamento UE nº806/2014, como también crea la Junta Única de Resolución (JUR) y el Fondo Único



Universidad de Valladolid

de Resolución (FUR), que son dentro de este pilar la base que lo sustenta. La JUR es el órgano director y el FUR el apoyo financiero necesario para poder aplicar de forma real los instrumentos que deriven en la resolución de una entidad de crédito en el ámbito de la Unión Bancaria. El MUR estará formado por la JUR y las Autoridades Nacionales Competentes de cada Estado miembro, y será el encargado de dar solución a las situaciones de grave crisis o insolvencia de las entidades de crédito sujetas a la supervisión prudencial del MUS.

Cada Estado podrá disponer de una o varias autoridades de resolución. En el caso de España es la Ley 11/2015 la que regula este ámbito y exige una separación entre las funciones supervisoras y de resolución. Aun así, será el BdE el que se ocupe tanto de la supervisión prudencial como de la fase de resolución preventiva, dicho sea, con una clara separación entre los diferentes equipos de trabajo supervisores y de resolución, y dejando la resolución ejecutiva en manos del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

El tercer y último pilar que compondrá la Unión Bancaria, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, fue propuesto en 2012 por la Comisión, pero hoy en día no se ha llegado a un consenso eficaz entre los Estados miembros para iniciar su regulación por diversos conflictos de interés.

Finalizando con lo que es la culminación real de la tesis doctoral, la exposición práctica de la normativa de supervisión y resolución bancaria y su efectividad o no, a través del único caso existente hasta la fecha, la resolución del Banco Popular Español S.A de 7 de junio de 2017, y la propuesta de Reglamento para implementar el nuevo SEGD tomando la inercia de los acontecimientos actuales.



ABSTRACT

Following the financial crisis at the beginning of the century, the European Commission developed a term known as the Banking Union, the purpose of which was clear: to restore confidence in the single currency and to achieve a more solid and stable banking sector.

This Banking Union is structured around three pillars: the Single Supervisory Mechanism, the Single Resolution Mechanism and the European Deposit Guarantee Scheme.

The first of these pillars, the Single Supervisory Mechanism, was created on the basis of Article 127, paragraph 6 of the Treaty on the Functioning of the European Union, so that the European Central Bank can assume prudential supervisory powers. For this purpose, EU Regulation No. 1024/2013 is legislated and published, which entrusts the European Central Bank with specific tasks in respect of policies related to the prudential supervision of credit institutions as a whole. Those tasks that are not exclusively regulated for the action of the European Central Bank will be developed by the Competent National Authorities of each State, in the case of our territory will correspond to the Bank of Spain.

The Single Supervisory Mechanism has been exercising its prudential supervision activity since November 4, 2014 and is responsible for the supervision of credit institutions in the nineteen countries of the Eurozone and more than six thousand credit institutions, both significant and less significant.

The regulation of the first of the pillars of the Banking Union revolves around three essential rules: the EU Regulation No. 1024/2013, the EU Regulation No. 468/2014, and the Banking Supervision Guide of the European Central Bank.

Having implemented the Single Supervisory Mechanism, it was essential to develop the second pillar of the Banking Union proposed by the Commission, since the supervisory work carried out by the Single Supervisory Mechanism was of no use if there was no body to deal with the possible resolution of a non-viable institution.



Universidad de Valladolid

The second pillar of the Banking Union, the Single Resolution Mechanism, is created through the EU Regulation No. 806/2014, as well as the Single Resolution Board and the Single Resolution Fund, which are within this pillar the basis that supports it. The Single Resolution Board is the governing body and the Single Resolution Fund the financial support necessary to be able to actually apply the instruments that result in the resolution of a credit institution within the scope of the Banking Union. The Single Resolution Mechanism will be formed by the Single Resolution Board and the National Competent Authorities of each Member State and will be responsible for resolving situations of serious crisis or insolvency of credit institutions subject to the prudential supervision of the Single Supervisory Mechanism.

Each State may have one or more resolution authorities. In the case of Spain, it is Law 11/2015 that regulates this area and requires a separation between supervisory and resolution functions. Even so, it will be the Bank of Spain that will be in charge of both prudential supervision and the preventive resolution phase, that is, with a clear separation between the different supervisory and resolution work teams and leaving the executive resolution in the hands of the Fund for Orderly Bank Restructuring.

The third and last pillar that will make up the Banking Union, the European Deposit Guarantee Scheme, was proposed in 2012 by the Commission, but today no effective consensus has been reached among the Member States to initiate its regulation due to various conflicts of interest.

Finishing with what is the real culmination of the doctoral thesis, the practical exposition of the banking supervision and resolution regulation and its effectiveness or not, through the only existing case to date, the resolution of Banco Popular Español S.A of June 7, 2017, and the proposed Regulation to implement the new European Deposit Guarantee System taking the inertia of current events.



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como punto de partida la crisis global que se inicia a finales del año 2007 y que se alarga en torno a ocho años de forma contundente, no habiéndose recuperado de muchos de los efectos que produjo aun pasada más de una década.

El objetivo fundamental será aportar soluciones a los problemas generados por las causas de la crisis a través de la nueva normativa surgida a tal efecto en Europa y España en materia de supervisión y de resolución y, una aproximación a los sistemas de garantía de depósitos. Culminando con una aplicación real del procedimiento resolutivo y una propuesta de reglamento para un sistema europeo de garantía de depósitos.

Para ello, será necesario e inevitable pasar por una parte descriptiva de la materia, ardua en todo caso dada su extensión, pero que una vez trabajada será la que facilite su comprensión y aplicación.

Tras el paso del tiempo la doctrina es unánime señalando como epicentro de la crisis en territorio norteamericano y cómo una de las causas principales a los activos tóxicos. Esta localización sirvió como catalizador de la crisis para el resto del mundo, incisiva en gran parte del territorio europeo, donde la regulación en materia de supervisión prudencial macroeconómica era inexistente.

Los activos tóxicos impactaron en el sistema hipotecario norteamericano el cual se basaba para delimitarlos en una calificación según el riesgo. Esta escala establecía un límite de 660 puntos por debajo del cual todo activo era considerado *subprime*. A principios de siglo se comenzaron a facilitar este tipo de activos a clientes con un perfil demasiado bajo, con una financiación de hasta el 100% del valor de lo solicitado y a lo que se unía un tipo de interés desorbitado, siempre por encima de la media, llegando incluso hasta el 7%. Este hecho creó desconfianza en los mercados ante la imposibilidad de que muchas entidades de crédito y fondos de inversión pudieran hacer frente a grandes pérdidas no reconocidas. Tuvieron que intervenir los propios Estados para dar solución a la imposibilidad de estas entidades de hacerse cargo de la reestructuración o recapitalización a gran escala, como fueron los casos de Grecia, Portugal o España.



Universidad de Valladolid

En España el mayor impacto deriva del “boom inmobiliario” y los préstamos sin apenas control. A estas causas se les unen otras como el *shadow banking*, las cajas de ahorro o las agencias de rating, por lo que se comienza un arduo trabajo para solventar, o al menos mitigar, el impacto mundial de la crisis. Estas causas, consideradas las más destacables, estaban acompañadas de otras de inferior calado que no serán tratadas de forma individual, pero que de forma conjunta a las principales supusieron la virulenta crisis de inicios de siglo.

Se ha de señalar que la gravedad del caso de España es desconcertante, pero al fin y al cabo supuso un préstamo que mantenía la independencia de la toma de decisiones, pues fue únicamente un rescate bancario. Es decir, en el caso de España no se intervino su economía, sino que se solicitó ayuda para reestructurar a determinadas cajas de ahorro y entidades de crédito. Los fondos públicos dedicados a recapitalizar las entidades de crédito en crisis en gran medida fueron para cajas de ahorros, que posteriormente se vieron obligadas normativamente a la práctica desaparición. A pesar de esto, gracias a la inyección económica solicitada se salvaron gran parte de los depósitos de cientos de miles de personas.

Frente a las causas de la crisis el G-20, la Comisión Europea y otros organismos supranacionales comenzaron a plantear posibles soluciones, aunque cada uno de los Estados afectados tomaron las decisiones que mejor creían se adaptaban a los efectos causados por la crisis en sus territorios.

Así, el G-20 realizó un encargo vital al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) en el Banco Internacional de Pagos (BIS) para iniciar una extensa modificación en la regulación bancaria internacional que redujera el impacto de la actual crisis, pero sobre todo para mejorar la exigua regulación actual pudiendo evitar futuras crisis. El CSBB buscará garantizar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, la protección de los depositantes y un control del sistema bancario, pero no solo de entidades de crédito, sino de todos los mecanismos que desarrollen actividad financiera.

Mientras tanto, para hacer frente a la crisis se disponía de escasas normas y las existentes no se adaptaban al tiempo en el que se vivía como ocurría con los acuerdos de Basilea I y II que no supusieron ninguna garantía, apresurándose la necesidad de un nuevo acuerdo.



Universidad de Valladolid

De esta necesidad surge el acuerdo de Basilea III tras la firme posición del G-20, y cuyas directrices fueron implementándose a lo largo de los siguientes años. A este acuerdo le acompañaron año tras año normas que lo complementaron y que buscaron estructurar un sistema financiero sólido y homogéneo. Se han de destacar de este acuerdo: la modificación de ratio de capital y la creación de los colchones de capital; el control exhaustivo de los riesgos y de la ratio de apalancamiento; la mejora en términos de liquidez o la exigente capacidad de absorción de pérdidas entre otros.

En territorio europeo, la Comisión Europea creó un grupo de alto nivel con la finalidad de elaborar un informe que permitiera la mejora de la supervisión y, con ello, de la garantía de estabilidad financiera en su conjunto. El informe señaló como esencial el supervisar las entidades de crédito de forma conjunta o la de crear un organismo europeo único que se ocupara de la supervisión de la totalidad de las entidades de crédito, de tal manera que se pudiera generar una respuesta rápida y eficaz. A través de estas sugerencias, el informe Larosière va a marcar la línea de lo que hoy en día es todo el organigrama de supervisión y a posteriori también de lo que es la resolución de las entidades de crédito en Europa.

La Comisión Europea dotó de un gran valor al informe Larosière y de forma inmediata se creó la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), órgano independiente encargado de la supervisión macroprudencial. De esta manera surge el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), compuesto por un conjunto de autoridades macroprudenciales y microprudenciales que tiene por objeto garantizar una supervisión financiera uniforme y coherente dentro de la Unión. Estas autoridades son la JERS, las tres Autoridades Europeas de Supervisión que son la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA), y los supervisores nacionales.

La propia Comisión para mitigar la crisis en 2012 elabora un término en torno a una idea, conocido como Unión Bancaria, cuya finalidad era clara: restablecer la confianza en la moneda única y conseguir un sector bancario más sólido y estable. Esta Unión Bancaria se estructura en torno a tres pilares: el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución, y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Estos pilares



Universidad de Valladolid

dispondrán de una regulación creada para tal fin, el código normativo único o *single rule book*.

El MUS se compondrá por el BCE y las Autoridades Nacionales Competentes. Este primer de pilar se creó de tal modo que el BCE pudiera asumir competencias de supervisión prudencial en estrecha colaboración con las Autoridades Nacionales Competentes de cada Estado, en nuestro territorio el BdE. Dichas autoridades tienen atribuidas funciones concretas, aunque será el BCE el que decida en último término sobre la totalidad de las entidades de crédito.

El MUS ejerce su actividad de supervisión prudencial desde noviembre de 2014 sobre la base del Reglamento UE nº1024/2013, del Reglamento UE nº468/2014 y la Guía de Supervisión Bancaria del BCE. Para una coherente supervisión dispondrá de herramientas e instrumentos de control tanto microprudenciales como macroprudenciales, y se va a encargar de supervisar las entidades de crédito del espacio de los diecinueve países de la eurozona y de más de seis mil entidades de crédito entre significativas y menos significativas.

El porqué de la creación del MUS como primer pilar de la Unión Bancaria fue la urgencia suscitada por la crisis de que las decisiones supervisoras se realicen de forma conjunta y no individualizada entidad por entidad como ocurría antes de la crisis, hecho que imposibilitaba un mínimo control sobre las mismas.

Tras el acuerdo de Basilea III se incorporan instrumentos macroprudenciales a través de la Directiva 2013/36/UE, el Reglamento nº575/2013, la Ley 10/2014 (LOSSEC) o el Real Decreto 84/2015, entre los que se encuentran los diferentes colchones adicionales o los Equipos Conjuntos de Supervisión (ECS).

Una vez delimitada la nueva materia supervisora, se establecen procedimientos, herramientas e instrumentos para desarrollar la supervisión de las entidades de crédito. Los problemas de aplicación surgen desde un principio, tanto en los equipos de trabajo como en qué instrumentos y de qué modo se han de usar. La aplicación práctica supervisora ha sido en su mayor parte correcta, pero se han de plantear las mejoras que suscitan diferentes hipótesis en sus procedimientos, el control exhaustivo de toda



actividad de las entidades de crédito y la aplicación por cada una de las diferentes Autoridades Nacionales Competentes que se tratarán detenidamente.

Habiéndose implementado de forma sólida las funciones encomendadas del MUS, y con ello de la supervisión prudencial de las entidades de crédito en conjunto, era imprescindible desarrollar el segundo de los pilares de la Unión Bancaria propuesto por la Comisión, pues de nada servía el trabajo de supervisión realizado por el MUS, si realizado no existía un órgano que se ocupara de la posible resolución de una entidad inviable.

El MUR se sustenta sobre dos normas esenciales: la Directiva 2014/59/UE y el Reglamento nº806/2014. A través de este Reglamento se crea tanto el MUR como también la JUR y el FUR. La JUR es el órgano director y el FUR el apoyo financiero necesario para poder aplicar de forma real los instrumentos que deriven en la resolución de una entidad de crédito en el ámbito de la Unión Bancaria. Se podrá seguir la línea de dirección de la JUR en su aplicación real, de la problemática suscitada y del uso del FUR.

El MUR estará formado por la JUR y las ANC de cada Estado miembro, y será el encargado de dar solución a las situaciones de grave crisis o insolvencia de las entidades de crédito sujetas a la supervisión prudencial del MUS. La JUR se encargará de las entidades de crédito supervisadas por el BCE, es decir de las entidades de crédito significativas, y de aquellas que la Autoridad Nacional de Resolución (ANR) solicite la ayuda del FUR.

Durante el proceso de implementación del nuevo MUR se planteó la duda sobre que era y como se debiera aplicar realmente la resolución de una entidad de crédito y, que puede sintetizarse en la aportación realizada por la norma respecto a instrumentos y medidas que la autoridad de resolución pueda utilizar para dar una solución ordenada a la crisis financiera de una entidad de crédito que no es capaz de solucionar ésta por sí misma, evitando en todo caso un contagio al resto del sistema financiero preservando la estabilidad en su conjunto.

Así surgen las diversas perspectivas de cómo mejorar su aplicación e incluso en alguno de sus puntos realizar una dura crítica por el incumplimiento de la norma, caso de las



Universidad de Valladolid

contrataciones de agencias privadas por parte del BCE para funciones que tiene exclusivamente delimitadas para desarrollar a través de sus equipos. Se plantea de igual manera como implementar los diversos instrumentos de resolución o los planes previos que delimitarán todo el procedimiento. La materia es extensa y se podrá ver la confrontación de diversas posturas y de cómo mejorar la resolución en la UE.

El órgano encargado del desarrollo de todo el procedimiento de resolución será la JUR en estrecha cooperación de las ANR, que deberá implementar las directrices que se le remitan.

La Directiva 2014/59/UE por su parte persigue armonizar la normativa de resolución en la UE siguiendo los criterios del Consejo de Estabilidad Financiera o Financial Stability Board (FSB), la cual abarca todas las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión. Tras su entrada en vigor se producen unos cambios radicales, como que la absorción de pérdidas ante un supuesto de resolución de entidad de crédito recaerá sobre accionistas y acreedores en primer lugar, conocido como *bail in*, frente al antiguo *bail out* donde era el Estado el que se ocupaba del pago con fondos públicos u otros cambios como la creación de un FUR financiado por las propias entidades de crédito para facilitar el procedimiento de resolución cuando devenga en inviable; la posibilidad de sustituir al equipo directivo de la entidad de crédito en proceso de resolución; la obligación de que todas las entidades de crédito dispongan de una capacidad de absorción de pérdidas acorde a su perfil de riesgo etc.

La JUR se ocupará del funcionamiento del FUR, así como de la práctica totalidad de las funciones resolutivas: aprueba y aplica los esquemas de resolución para las entidades inviables, valora los esquemas y suprime posibles obstáculos, establece los niveles mínimos de pasivos etc. Pero la función principal en todo caso de la JUR es la de garantizar la eficacia del procedimiento de resolución de una entidad de crédito, manteniendo las funciones esenciales de la misma cuando sea posible y mantener la estabilidad financiera en su conjunto.

El procedimiento de resolución a través de la nueva normativa, como se podrá ver, se divide en varias fases e instrumentos. Una primera fase de preparación o preventiva en la que se planifica la resolución de la entidad de crédito. En esta fase la entidad de crédito



Universidad de Valladolid

aun es viable. La segunda fase o de actuación temprana implementada por parte de la autoridad de supervisión en el supuesto de que una entidad es posible que incumpla las normas de solvencia, pero se prevé que pueda resolverlo por medios propios. La tercera fase o la fase de resolución, ubicada en el momento de liquidar de forma ordenada y eficaz la entidad de crédito.

Para ello la normativa exige que se den de forma cumulativa una serie de requisitos, que la entidad sea inviable o que se prevé que lo sea en un periodo corto de tiempo, que no exista una solución privada o acción supervisora que pueda revertir la inviabilidad en un plazo razonable y que la resolución de la entidad de crédito sea necesaria por interés público. En el supuesto que se define que no hay interés público, se deberá seguir el procedimiento de liquidación ordinaria nacional y no el de resolución.

Aquí surgen diversas hipótesis, y una gran discrecionalidad por parte del legislador a la hora de redactar las normas, hecho que deriva en problemas de implementación homogénea sobre todo respecto al concepto de interés público. Se planteará como mejorar este principio esencial de la UE de modo que se cumpla de forma igualitaria por parte de todos los Estados, dado que se trata del objetivo final de la Unión Bancaria.

La normativa europea ha delimitado a su vez en cuatro los instrumentos de resolución aplicables por parte de las autoridades de resolución.

La recapitalización interna o *bail in*. Se trata de un rescate interno donde las pérdidas son asumidas por accionistas y tenedores de deuda. Se regula de forma detallada la recapitalización interna y la absorción de pérdidas de los accionistas y acreedores para posteriormente recapitalizar la entidad. En nuestro territorio será el FROB el cual deberá amortizar y convertir los instrumentos de capital de la entidad, o aplicará el instrumento de recapitalización interna, amortizando sus pasivos o convirtiendo las acciones y otros instrumentos de capital de la entidad.

La venta del negocio. En este instrumento habrá que diferenciar entre la venta de las acciones de la entidad de crédito o la venta total o parcial de sus activos y pasivos, es decir, o se produce la venta total o parcial de la entidad de crédito a otra entidad privada. Se trata de un instrumento eficaz y rápido, pero que exige la existencia de al menos una



Universidad de Valladolid

entidad privada que deseé realizar la transacción. Las autoridades de resolución han de garantizar que la transmisión se produzca en condiciones de mercado de acuerdo con la valoración de la entidad de crédito en resolución, por lo que el adquirente deberá valorar la compra con la información previa a la resolución.

El banco puente. Se trata de la transferencia al banco puente de las acciones u otros instrumentos de capital, activos o pasivos de la entidad de crédito sobre la que se aplica el procedimiento de resolución. Generalmente se producirá la transmisión a otra entidad de los activos de mayor calidad y de parte de sus pasivos. El uso de este instrumento normalmente se traduce en el traspaso de los depósitos, por lo que la entidad de crédito en resolución deviene insolvente y se liquidará.

La segregación de activos a una Sociedad de Gestión de activos. La norma exige que para poder hacer uso del mismo se ha de aplicar de forma conjunta a uno de los instrumentos anteriores, nunca de forma individual. La función de este instrumento será la de segregar los activos dañados fuera de la entidad de crédito en resolución para transferirlos con un precio cerrado a un vehículo especializado que lo gestione a largo plazo. En nuestro territorio se creó la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

En la actualidad el instrumento de la venta de negocio ha sido el único llevado a la práctica. Instrumento que será criticado y alabado en partes iguales en este trabajo, y que en todo caso deberá ser mejorado en el respeto de principios esenciales de la UE.

El FUR es propiedad de la JUR y, el broche definitivo al segundo de los pilares de la Unión Bancaria. Este fondo será el mecanismo de financiación de la resolución de cualquier entidad de crédito de los Estados miembros de la Unión Bancaria, financiación que se realizará de forma íntegra por parte de las entidades de crédito. El FUR se compondrá de tantos compartimentos como Estados miembros componga la Unión Bancaria. Cada uno de los Estados miembros dispondrá de su propio fondo nacional de resolución, los cuales se ocuparán de las recaudaciones en el periodo de 2016 a 2023, pues finalizado ese plazo la mutualización del FUR deberá ser total.



En este punto se podrá ver la aplicación práctica de un procedimiento completo desarrollado sobre una entidad de crédito ficticia, de tal manera que pueda comprenderse su implementación real.

El tercer y último pilar que compondrá la Unión Bancaria, el SEGD propuesto en 2012 por la Comisión, actualmente no se ha regulado por la falta de consenso entre los Estados miembros. Esto se produce por diversos conflictos de interés que se podrán ver, como son las diferencias existentes entre Estados, como, por una parte, España, Italia o Francia proactivos en la concentración de sus entidades de crédito, frente a la posición alemana que tiene una base de diversidad abultada. Así mismo Alemania por otra parte, exige modificaciones de importancia para algunos Estados para aceptar el desarrollo del deseado tercer pilar, como es la reducción de la morosidad en Italia o la disminución del nivel de apalancamiento de la práctica totalidad de las entidades de crédito de la zona euro.

Tras la imposibilidad de consenso el legislador se centra en una materia de mínimos que garanticen estabilidad en el seno del sistema financiero y, por ello se regula la Directiva 2014/49/UE, norma que en la actualidad delimita los sistemas de garantía de depósitos sobre unos requisitos básicos y homogéneos para el conjunto de Estados que componen la UE.

Entre sus objetivos caben destacar el generalizar el fácil acceso a los sistemas de garantía de depósitos nacionales a través de información transparente, homogeneizar la cobertura en los cien mil euros, reducir los plazos de reembolso, fijar un límite objetivo en el 0,8% de los depósitos con cobertura para el 3 de julio de 2024 o conseguir estabilidad financiera a través de la confianza de los depositantes en dichos sistemas. Cada Estado deberá implementar al menos un sistema de garantía de depósitos en su territorio bajo el control de una institución designada a tal efecto. También prevé la posibilidad de hacer uso del sistema de garantía de depósitos para evitar la liquidación de una entidad, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento de resolución.

La Directiva 2014/49/UE facilita la postura a los Estados que imposibilitan la creación del SEGD, pues se escudan en la existencia obligatoria de fondos de garantía nacionales desde la entrada en vigor de dicha Directiva, donde todas las entidades de crédito deben



Universidad de Valladolid

estar adheridas a un fondo nacional y con ello protegidos de forma homogénea. Su deseo no es otro que evitar la posibilidad de uso del fondo europeo común, ante el temor de que les supusiera un coste real como consecuencia de su uso ante la quiebra de una entidad de crédito o de la necesidad de financiar parte de un procedimiento de resolución de una entidad de crédito producida fuera de sus fronteras nacionales. Es una posición egoísta que confronta con la principal de la Unión Bancaria, la protección única.

Es controvertida la disyuntiva que genera esta Directiva, dado que se trata de una norma sólida y coherente, pero que como se podrá ver no es la deseada por el conjunto de Estados al tratarse de una norma de mínimos que no complementa a los dos primeros pilares. Como posible solución se ha desarrollado una propuesta de reglamento que puede mejorar la predisposición de los Estados conservadores que no permiten su desarrollo.

Desde la propuesta del SEGD en 2012 se han realizado varias propuestas legislativas para llevarse a cabo, todas ellas fallidas. La primera se basaba en la modificación a largo plazo del Reglamento UE nº806/2014 relativo a la resolución de entidades de crédito. La segunda de ellas se realiza a través de una Comunicación de la Comisión que aplica determinadas enmiendas a la primera, también rechazada.

Se buscaba crear un sistema de garantía único europeo desvinculado de la soberanía de los Estados, que fortaleciera el sistema financiero en su conjunto de tal manera que los depositantes tuvieran la misma seguridad monetaria independientemente del lugar geográfico en el que se encontrara la entidad de crédito a la que hacía entrega de sus ahorros.

La Comisión Europea en 2015 da a conocer la Propuesta de Reglamento, extensa propuesta que no fue aprobada, pero sí marcó el inicio de lo que fueron, son y serán las negociaciones entre los Estados miembros para la creación del SEGD.

Tras el fracaso de la propuesta de Reglamento de 2015, y de la Comunicación de 2017, en noviembre de 2019, y ante el asombro de los Estados miembros proclives a conseguir el inicio al menos del SEGD, el ministro de finanzas alemán, en un artículo publicado por *Financial Times*, abre esta posibilidad, aunque con exigencias veladas sobre determinados Estados. La realidad es que delimita una clara línea roja con



Universidad de Valladolid

condiciones para determinados Estados, los cuales en ningún caso se plantean aceptar pues abordan legislación nacional propia.

Así el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios comenzó a debatir un borrador que se pretendía fuera votado de forma definitiva en torno a marzo-abril de 2020. Junto a todas las trabas existentes, apareció la única desconocida y que no se podía esperar, el Covid-19, que hizo parar todos los futuribles para centrarse en el ahora.

La constitución de un sistema de garantía de depósitos único apoyada financieramente por un fondo único sería el broche final a la Unión Bancaria después del gran trabajo y reforma legislativa realizados tras la crisis sobre la base implementada del MUS y el MUR.

Si bien es cierto que uno de los argumentos esgrimidos por los Estados reticentes a la creación del SEGD es en cierta medida correcto, pues con la obligación que tienen todos los Estados de proteger de forma homogénea los depósitos hasta 100.000 euros por depositante y entidad de crédito, la realidad es que se mantiene el problema original que se pretende evitar tras la crisis, pues todas las entidades de crédito están vinculados por tanto al nexo soberanobancario como se podrá ver, donde será en última instancia cada Estado el que responda por el fondo nacional de garantía de depósitos en el supuesto hipotético de que no se pueda garantizar la cobertura legal de los depositantes. Surgiendo aquí un debate que ha de ser encaminado a lo mejor para el conjunto de la UE y no de los intereses particulares de un único Estado, consiguiendo así la creación del tercer pilar de la Unión Bancaria.

Tomando el impulso de la fallida votación del año 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria mundial, y del plazo de la Directiva 2014/49/UE para garantizar el 0,8% de los depósitos con cobertura para el 3 de julio de 2024 he desarrollado una propuesta ambiciosa que toma los mejores aspectos de la primaria de 2015, pero salvando los elementos por los que determinados Estados la rechazaron.

Este trabajo por tanto se va a centrar en los diferentes pasos legislativos a nivel europeo, así como en la legislación nacional española, los hitos de importancia y su continua transformación, hasta llegar al punto en el que nos encontramos en la actualidad, en una



Universidad de Valladolid

materia acotada en tres áreas fundamentales, la supervisión y resolución de entidades de crédito, y el SEGD como punto final perseguido del concepto de Unión Bancaria.



PARTE I

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICO JURÍDICA DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA: SUPERVISIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIA

1. Los factores que han motivado la actual regulación en materia de supervisión y resolución bancaria: el periodo de crisis 2007-2012

Se ha de partir de la premisa que la continua y más que pormenorizada legislación en materia de supervisión y resolución bancaria surge como consecuencia de una serie de hitos a nivel mundial y cuyo análisis previo es necesario para comprender la razón de la nueva situación legislativa.

La regulación existente para el control supervisor macroprudencial, que incide de forma global para las entidades de crédito del conjunto de los Estados, así como para proceder a la resolución de una entidad de crédito hasta la crisis de principios de siglo era laxa en supervisión e inexistente en resolución, dependiendo cada Estado de su propia legislación para ocuparse de la supervisión individualizada de las entidades y de la liquidación ordinaria de una entidad de crédito en caso de necesidad.

Si esta regulación nacional no era capaz de solucionar problemas menores, mucho menos lo era de conseguir una respuesta satisfactoria a una crisis transfronteriza. La crisis en España se asemejó en diversos puntos a los caracteres de la crisis a nivel mundial, y específicamente y de forma desmesurada se caracterizó por el “boom inmobiliario”. También se ha de reseñar que las entidades de crédito españolas no se vieron afectadas por los créditos o activos tóxicos, hecho que afectó en gran medida en Estados Unidos o en menor medida a nuestros vecinos europeos.

No se ha de olvidar que la actividad crediticia o bancaria se ha sometido siempre a controles, pero los encaminados a la inversión y el crédito apenas tenían regulación e incluso en muchos países se encontraban desregularizados, lo que se tradujo en una clara consecuencia: el número excesivo de operaciones de alto nivel de riesgo en las que no existía control para su concesión. Dichas operaciones se realizaban a pesar de que todos



Universidad de Valladolid

los índices indicaban que a corto plazo era presumible que se produjera la imposibilidad de cumplir con la contraprestación económica.

Esta escasa o falta de regulación como señala algún autor¹ cambió con la crisis, pues gracias a su dureza comenzó una continua y articulada legislación en la materia, tanto a nivel nacional como a nivel europeo y que a día de hoy dispone de unos fuertes pilares a pesar de que aún queden ámbitos por fortalecer, sobre todo en lo relativo al sistema de garantía de depósitos único y europeo.

Otros autores² señalan como una de las principales causas macroeconómicas de la crisis los elevados desequilibrios globales de pagos por cuenta corriente de países con alto ahorro respecto a su gasto de consumo, y de otros países con elevado consumo y bajo ahorro. No hay duda de que ambas afirmaciones una vez pasados más de diez años eran totalmente acertadas en todos sus términos.

Junto a estas causas también se han concretado otras más específicas que afectaron de forma individualizada a cada uno de los Estados. En España se perdieron prácticamente dos años para solventar o al menos mitigar los efectos de aquella virulenta crisis, pues hasta el año 2009 no se adoptaron medidas de trascendencia, como por ejemplo la creación del FROB, siendo el año 2012 el año clave en el que se puede empezar a hablar de una regulación real del ámbito supervisor y de reestructuración del sector bancario, al que acompañará de forma paralela la normativa de resolución.

La crisis como se ha podido ver, empieza a calar en la sociedad en el año 2007, pero la prensa tanto internacional como nacional únicamente y por falta interés o de información fidedigna, no habla de ella ni la concreta hasta avanzado ya este año, habiendo varios hitos de importancia.

El primer lugar, la información publicada por el *Banque Nationale de París* el cual hace pública la primera noticia referente a la falta de solvencia de la entidad con motivo de la

¹ SALVADOR ARMENDARIZ, M^a. A. “Transformaciones en la regulación bancaria, una perspectiva desde el derecho público” en AA.VV. Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de la crisis de las entidades de crédito. COLINO MEDIAVILLA, GONZÁLEZ VAZQUEZ, FREIRE COSTAS y RECAMAN GRAÑA, Comares, Granada, 2015, pág. 139.

² DE LA DEHESA, G. *La primera gran crisis financiera del Siglo XXI. Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios*, Alianza, Madrid, 2009, pág. 27.



imposibilidad de cálculo de las conocidas como deudas hipotecarias de baja calidad, en Estados Unidos conocidas como créditos *subprime*.

A esta noticia que alertaba de posibles problemas futuros la van a acompañar una oleada constante de otras que auguraban algo peor, hasta llegar a la quiebra de grandes entidades de crédito como la de *Lehman Brothers* el 15 de septiembre de 2008, en gran medida por los problemas derivados de los créditos *subprime*.

Un claro ejemplo puede leerse parcialmente en el artículo de 9 de agosto de 2007 de *El País*³. El Banque Nationale de Paris a través de este comunicado en el que hace referencia a una falta total de liquidez en los activos de las carteras en el mercado de Estados Unidos, facilita la información para tomar medidas de cara a los inversores.

A este, le acompaña un comunicado similar de *American International Group Inc.* señalando que esperaba un aumento de las deudas morosas por impago en el mercado inmobiliario.

La inyección de liquidez por parte de los bancos centrales en Europa y Estados Unidos hicieron saltar todas las alarmas, siendo la primera respuesta del mercado la caída de la bolsa de Nueva York *Dow Jones*.

En segundo lugar, en marzo de 2008 fue rescatado el banco de inversión y bróker de valores *The Bear Stearns Companies, Inc.*⁴ gracias a su adquisición por JP Morgan con una inyección de más de treinta mil millones de dólares a través de la Reserva Federal.

Posteriormente *Fannie Mae* y *Freddie Mac*⁵ tuvieron que ser rescatados dado que controlaban hasta doce billones de dólares de más de la mitad de las hipotecas de los ciudadanos norte americanos, siendo éste el último rescate de tales dimensiones, *Lehman Brothers* como se ha podido ver no tuvo esta suerte.

³ “BNP Paribas Investment Partners ha decidido suspender temporalmente del valor liquidativo tres fondos por los efectos de la crisis de las hipotecas en Estados Unidos, que ha llevado a la ausencia de precios de referencia y a una falta de liquidez. Así lo ha indicado la entidad en un comunicado, donde explica que ha acordado suspender las suscripciones y los reembolsos de los fondos Parvest Dynamic ABS, BNP Paribas ABS Euribor y BNP Paribas ABS Eonia a partir del 7 de agosto de 2007”, artículo *El País* 9 de agosto de 2007, agencia EFE.

⁴ <https://www.businesswire.com/news/home/20080317005637/es>

⁵ DE LA SOTA, C. “Todas las claves del rescate de Fannie Mae y Freddie Mac”, *El País economía*, 13 de septiembre de 2008.



Universidad de Valladolid

Estos hechos derivan de las políticas monetarias expansionistas que han aplicado todos los países desarrollados a nivel mundial desde inicios del S.XXI, notándose en gran medida los préstamos de bajo interés (promoción inmobiliaria y sector de la construcción) y con ello el aumento de las concesiones en países europeos como España, Irlanda, Gran Bretaña, y sobre todo Estados Unidos.

A esto se lo denominó durante la crisis como el boom inmobiliario o la explosión de la burbuja inmobiliaria como publicaron diferentes medios de comunicación y que hoy día sigue haciendo mella en la sociedad, en proceso de recuperación constante, tanto económica como laboralmente.

Algún autor⁶ señala que esta crisis se convierte con el paso del tiempo en una crisis de deuda soberana por la caída de los ingresos fiscales y de acuerdo con las políticas expansionistas.

Se puede observar en los cuadros publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y del BdE como en el sector de la construcción desde el año 2002 al año 2004 se pasa del 3,1% al 11,4% en las tasas de variación⁷. Esta fue la causa principal de la crisis en nuestro país, y de ella deriva un efecto mediato, la reducción de la concesión de préstamos por parte de las entidades de crédito hasta llegar a su práctica desaparición, siendo el contribuyente el que sufriría la peor parte. Por una parte, los tipos de interés subieron, imposibilitando a muchos de los prestatarios a devolverlos. Por otra, se produjo un descenso continuado de la población empleada, de lo que deriva en tercer lugar el cierre de multitud de empresas, y finalmente la recapitalización de las entidades de crédito con fondos públicos. Esto último se produjo en la práctica totalidad de los países europeos, con excepciones como los países nórdicos.

En definitiva, la crisis generada por algunas de estas causas descritas fue soportadas por los ciudadanos que no habían disfrutado de la bonanza y réditos de las entidades de crédito de los años previos a la crisis.

⁶ ARRANZ ALONSO, L. “Aspectos legales del mecanismo único de supervisión” en AA.VV. Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público. UREÑA SALCEDO, J.A. (coordinador), Iustel. Madrid. 2019, pág.15.

⁷ Banco de España. Informe anual del Banco de España, 2007, pág. 121, cuadro 5.1.



Universidad de Valladolid

Las entidades de crédito tienen como objetivo principal obtener rentabilidad a través de movimientos de las cuantías que se depositan en su entidad, pero también el de conectar los depósitos de los particulares y entes privados con los demandantes de estos depósitos para con ello facilitar el tránsito monetario para adquisición de bienes o desarrollo de actividades.

Por lo que, en todo caso, y a pesar de las críticas habituales en tiempos de normalidad, y de forma exacerbada por parte de los ciudadanos en época de crisis, la actividad bancaria es esencial para la circulación monetaria entre los diferentes entes, contribuyendo al crecimiento económico que tanto se necesita a nivel global durante una crisis y por supuesto como soporte para superarla. Por tanto, el buen funcionamiento de las entidades de crédito está vinculado totalmente a la confianza tanto de sus depositantes como de sus demandantes.

La crisis vivida tiene puntos que con el paso del tiempo no tienen discusión⁸:

- Que la crisis iniciada en el año 2007 se trata de la más grave desde la gran depresión de 1929 para el sistema financiero global.
- Que no ha tenido la virulencia que tuvo la gran depresión de 1929, pues los Estados habían aprendido de la peor crisis vivida hasta el momento, evitando el pánico y caída de las economías, de tal manera que los efectos producidos por esta crisis se limitaron a pesar de su virulencia.
- Que tiene características propias, como son los señalados créditos *subprime*, o los bajos tipos de interés que facilitaron el flujo monetario desmedido hasta llegar a puntos de no retorno, fiel ejemplo de la burbuja inmobiliaria en España que exigía una reestructuración del sistema bancario español⁹.

⁸ TORRERO MAÑAS, A. *La crisis financiera internacional, cuarto año*, Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 103 a 125.

⁹ BERGES LOBERA, A y ONTIVEROS BAEZA, E. "La reestructuración del sistema bancario: gestación, gestión y digestión, en *Información Comercial Española: la crisis financiera diez años después*, enero-febrero, nº 906, 2019, págs. 48 a 49.



Universidad de Valladolid

Se disiente en gran medida respecto a la posición seguida por varios de estos autores, quizá por el momento en la que se estructura su estudio, que sí se ha producido una reforma radical en el ámbito financiero. Desde el punto de vista de la regulación y supervisión se ha producido la mayor revolución en la materia de la historia, consecuencia clara de la toma de decisiones conjunta y no individualizada sobre la totalidad de las entidades de crédito. Se ha pasado de una supervisión microprudencial exigua y limitada, a una dualidad de supervisión microprudencial rediseñada en cada área económica y de supervisión macroprudencial.

Son claros los ejemplos, como la creación del MUS o el MUR a nivel europeo, o en el propio ámbito nacional con el FROB, la SAREB o la importancia competencial del BdE tras su inclusión como supervisor en el marco del MUS.

Se ha señalado también¹⁰ que la crisis que la crisis ha provocado el fin de un ciclo expansivo de la globalización y la recesión de muchos países, pues del inicio de la crisis en 2007 se ha conseguido dejar atrás gran parte de los aspectos negativos a lo largo de los años, el flujo económico se restableció, las tasas amplias de paro se redujeron etc.

Desde la perspectiva del año en el que se realiza se trata de un acierto, donde se indicaba la necesidad de crear un nuevo sistema financiero que contara con mayores fondos propios y niveles de solvencia y liquidez más elevados.

Hoy día puede decirse que la opinión era del todo acertada pues se ha llevado a cabo una reestructuración del sistema financiero en su conjunto, creado órganos dedicados a la supervisión y resolución de las entidades de crédito, regulado el capital y la liquidez a través de Reglamentos y Directivas, y puesto en manos de los nuevos órganos competentes instrumentos para su control.

1.1 Las cajas de ahorro

En España entre los diversos motivos que facilitaron la crisis encontramos la falta de regulación en determinados ámbitos y la mala gestión de otros.

¹⁰ RECARTE, A. *El informe Recarte*, la esfera de los libros, Madrid, 2009. Págs. 6 a 49.



Se ha de partir de los defectos en la supervisión de las cajas de ahorro, por una parte, por su mala gestión y la asunción de riesgos elevados y, por otra, por la intromisión de influencia política en los órganos de dirección de estas.

Sin adentrarnos de forma extensa en la materia de las cajas de ahorro, es necesario exponer su base regulatoria y evolución, pues el cambio desde los años ochenta a la actualidad ha sido total, por la necesidad estructural que exigían para su viabilidad tras el inicio de la crisis.

La creación de las cajas de ahorro se rige por el Decreto 1838/1975¹¹, mientras que su regulación se recoge en la Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias 26/2013¹². Antes de la promulgación de esta Ley, las cajas de ahorro se constitúan bajo la forma jurídica de fundaciones de naturaleza pública con finalidad social y con un carácter fundacional. Esta finalidad social a diferencia de las entidades de crédito les obligaba a no repartir dividendos entre los socios, por lo que gran parte de los beneficios se invertían en obra social.

Cabe reseñar la naturaleza privada de las cajas de ahorro a pesar de su más que acentuada finalidad pública a través del carácter social de las actividades que desempeñaban en los territorios en los que se desarrollaba su trabajo, y todo ello a través de los beneficios obtenidos en el ejercicio de su actividad.

La obra social se decidía por el consejo de administración formado por representantes de las corporaciones municipales entre otros, lo que hacía que la toma de decisiones estuviera politizada en muchos casos, y que a posteriori como se ha podido ver, sus componentes han estado involucrados en asuntos de corrupción¹³.

¹¹ Decreto 1838/1975, de 3 de julio, regulando la creación de cajas de ahorros y la distribución de los beneficios líquidos de estas Entidades.

¹² Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

¹³ Existe una página web dedicada de forma íntegra a esta materia por si se desea indagar de forma más exhaustiva, www.casos-aislados.com/Caso-por-partido.php?Partido=Cajas%20de%20Ahorros
Dos de los ejemplos más mediáticos y costosos de las cajas de ahorro en nuestro territorio son:

Dos de los ejemplos más mediáticos y costosos de las cajas de ahorro en nuestro territorio son:

-El Banco de España intervino la caja de ahorros de Castilla-La Mancha (CCM) en 2009, siendo la primera entidad intervenida durante la pasada crisis y el principio del fin del modelo de las cajas de ahorro como se conocían. Los problemas de base fueron los mismo que los del resto de cajas de ahorro: un ineficaz modelo de gestión de riesgos, consejos de administración politizados y sin conocimientos financieros, desmesurada inversión inmobiliaria... y que derivaron en cuatro condenas a empleados, uno de ellos el que fuera su



Universidad de Valladolid

El año 2008 será el punto álgido de las cajas de ahorros¹⁴, momento donde se llega al máximo número de oficinas abiertas en nuestro territorio, con un total de 25.035 para las 45 cajas de ahorros en funcionamiento, cuando en 1986 para las 76 existentes no había ni la mitad, 11.295.

El problema intrínseco de las cajas de ahorros está claro que se produce por la plena libertad que se les concede a partir de 1989 en cuanto a su establecimiento (ya no hay la restricción anterior para operar fuera de una Comunidad Autónoma), superando el número de oficinas de las cajas de ahorros a la de las propias entidades de crédito al uso, todo ello propiciado por el nuevo y laxo régimen jurídico de establecimiento¹⁵. Mientras que el número de cajas de ahorros se reducía con el paso de los años a través de las fusiones entre estas, las oficinas seguían en crecimiento continuo.

Es en este año 2008 cuando se comienza la reestructuración del sistema bancario en nuestro país con motivo de la crisis, afectando como no podía ser de otra manera a las cajas de ahorro.

Así, el Real Decreto Ley 9/2009¹⁶ sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito impulsó el cambio del sistema de las cajas de ahorros en España con una consecuencia prácticamente automática en materia de fusiones, ya fueran convencionales (cajas de ahorros de una misma región) o las conocidas como Sistemas Institucionales de Protección (SIP)¹⁷ o fusiones frías (diferentes regiones), siendo estas las más utilizadas. A través de dichos procesos se pasó de 76 en 1986 a solamente 15 en 2013.

presidente a dos años de prisión por un delito societario de falsedad contable por manipular las cuentas de la caja.

-Pero la más mediática es la relativa al caso Bankia y las tarjetas black que supusieron un coste superior a los 15 millones de euros para la entidad. En este caso intervino el que fuera ministro del Partido Popular Rodrigo Rato y miembro del Fondo Monetario Internacional al que se le condenó a cuatro años y seis meses de prisión (junto con otros 62 consejeros condenados) a pesar de que previa celebración de la vista del juicio ante la Audiencia Nacional éste devolviera el dinero malversado.

¹⁴ BERNAD MORCATE, C. "Reestructuración de las cajas de ahorros: evolución del número de oficinas 1986-2013". REVESCO, *Revista de Estudios Cooperativos*, nº125, 2017, pág. 11.

¹⁵ BERNAD MORCATE, C. *op.cit*, págs. 10 y 11.

¹⁶ Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

¹⁷ DE MIGUEL CANUTO, E. "In extenso, cajas de ahorro y consolidación fiscal". *Revista quincenal fiscal* nº 7, 2015, págs. 4 a 8.



En la actualidad sólo hay dos cajas de ahorro en funcionamiento: *Caixa Ontinyent*¹⁸ y *Caixa Pollença*¹⁹.

A este proceso ayudó la reforma del marco jurídico de las cajas de ahorros a través del Real Decreto Ley 11/2010²⁰, pudiendo desarrollar ahora su actividad a través de una entidad de crédito si cumplía determinados y exigentes requisitos. El Real Decreto Ley a través de su artículo 5.2²¹ establece que el desarrollo de la actividad como entidad de crédito por parte de las cajas de ahorro a través de una de estas se ceñirá a la entrega de lo que era su negocio financiero.

En definitiva, mediante la aportación realizada, la caja de ahorros pasa a ser una fundación poseedora de una participación en el banco titular del negocio financiero que anteriormente pertenecía de forma íntegra a la caja.

A este respecto se ha de destacar la evaluación conocida como prueba de resistencia²² mediante la cual se mide la capacidad de las entidades para soportar adversidades de cara a una futura crisis como la vivida.

Aplicada la prueba de resistencia o test de estrés²³ se apreciaba que en las cajas de ahorro su grado de solvencia era mucho menor al de las entidades de crédito al uso, hecho motivado en gran medida a la dificultad de captación de fondos para entre otras cosas poder hacer frente a las pruebas de resistencia, pero la realidad era otra, pretendían reforzar su nivel de capital²⁴.

Las cajas de ahorros, por tanto, sufrieron una modernización obligada por la crisis. En primer lugar, por la nueva regulación en el marco de las cajas de ahorros, sin olvidar en

¹⁸ <https://www.caixaontinyent.es>

¹⁹ <https://colonya.com>

²⁰ Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.

²¹ “La entidad bancaria a través de la cual la caja de ahorros ejerza su actividad como entidad de crédito podrá utilizar en su denominación social y en su actividad expresiones que permitan identificar su carácter instrumental, incluidas las denominaciones propias de la caja de ahorros de la que dependa”.

²² CASTILLA CUBILLAS, M. “Despolitización de las cajas de ahorros y test de estrés”. *Derecho de los negocios*, nº 243, 2010, pág. 7.

²³ CALVO VERGEZ, J. “Las llamadas pruebas de estrés a la banca europea y su proceso de recapitalización diseñado por el Eurogrupo”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 127, 2012, página 165.

²⁴ LA CASA GARCIA, R. “Los modelos de organización de las cajas de ahorros”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 131, 2013, págs. 7 a 34.



Universidad de Valladolid

todo caso y en segundo lugar, la reforma a través del Real Decreto Ley 2/2011²⁵ que modificaba el sistema financiero español y buscaba el reforzamiento de la solvencia de las entidades de crédito, como posteriormente han exigido de forma similar las pautas del acuerdo de Basilea III (a las entidades de crédito se les exigía un ratio mínimo de capital del 8% si cumplían una serie de requisitos, mientras que las cajas de ahorro ante la imposibilidad de cumplirlos directamente se le exigía un 10%).

Será la Ley 9/2012²⁶ la que modifique este extremo pautado por el Real Decreto Ley 2/2011, estableciendo un 9% de capital principal único para todas las entidades desde el uno de enero de 2013.

En el año 2016 se adelantaba que “*siempre nos quedará el eterno dilema del acierto y constante vigilancia de los órganos encargados de tal supervisión*²⁷”, pero lo que sí que se puede asegurar es que desde la nueva regulación en materia de supervisión de entidades de crédito desarrollada en 2014 todas las entidades, desde las más pequeñas a las de importancia sistémica están sometidas a unos controles que pretenden evitar supuestos como los vividos y que derivaron en el pasado a la práctica desaparición de las cajas de ahorros.

1.2 Las agencias de rating

Las agencias de rating o de calificación crediticia se ocupan de evaluar tanto a entes privados como a los propios Estados. Entre los productos que califican cabe destacar las acciones, créditos, bonos corporativos y soberanos o productos financieros mucho más complejos. Para los productos financieros considerados complejos se debería dar una información detallada y comprensible para aquellos consumidores a los que se les autorice su contratación, hecho que durante la crisis no se produjo. Entre estos destacaban las obligaciones de deuda garantizada *collateralised debt obligations* más conocidos

²⁵ Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

²⁶ Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

²⁷ BRUFAO CURIEL, P. “Análisis de la supervisión por el Banco de España de las cajas de ahorros y las fundaciones bancarias”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 144, octubre-diciembre 2016, pág. 162.



como (CDO), las *permutas de incumplimiento crediticio* conocidos como (SWAPS) o las permutas de incumplimiento crediticio en descubierto *credit default swaps* (CDS).

Las agencias de rating van a existir únicamente por los Estados, pues no existe norma internacional que obligue a realizar una valoración de dichos productos, pero al realizarlo, los propios Estados se posicionan respecto a los demás, por lo que la práctica totalidad hacen uso de las agencias de calificación.

Como regla general las calificaciones que realizan estas agencias están dirigidas a servir de referente para los inversores y van a tener como objeto medir la solvencia de una entidad emisora de deuda, o en su caso, el nivel de riesgo asociado a una concreta emisión de deuda.

Entre las muchas causas que produjeron la crisis financiera como se ha podido ver, las agencias de rating para parte de la doctrina son una de ellas y matizan “*sin ser las únicas, ni las principales responsables de tales fallos, las agencias de calificación crediticia o de rating vuelven a ser señaladas como contribuyentes decisivos para que la crisis financiera explotara y que lo hiciera con el alcance universal del que aún no nos hemos repuesto*²⁸”.

Las agencias de rating usaban diferentes baremos para realizar sus valoraciones, otorgando las calificaciones de máxima calidad, bajo el término AAA, para productos que en realidad carecían de transparencia y tenían una complejidad extrema. Para la práctica totalidad de la población, salvo que se tuviera conocimientos en el producto concreto o al menos una base económica sólida en la materia, eran totalmente incomprensibles, produciéndose un encubrimiento del riesgo real para el consumidor. Este encubrimiento hace referencia a la interconexión existente entre las agencias de rating y los entes para las que realizaban sus valoraciones, no siendo por tanto objetivas y estando en todo caso veladas y consensuadas previamente.

A este problema se le unió la limitación cuantitativa de las agencias de rating, pues la práctica totalidad de las valoraciones las realizaban hasta esa fecha únicamente tres

²⁸ SANCHEZ CALERO GUILLARTE, J. y TAPIA HERMIDA, A.J. “Las agencias de calificación crediticia ante los nuevos retos regulatorios”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 132, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pág. 53.



Universidad de Valladolid

agencias concretas: Standard and Poor's, Moody's y Fitch, hecho que facilitó la valoración subjetiva para los demandantes de las valoraciones.

Para otros autores las agencias de rating desarrollan una función concreta, así, “*las agencias de rating desempeñan un papel importante en los mercados financieros. Ayudan a reducir uno de los principales fallos de mercado: la información imperfecta. Con sus ratings, pretende reducir la asimetría informativa que suele existir entre los emisores de deuda y los inversores, logrando unos mercados de deuda más eficientes. Normalmente, los inversores no conocen con la profundidad que desearían la capacidad crediticia de la emisora y/o de la emisión en que quiere invertir. Los ratings colocan a emisores y emisiones en una escala cualitativa que va de mayor a menor capacidad crediticia y que es fácilmente comprensible por los inversores*²⁹”.

Por ello, tras la crisis y el creciente temor del legislador al poder en aumento que estaban adquiriendo las agencias de rating, el informe de Larosiere aconsejó y con ello abrió el camino para una fuerte regulación en torno a estas agencias de calificación.

Así, el G-20 en la Cumbre de Londres del 2 de abril de 2009 acordó, entre otros asuntos, “ampliar la supervisión y el registro regulador a las agencias de calificación de crédito para garantizar que cumplen el código internacional de buenas prácticas, en especial para impedir conflictos de interés inaceptables³⁰”.

De este modo, se buscaba que las valoraciones realizadas fueran totalmente independientes y de acuerdo con la realidad del mercado, evitando los problemas generados por los intereses compartidos hasta la fecha, y que tanto se ha criticado por la doctrina en todos los ámbitos, salvo el de los beneficiados por ello³¹. Gracias a ello se

²⁹ LOSADA LÓPEZ, R. *Agencias de rating: hacia una nueva regulación*, Monografía nº 34. enero 2009, Comisión Nacional del Mercado de Valores, pág. 11.

³⁰ VERONA MAREL, M. C y DÉNIZ MAYOR, J. J. *Las agencias de rating y la crisis financiera de 2008. ¿El fin de un poder sin control?*, Criterio Libre, volumen 9, nº 14, Bogotá (Colombia), enero-junio 2011, pág. 149.

³¹ Este hecho ha sido puesto en escena a través de la galardonada película “*The big short*” la cual se basa en el libro homónimo de Michael Lewis.



aprobó el Reglamento 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia³², que ha sido completando con el paso de los años por varios Reglamentos Delegados³³.

A través de esta nueva regulación se ha conseguido o al menos perseguido que las agencias de rating sean transparentes e independientes.

El principal problema que señalan las autoridades europeas en la actualidad es la inexistencia de una agencia sita en Europa, pues las tres principales están ubicadas en Estados Unidos. A pesar de los intentos por crear y regular una agencia de calificación crediticia en el territorio europeo, la realidad es que no se ha conseguido un consenso que lo refrendara como muestra el artículo publicado de forma posterior a la última regulación de este tipo de entes³⁴.

³² Reglamento (CE) nº 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las agencias de calificación crediticia.

³³Reglamento Delegado (UE) nº 447/2012 de la Comisión, de 21 de marzo de 2012, por el que se completa el Reglamento (CE) nº 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las agencias de calificación crediticia, mediante el establecimiento de normas técnicas de regulación aplicables a la evaluación de la conformidad de los métodos de calificación crediticia (DOUE de 30 de mayo de 2012); Reglamento Delegado (UE) nº 449/2012, de la Comisión, de 21 de marzo de 2012, por el que se completa el Reglamento (CE) nº 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la normas técnicas de regulación relativas a la información que debe proporcionarse para el registro y la certificación de las agencias de calificación crediticia (DOUE de 30 de mayo de 2012); Reglamento Delegado (UE) 2015/1 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2014, por el que se completa el Reglamento (CE) nº 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación aplicables a la información periódica sobre los honorarios cobrados por las agencias de calificación a efectos de la supervisión permanente por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (DOUE de 6 de enero de 2015)

Reglamento Delegado (UE) 2015/2 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2014, por el que se completa el Reglamento (CE) nº 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación aplicables a la presentación de la información que las agencias de calificación crediticia comunican a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (DOUE de 6 de enero); Reglamento Delegado (UE) 2015/3 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2014, por el que se completa el Reglamento (CE) nº 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a las normas técnicas de regulación relativas a los requisitos de información aplicables a los instrumentos de financiación estructurada. https://www.bde.es/bde/es/secciones/normativas/Regulacion_de_En/Comunitaria/Agencias_de_cal_6a86b6f01c03731.html

³⁴ https://www.abc.es/economia/abci-europa-fracasa-intento-conseguir-agencia-calificacion-propia-201602130217_noticia.html

La Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA por sus siglas en inglés), el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas europeo han enviado mensajes entrecruzados a la Comisión Europea quejándose por la persistencia del dominio de las agencias internacionales en el mercado de la calificación. Unos y otros se culpan del fracaso de Europa en sus intentos de abandonar su dependencia de las calificadoras norteamericanas, pero nadie encuentra la solución para resolver un problema que orbita en Bruselas desde hace años.



Universidad de Valladolid

Por lo tanto, la falta de consenso entre el conjunto de los Estados de la UE está evitando por un lado la concreción del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, y por otro el deseo de disponer en su territorio de una agencia de calificación que facilitase la independencia total de otras norteamericanas.

1.3. Shadow Banking o banca en la sombra

Una de las causas que favoreció la crisis de inicios de siglo fue el conocido como “sector bancario paralelo³⁵” o *shadow banking system*³⁶, formada por intermediarios financieros no bancarios, fondos de inversión o negociados de bolsa entre otros no sujetos a una regulación ni supervisión prudencial, donde se adquieren cantidades económicas elevadas de inversores fuera de los mercados organizados, y cuyo uso ha creado un gran desconcierto y parte de la crisis anteriormente reseñada.

Una de las características esenciales del *shadow banking* es la clara necesidad de disponer de apoyo para realizar parte de su actividad, como son las operaciones con derivados *over the counter* (OTC) o la concesión de préstamos de valores³⁷.

Se trata de un ámbito extenso, sin regulación concreta e información escasa, salvo por los informes que redactan determinados organismos como la Junta de Estabilidad Financiera o por la búsqueda de determinados Estados de limitar su funcionamiento. Así, con motivo de la crisis en el año 2010 Estados Unidos promulga alguna norma al respecto³⁸, como es la Ley de Reforma de Protección al Consumidor, la cual mejora ámbitos como la transparencia de las agencias de rating pero que no fue capaz si quiera de abarcar un ápice

³⁵ MARIMÓN DURÁ, R. “Pasado y presente de la banca en la sombra y su respuesta normativa” en AA.VV. Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público. UREÑA SALCEDO, J.A. (coordinador), Iustel. Madrid 2019, pág. 181.

³⁶ Se trata de un término cuyo contenido varía según quien lo describa, así por ejemplo el que fuera presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos Ben Bernanke lo definió como: conjunto diverso de instituciones y mercados que de forma colectiva realiza actividades bancarias de forma externa a las reguladas. Mientras que el considerador autor del concepto, Paul McCulley en 2007 lo definía como: *the whole alphabet soup of levered up non-bank investment conduits, vehicles and structures*, es decir como el conjunto de fondos de cobertura, bolsa, instrumentos de inversión...que permite la adquisición de liquidez sin acudir a los mercados regulados.

³⁷ PALÁ LAGUNA, REYES. “Los intermediarios principales en la “banca paralela”: el control de su actividad respecto a los Hedge Funds”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, nº18, 2016, pág. 6.

³⁸ Dodd-Frank Street Reform and Consumer Protection Act. <https://www.cftc.gov/LawRegulation/DoddFrankAct/index.htm>



Universidad de Valladolid

de esta área desregularizada. En la zona euro se publicó el conocido como Libro Verde³⁹ en 2012, el cual acerca la problemática en torno a la intermediación crediticia y las actividades sin control que evitan la estricta normativa bancaria, siendo excuso un párrafo concreto:

“Las actividades bancarias en la sombra pueden constituir una parte útil del sistema financiero, ya que realizan alguna de las siguientes funciones: i) ofrecen a los inversores alternativas a los depósitos bancarios; ii) canalizan recursos hacia necesidades específicas de manera más eficiente, gracias a una mayor especialización; iii) constituyen financiación alternativa para la economía real, que resulta especialmente útil cuando los canales tradicionales de la banca o el mercado sufren dificultades de carácter temporal; y iv) representan una posible fuente de diversificación de riesgos al margen del sistema bancario.

No obstante, las actividades y entidades del sistema bancario en la sombra entrañan también una serie de riesgos. Algunos de estos riesgos pueden ser de carácter sistémico, debido sobre todo a la complejidad de este tipo de actividades y entidades, a su ámbito internacional y la movilidad inherente de los mercados de fondos y valores, y a la interconexión de estas entidades y actividades con el sistema bancario ordinario”.

Desde su publicación, la Comisión Europea ha seguido la “hoja de ruta” establecida por la Comunicación de 4 de septiembre de 2013 a través de la cual se van abordando ámbitos parciales del sistema financiero⁴⁰.

Por otra parte, países como China han emitido directivas para intentar mitigar su actividad, pero sin resultados de aplicación real sobre su control o supervisión, por lo que aun pasada más de una década, el control de esta área, aunque fuere de forma limitada, es inexistente.

³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0102&from=EN>

⁴⁰ MARIMÓN DURA, R. II Jornada sobre Shadow Banking “Los sistemas de financiación alternativa a la bancaria y el fomento de la financiación empresarial”, *Revista de Derecho Bancario y Bursatil*, nº 141, 2016, pág. 258.



Universidad de Valladolid

El que fuera director del Banco de Pagos Internacionales (BPI)⁴¹ describió el sistema bancario en la sombra en la conferencia de los Bancos Centrales SEACEN en marzo de 2008, dando por sentada la base que ya usó McCULLEY en 2007, señalando que tantos los bancos de inversión como los más tradicionales pueden llevar a cabo gran parte de sus actividades a través de la banca en la sombra. Otros autores son más cercanos a definir la banca en la sombra como “*entidades que pretenden prestar los mismos servicios que los bancos propiamente dichos, pero que buscan los resquicios no cubiertos por el regulador*⁴²”, o como “*aquellas actividades de inversión crediticia realizadas por entidades no bancarias, y que exhiben tanto apalancamiento (se utilizan con profusión recursos ajenos procedentes de inversores terceros y se aportan pocos fondos propios) como un cierto grado de descalce de plazos entre activo y el pasivo (se financian activos a largo plazo con pasivos exigibles en plazos más cortos). Lo que hace potencialmente peligrosa esa actividad no es en sí mismo asumir riesgo de crédito, sino hacerlo con una estructura financiera potencialmente inestable, susceptible de colapsar en situaciones de pánico y de provocar efectos contagio*⁴³”.

Como se ha podido comprobar, la banca en la sombra no es un mero concepto formado por la suma de diferentes entes no regulados, ya sean carteras de inversión u otras, sino que se trata realmente de un mercado estructuralmente igual de fuerte que el mercado tradicional, donde las entidades de crédito reguladas hacen uso de la banca en la sombra para evitar los elevados controles existentes y donde su uso no aparece en sus balances.

Aquí reside el verdadero problema en torno a la banca en la sombra, pues el deseo a nivel global para evitar crisis económicas como la vivida a través de una regulación estricta en las entidades de crédito choca con el uso de muchos entes y las propias entidades de crédito de una ventana por donde escapar a este control, el *shadow banking system*.

La definición que da el propio FSB en noviembre de 2013 a la banca en la sombra es “*intermediación crediticia en la que intervienen entidades y actividades fuera del sistema*

⁴¹HANNOUN, H. “Financial deepening without financial excesses”, *43rd SEACEN Governors’ Conference*. Jakarta. Pág. 8.

⁴² ROUBINI, N. “Shadow Banking”, *Financial Times* 15 septiembre 2008.

⁴³ ROLDAN, J.M. “La regulación bancaria: nuevos retos”, en AA.VV. 31 claves para la gestión de riesgos en entidades bancarias. ESPÍ MARTINEZ, J. Mª, Colegio de Economistas de Madrid. Madrid, 2015, pág. 131.



Universidad de Valladolid

bancario, total o parcialmente”⁴⁴. Durante el año 2013 el FSB publica varias recomendaciones básicas con la intención de conseguir cierta transparencia de la actividad a través de informes periódicos de control y regulación de estas, sin éxito.

Será la Junta de Estabilidad Financiera la que en 2017 publique un informe alarmante en el que detalla que la financiación no bancaria se acerca a los 100 billones de euros, y ello sin contar el continente asiático, por lo que redunda en la más que necesaria regulación o al menos una aproximación real al conocimiento de esta creciente nueva banca fuera de control para todos los Estados del mundo.

El FSB en un intento de control de la banca en la sombra realiza tres tipos de mediciones para delimitarla a través de un estudio continuado iniciado en el año 2012 hasta el día de hoy, y que MARIMÓN DURÁ expone de la siguiente manera⁴⁵:

La primera medición se ocupa de la actividad financiera no bancaria denominada *Monitoring Universe of Non-Bank Financial Intermediation MUNFI* y que abarca pensiones y seguros de igual manera.

La segunda se ocupa de medir el sector de Otros Intermediarios Financieros OFI, en la que no se ocupan de seguros y pensiones.

Y en tercer y último lugar se ocupa de delimitar el *shadow banking* en sentido estricto, ocupándose de los Otros Intermediarios Financieros que realizan actividad de intermediación financiera pudiendo generar riesgos para el sistema bancario tradicional.

Dos de las personas más influyentes a nivel global en materia financiera en los años previos y durante la crisis, SALOMON BERNANKE⁴⁶ y GREENSPAN⁴⁷, ambos presidentes de la Reserva Federal estadounidense proporcionaron directrices que facilitaron la expansión de la crisis. Entre estas se han de destacar dos. Por un lado, el desarrollo sin control del *shadow banking* a través de entidades financieras no

⁴⁴ Global Shadow Banking Monitoring Report 14 de noviembre 2013, págs. 1 a 48.

⁴⁵ MARIMÓN DURÁ, R. “Pasado y presente de la banca en la sombra y su respuesta normativa”, *op.cit*, pág. 188.

⁴⁶ Ben Shalom Bernanke, economista y político estadounidense que desempeñó el cargo de presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos durante dos períodos de 2006 a 2014.

⁴⁷ Alan Greenspan, un economista estadounidense que fue presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos entre 1987 y 2006.



Universidad de Valladolid

supervisadas que vendían productos con mayor rentabilidad que los sistemas tradicionales controlados. Por otro lado, el descontrol de las agencias de rating o de las sociedades de tasación, cuando estos entes estaban vinculados a las entidades que valoraban, realizando para cada una de ellas valoraciones en los términos que les favorecían o interesaban en cada momento.

La mayor parte de la actividad previa a la crisis se centraba en préstamos garantizados y acuerdos de recompra entre las instituciones no bancarias y agentes de bolsa, como por ejemplo *Quicken Loans* referente en Estados Unidos para la adquisición de préstamos para hipotecas inmobiliarias.

Dentro del segmento que abarca la banca en la sombra, el que más repercusión o conocimiento en la actualidad por su rápido crecimiento y por el intento internacional de regulación es el conocido préstamo P2P (*peer to peer*). Algunas de estas intermediaciones se realizan a través de portales webs como *LendingClub.com* o *Prosper.com*, superando la cifra de dos mil millones de euros solo en préstamos durante el año 2016, y con una previsión de crecimiento conjunto estimada para el año 2025 en trescientos mil millones de euros⁴⁸.

1.4. El fenómeno *FinTech*

Al hablar de la banca en la sombra encontramos un concepto intrínsecamente vinculado a esta, el denominado *Fintech*.

Este término hace referencia a la aparición de compañías que apoyándose en su capacidad económica y la tecnología van a prestar servicios financieros que hasta la fecha solo realizaban las entidades de crédito gracias en parte a la creciente demanda de los usuarios a través de las compras a través de internet, y en gran medida en su vertiente móvil.

El FSB define el concepto *Fintech* como “*innovación financiera habilitada tecnológicamente que puede resultar en nuevos modelos de negocio, aplicaciones,*

⁴⁸ <https://www.lavanguardia.com/economia/20190531/462501774729/economia-colaborativa-generara-300000-millones-euros-2025-brl.html>



procesos o productos con un efecto material asociado sobre los mercados financieros, las instituciones y la provisión de servicios financieros⁴⁹.

URÍA FERNÁNDEZ señala que no solo serán este tipo de compañías, sino que aparecen además las más grandes empresas como Amazon, Facebook o Apple para realizar o facilitar transacciones financieras⁵⁰, y que este nuevo concepto simplificaría el cumplimiento de la nueva regulación abaratando los costes⁵¹.

Así, por señalar un ejemplo, Facebook en el año 2020 anuncia que haría efectiva la creación de su propia moneda, con el apoyo de más de cien compañías como Visa, Mastercard, PayPal y Uber, y que de acuerdo con las informaciones facilitadas se sometería a la supervisión propia de las entidades de crédito, pues quiere garantizar a los usuarios sus derechos en un mismo rango legal⁵². Este hecho quedó eclipsado por otros modos de pago surgidos durante el mismo año 2020, dando la espalda al proyecto la práctica totalidad de las compañías que en un principio lo apoyaban.

Llegados a este punto, las propias entidades de crédito se van a tener que posicionar ante tal avance, pues las opciones son limitadas. Por una parte, pueden convertirse en su propio suministrador, desarrollando aplicaciones o plataformas propias. Por otro, unirse a un creador de FinTech, y, por último, ser únicamente proveedor de servicios avanzados, punto que desvirtuaría la propia esencia del concepto⁵³.

Los datos de crecimiento del sector FinTech no ha dejado de aumentar hasta el año 2021, encontrándose en proceso de redefinición completa del sector gracias a las amplias alternativas de las tecnologías digitales emergentes⁵⁴.

⁴⁹ Consejo de Estabilidad Financiera. 2017. *Financial Stability Implications from FinTech, Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention*.

⁵⁰ URÍA FERNÁNDEZ, F. *La nueva regulación y supervisión bancaria. Diez años de reforma tras la crisis*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pág. 139.

⁵¹ URÍA FERNÁNDEZ, F. *La nueva regulación y supervisión bancaria. Diez años de reforma tras la crisis*. *op.cit* pág. 142.

⁵² https://www.abc.es/tecnologia/consultorio/abci-facebook-prepara-propia-moneda-como-funcionara-201906150059_noticia.html?ref=https%2F%2Fwww.google.com%2F

⁵³ MARTIN, A., y SEBASTIAN, J. "Principales retos actuales y futuros del sector bancario español", *Instituto Español de Analistas Financieros*, documento de trabajo nº 18, noviembre 2019, pág. 77.

⁵⁴ RODRIGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, T., "Los estratos de la innovación tecnológica: una teoría para definir la respuesta regulatoria Fintech", *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, nº 0 junio-diciembre 2020, pág. 260.



Universidad de Valladolid

Durante el primer trimestre de 2021 el conjunto de las empresas FinTech de todo el mundo recaudaron más de veinte mil millones de euros, batiendo su propio récord histórico de financiación trimestral⁵⁵, destacando alguna empresa por encima del resto⁵⁶.

Aunque existen aspectos positivos en esta nueva materia, pues se trata de un avance que facilita a los ciudadanos su intervención más directa en las transacciones diarias, la doctrina se encuentra alerta. Así varios autores señalan que el desarrollo del concepto FinTech podría dar lugar a determinadas carencias informativas de las que se ocupa el BdE, dificultando su función supervisora e incluso encontrándose con duplicidad de determinados elementos⁵⁷. Por este motivo, su regulación es una prioridad de cara a evitar un contagio generalizado que pueda favorecer una futura crisis por la falta de control en contraposición a los entes tradicionales.

II. EL CAMINO SEGUIDO PARA LA CREACIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

Como consecuencia de la grave crisis financiera internacional, en la que se ha destacado la caída de Lehman Brothers o los créditos *subprime*, se hizo plausible la necesidad de establecer unos pilares que estabilizaran o al menos pudieran prevenir y mitigar una posible crisis futura.

Para ello no era suficiente con mantener la línea de trabajo que se había seguido hasta la fecha y proseguir con la transposición de las normas pendientes al derecho nacional, como ocurre con el acuerdo Basilea II, sino que era necesario abordar la materia financiera en su práctica totalidad, pues la existente era escasa o se encontraba obsoleta. Las directrices del acuerdo de Basilea III vaticinaban estabilidad, pero era necesario complementarlas, y por ello se debía legislar hacia una regulación financiera moderna y adecuada al tiempo.

⁵⁵ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/06/02/opinion/1622649252_533087.html

⁵⁶ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/06/11/companias/1623399691_075503.html

Este 2021 la empresa de FinTech sueca Klarna se ha convertido en una de las referentes del tipo de mercado, ascendiendo hasta los 37.500 millones de euros. Su actividad gira en torno al pago y fraccionamiento de compras online con una cartera de más de dieciocho millones de clientes y un cuarto de millón de empresas

⁵⁷ QUINTERO, J., SANTOS, R., FERNÁNDEZ, A., y MORENO, A. “Fintech: panorama y retos en la obtención de información”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 38, 2019, págs. 74 y 75.



Los primeros pasos se dieron a finales de 2008 a través de un paquete de medidas de urgencia que poco o nada podían solucionar el problema que sobrevolaba Europa pues, se había puesto de manifiesto la fragilidad del sistema financiero europeo y se pudo entrever como se abría la posibilidad real de la quiebra de la base establecida en torno al euro.

Se hizo más necesario que nunca la cooperación entre los Estados que la integran y la armonización de la regulación en materia financiera para evitar a futuro una vorágine como la que estaba viviendo.

Para ello la Comisión Europea creó un grupo de alto nivel⁵⁸ presidido por Jacques de Larosière con la finalidad de elaborar un informe que mejorara los mecanismos de supervisión para recuperar y fortalecer la confianza perdida de los ciudadanos en el sistema y con ello generar una estabilidad financiera totalmente necesaria para poder hacer frente a la crisis.

1. El informe Larosière: grupo de alto nivel

Una vez finalizado el trabajo encomendado al grupo de alto nivel y publicado en febrero de 2009, el informe dejó varios puntos de estudio pormenorizado. Entre estos cabe destacar, por un lado, la necesidad de supervisar las entidades de crédito no solo de forma individualizada como ocurría hasta ese momento sino también en su conjunto, de tal manera que se dispusiera de información de todas y cada una de las entidades de crédito sitas en la UE de forma continua y con ello del estado financiero de las mismas, y por otro, la necesidad de crear un organismo único que se ocupara de la supervisión con capacidad de solventar los posibles riesgos futuros del sistema financiero.

El informe Larosière deja patente la imperiosa necesidad de crear una regulación en torno a una supervisión focalizada en las entidades de crédito de forma conjunta que hasta la fecha era inexistente y que ésta sea desempeñada por un único ente. Este tipo de

⁵⁸ Dirigido por Jacques de Larosière como presidente, el cual fue director del Fondo Monetario Internacional durante nueve años hasta 1987, acompañado de Leszek Balcerowick, Otmar Issing, Rainer Masera, Callum McCarthy, Jose Pérez, Onno Ruding y Lars Nyberg.



Universidad de Valladolid

supervisión se conocerá como supervisión macroprudencial y se ocupará de la supervisión homogénea del conjunto de las entidades de crédito europeas.

A través de estos dos hitos, que en un principio fueron sugerencias, el informe Larosière va a marcar la línea de lo que hoy en día es todo el organigrama de supervisión y a posteriori también de lo que es la resolución de las entidades de crédito en Europa.

El informe, denominado Larosière en honor a su presidente, se dividió en cuatro capítulos y cinco anexos, precedido de un prólogo que aclara firmemente su finalidad⁵⁹.

El informe es extenso y la práctica totalidad de su contenido es reseñable, pero caben destacar tres aspectos:

- El motivo por el que se encarga la redacción del informe era claro, la búsqueda de soluciones a la grave crisis financiera que se estaba viviendo a nivel global. La fundamentación del informe del grupo de alto nivel fue la búsqueda de las causas que motivaron la crisis, tanto en cuestiones macroeconómicas como de gestión del riesgo, del papel de las agencias de calificación crediticia, de los fallos en la gobernanza de las empresas, los fallos en la supervisión precrisis, en sí, lo que fue su gestión.
- Analizadas las diversas posturas planteadas dentro del propio grupo de expertos respecto a las posibles causas que provocaron la crisis, las delimitaron y se centraron en un punto central: establecer un marco regulatorio en materia de supervisión que corrigiera el existente, exiguo, en todo caso.
- Situadas las causas y la base en torno a la nueva regulación planteada y al nuevo organismo de supervisión el grupo de alto nivel delimita las herramientas

⁵⁹*Hacia un nuevo programa reglamentario encaminado a reducir el riesgo y mejorar su gestión, mejorar los mecanismos amortiguadores del sistema, debilitar los amplificadores procíclicos, fortalecer la transparencia y ofrecer incentivos adecuados en los mercados financieros.*

Hacia una mayor coordinación de la supervisión, tanto macroprudencial como microprudencial. Construir a partir de las estructuras existentes con ambición, paso a paso, pero con un objetivo simple: una supervisión mucho más coordinada y potente sobre todos los factores financieros de la UE con normas equivalentes para todos ellos que protejan la competencia leal en el mercado interior.

Hacia procedimientos eficaces de gestión de las crisis con el fin de generar confianza entre los supervisores, confianza auténtica, con métodos y criterios aprobados por todos de manera que los Estados miembros puedan sentir que sus inversores, sus depositantes y sus ciudadanos gozan de una protección adecuada de la Unión Europea.



necesarias y objetivos supervisores, persiguiendo con ello reducir el impacto de una futura crisis para el conjunto de la UE.

Tras tres meses de arduo trabajo, el resultado fue quirúrgico, pues delimita minuciosamente los puntos a acometer de cara a la protección del ámbito financiero-bancario europeo en torno a la supervisión.

Las políticas bancarias expansionistas y la aparente bonanza continuada habían llevado a que los sistemas bancarios nacionales establecieran reducidos tipos de interés y con ello una continua liquidez para todo aquel que lo solicitara.

Pero el verdadero problema no surge porque se concediera tal liquidez, sino por la falta de control respecto a dichos préstamos, lo que a posteriori se transformó en una de las causas de la crisis según el informe, y por supuesto con el paso del tiempo apoyado por la totalidad de la doctrina.

Un ejemplo de las causas que produjeron la crisis financiera como se ha podido ver, son las agencias de rating o calificación, las cuales otorgaban calificaciones de máxima calidad AAA a productos que en realidad carecían de transparencia y sí una extrema complejidad. Por ello, tras la crisis y el informe de Larosière, se aconsejó y llevó a cabo una fuerte regulación en torno a las agencias de rating. Para ello se aprobó el Reglamento 1060/2009, al que le fueron acompañando con el paso del tiempo otro conjunto de normas.

A las causas delimitadas por el informe Larosière se han de añadir los fallos de control por parte de las propias entidades de crédito, que no filtraron productos de alto riesgo crediticio, en gran medida por interés y en otros casos por desconocimiento del personal que los ofrecía, buscando de forma única el beneficio trimestre a trimestre.

Junto a este cúmulo de causas, el informe Larosière resalta que el problema fue exponencial una vez que confluyeron los problemas nacionales con los del conjunto europeo, y sin duda global, pues no se gestionó de forma alguna el intercambio de información entre los diferentes Estados, bancos centrales o los propios organismos de supervisión, no existiendo la posibilidad de alcanzar una solución conjunta cuando explotó la crisis.



Universidad de Valladolid

Analizadas las causas, el informe Larosière se centra en la búsqueda de soluciones normativas, comenzando con una distinción clara entre la regulación financiera y la supervisión bancaria⁶⁰.

Los motivos principales de la crisis de acuerdo con el informe Larosière fueron los reducidos tipos de interés y la continua liquidez sin control, por lo que propone algunos elementos reglamentarios para evitar otro grave fallo anticíclico⁶¹:

- *Introducir provisiones dinámicas o de reservas anticíclicas en las entidades de crédito en las épocas de prosperidad con el fin de limitar la expansión del crédito y amortiguar así los efectos procíclicos en tiempos de crisis.*
- *Incrementar el rigor de las normas que se aplican sobre los préstamos.*
- *Modificar aquellas normas tributarias que estimulen excesivamente la demanda de activos.*

Entre las recomendaciones que el grupo de alto nivel sugiere caben destacar las siguientes:¹⁶²,²⁶³,³⁶⁴,⁶⁶⁵,¹⁰⁶⁶ y ¹⁴⁶⁷.

⁶⁰ Introducción, Capítulo II: soluciones políticas y reglamentarias. Informe de Larosière epígrafe 38, “la regulación es el conjunto de normas y reglamentos que rigen las instituciones financieras; su principal objetivo es fomentar la estabilidad financiera y proteger a los clientes que recurren a los servicios financieros. La regulación puede adoptar diferentes formas, desde el establecimiento de requisitos de información hasta la adopción de medidas estrictas, como requisitos de capital. La supervisión, por su parte, es el proceso diseñado para vigilar a las instituciones financieras a fin de garantizar el cumplimiento de dichas normas y reglamentos. En la práctica, la regulación y la supervisión están fuertemente entrelazadas”.

⁶¹ Informe de Larosière *op.cit.* epígrafe 48, el vínculo entre una política macroeconómica y política reglamentaria.

⁶² Recomendación 1, instar al Comité de Supervisores Bancarios de Basilea a revisar las reglas del marco Basilea II, incrementar de forma gradual los requisitos mínimos de capital, reducir el efecto procíclico, introducir normas más estrictas para los elementos fuera de balance, aumentar la rigidez de las normas de gestión de liquidez.

⁶³ Recomendación 2, adoptar una definición común para el capital reglamentario.

⁶⁴ Recomendación 3, se encomienda al CERV el registro y la supervisión de las agencias de calificación crediticia con una revisión integral del modelo de negocio.

⁶⁵ Recomendación 6, todos los Estados miembros deben disponer de poder de supervisión que garantice la normativa, y con ello poder sancionador para hacerlo cumplir.

⁶⁶ Recomendación 10, evitar que los estados miembros y el Parlamento Europeo promulguen leyes que permitan una aplicación y trasposición incoherentes.

⁶⁷ Recomendación 14, los sistemas de garantía de depósitos en la UE han de armonizarse a ser posible con fondos privados, completados si es necesario con fondos públicos, garantizando la igualdad de protección en los diferentes estados.



Universidad de Valladolid

Uno de principales capítulos del informe tiene como título “*soluciones en el ámbito de la supervisión a nivel de la UE*”, el cual comienza “*La regulación y supervisión son interdependientes: una supervisión eficaz no puede compensar las deficiencias de la política reglamentaria financiera, pero sin una supervisión competente y bien diseñada, incluso las mejores políticas reglamentarias serán ineficaces*⁶⁸”.

Supervisión que tiene como objetivo una correcta aplicación de las normas en el sector financiero, persiguiendo con ello una estabilidad financiera que derive en una clara confianza por parte de la ciudadanía, perdida en gran medida por la inacción continuada tanto a nivel nacional como europeo.

LIDÓN LARA⁶⁹ indica que la supervisión se refiere por tanto a la ordenación o regulación, la inspección y la disciplina de las entidades que desarrollan la actividad tendente a garantizar su solvencia y buen funcionamiento en cuanto incide en la estabilidad del conjunto del sistema.

La actividad de supervisión comprenderá por tanto la solvencia de las entidades, las ratios de capital, el acceso a la actividad o su cese, la organización interna y las relaciones con los inversores depositantes con la finalidad de adquirir un grado de transparencia que beneficie el funcionamiento financiero en su conjunto.

Para aportar soluciones reales a las recomendaciones establecidas por el informe Larosière, se ha de partir de la diferenciación entre supervisión microprudencial y macroprudencial. A pesar de ser independientes, para un buen funcionamiento supervisor, es necesaria su continua conexión. Mientras que la microprudencial se ocupa de impedir la quiebra de forma individual de cada una de las entidades evitando un contagio sistémico, la macroprudencial se ocupa del sistema financiero en su conjunto.

En el año 2008 la supervisión macroprudencial era inexistente. Por ello el informe Larosière propone que sea el BCE o el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) al que se le otorgue dicha competencia, y con ello evitar la falta de entrega de información de las entidades de crédito por parte de la totalidad de los Estados para un análisis

⁶⁸ Informe Larosière *op.cit.* Introducción Capítulo III: soluciones en el ámbito de la supervisión a nivel de la UE.

⁶⁹ LIDÓN LARA, M^a. *La Supervisión Bancaria Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 2018, pág. 2.



Universidad de Valladolid

conjunto. Se pretende en todo caso centralizar en un órgano único que pudiera analizar la información de forma conjunta y con ello aportar soluciones homogéneas, rápidas y coherentes. De esta manera, y a través de la supervisión temprana, es posible focalizar el problema real, teniendo un objetivo claro, el de limitar las dificultades del sistema financiero en su conjunto⁷⁰.

Otras de las recomendaciones que delimita el informe, 16⁷¹, 17⁷² y 18⁷³ son esenciales de cara a la comprensión de lo que hoy en día es la composición del sistema de supervisión en Europa.

El informe Larosière finaliza delimitando soluciones a nivel mundial, como son promover la estabilidad financiera, la coherencia normativa, la creación de un Foro de Estabilidad Financiera y la cooperación entre los supervisores, aunque la realidad es que estaba fuera de su cometido, pues la búsqueda de soluciones debía centrarse en un ámbito concreto, el europeo.

2. El efecto inmediato del informe Larosière

El informe Larosière una vez publicado tuvo varios efectos inmediatos. El primero de ellos fue la propuesta realizada por la Comisión Europea junto con los dictámenes del BCE y del Comité Económico y Social Europeo, todos ellos encaminados a la creación de lo que se llamó Junta Europea de Riesgo Sistémico o *European Systemic Risk Board* (ESRB).

El respaldo al informe Larosière fue por tanto inmediato por parte del Consejo Europeo en la comunicación de 4 de marzo, siendo más concretamente la recomendación de 27 de mayo la que se orienta a la creación de la JERS como órgano independiente y sin personalidad jurídica encargado de la supervisión macroprudencial. Este extremo se

⁷⁰ Informe Larosière *op.cit.* pág. 44.

⁷¹ Recomendación 16 *Informe Larosière, Creación del CERS (consejo europeo de riesgos sistémicos)* cuyo objetivo sería reunir y analizar la información para la estabilidad financiera relativa a las condiciones macroeconómicas y a la supervisión macroprudencial de “todos” los sectores financieros.

⁷² Recomendación 17, crear un sistema de alerta temprana.

⁷³ Recomendación 18, crear un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SEFS), independiente de las autoridades políticas.



formaliza a través del Reglamento UE nº 1092/2010⁷⁴, relativo a la Supervisión macroprudencial del sistema financiero y por el que se crea la JERS sobre la base del artículo 114 del TFUE.

Se indicó por parte del Consejo que tal apoyo carecería de valor alguno si no se estableciera entre las funciones encomendadas al nuevo órgano el estudio y análisis supervisor de los riesgos tanto microeconómicos como macroeconómicos, pues en caso contrario la información en materia de supervisión estaría sesgada.

El informe recomendaba una supervisión indirecta en la que el BCE no se encargara de la supervisión macroprudencial, concepto totalmente opuesto a lo que realmente se reguló, pues será el BCE a través del MUS el encargado de la supervisión de las entidades de crédito en su conjunto en colaboración con las Autoridades Nacionales Competentes.

3. La Junta Europea de Riesgo Sistémico y las Autoridades Europeas de Supervisión.

El objetivo de la JERS es descrito de forma sucinta en su página web oficial⁷⁵ como: “*La Junta Europea de Riesgo Sistémico es responsable de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la Unión Europea y de la prevención y mitigación del riesgo sistémico. En consecuencia, tiene un ámbito de competencias amplio que incluye a las entidades de crédito, las empresas de seguros, la banca en la sombra, las infraestructuras del mercado financiero y otras instituciones financieras y mercados*”.

Las funciones de actuación relativas a la JERS las delimita el Reglamento UE nº1092/2010⁷⁶, entre las que destaca la obligación de información al Consejo cuando

⁷⁴ Reglamento (UE) nº 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico.

⁷⁵ <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.es.html>

⁷⁶ Epígrafe 10, debe consistir en controlar y evaluar el riesgo sistémico en períodos de normalidad con miras a atenuar la exposición del sistema a los riesgos de fallo de los componentes sistémicos y a mejorar la resistencia del sistema financiero en caso de crisis, así como contribuir a garantizar la estabilidad financiera y a mitigar los impactos negativos sobre el mercado interior y la economía real.



Universidad de Valladolid

detecte algún riesgo o emergencia en el ámbito financiero, y este a su vez expondrá una evaluación con la máxima discreción y protegiendo la confidencialidad.

Así mismo el Reglamento UE nº1092/2010 establece que el BCE deberá facilitar sus datos analíticos y estadísticos disponibles a la Junta Europa de Riesgo Sistémico, la cual cooperará con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Junta de Estabilidad Financiera, aplicando sus recomendaciones entre otras tareas⁷⁷. En el cumplimiento de su mandato macroprudencial, la JERS supervisa y evalúa los riesgos sistémicos, pudiendo formular recomendaciones o emitir avisos.

Por tanto, la JERS emitirá avisos y recomendaciones y se encargará de su cumplimiento a través de informes periódicos. Ante el supuesto de incumplimiento en lo relativo a un informe al que vaya dirigido, se comunicará automáticamente a los destinatarios, al Consejo y si fuera necesario a la Autoridad Europea de Supervisión correspondiente a la que afecte.

Los informes podrán a su vez ser generales o específicos, e ir dirigidos a la Unión en su conjunto o algún Estado en concreto, así como a las Autoridades Europeas de Supervisión u otros órganos de supervisión, cumpliendo en todo caso las cláusulas de confidencialidad.

Las recomendaciones establecerán un plazo para actuar. A su vez según a quien vayan dirigidas dispondrán de mecanismos para dar respuesta a las recomendaciones o el porqué de su inacción, pues en caso de no estar justificada de forma correcta la respuesta se comunicará al destinario, al Consejo y a la Autoridad Europea de Supervisión que corresponda. Será la Junta General la que vote si hacer o no públicas las recomendaciones o avisos.

Así mismo la JERS expondrá las cuestiones que sean necesarias al menos una vez al año ante el Parlamento Europeo y el Consejo. También está autorizada para mantener contacto con empresas privadas de primera línea financiera para adquirir la máxima información para sus informes.

⁷⁷<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32010R1092>



Universidad de Valladolid

El Reglamento nº1092/2010 por el que se crea la JERS aporta información relevante, en síntesis:

La JERS tendrá su sede en Fráncfort del Meno (Alemania), formando a su vez parte de la SESF junto a las Autoridades Europeas de Supervisión, el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión y las Autoridades Competentes de supervisión de los Estados miembros, cuyo objetivo es garantizar la supervisión del sistema financiero de la Unión a través de un intercambio de información leal a través de dicha red.

La JERS se ocupará de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la Unión con la finalidad de evitar riesgos sistémicos o una posible crisis.

Entre sus funciones se encuentra el análisis de información, identificación de posibles riesgos sistémicos, emisión de recomendaciones y avisos frente a los riesgos (así como garantizar que estos se cumplan) y colaborar con el resto de las autoridades de supervisión.

Ante la disparidad existente de autoridades encargadas de la supervisión no se conseguía una respuesta eficaz frente a los problemas, por lo que el propio Reglamento UE nº1092/2010 entre sus recomendaciones establece que sea el presidente del BCE el mismo que sea el presidente de la JERS durante el primer mandato de cinco años. De esta manera se perseguía un nexo de forma automática para conocer cualquier riesgo de forma inmediata.

El Reglamento UE nº1092/2010 recomienda a su vez la creación de un SESF, que agrupe a los actores de la supervisión financiera a nivel nacional y europeo. SESF que se compondrá por la JERS y tres autoridades de microsupervisión denominadas en conjunto como Autoridades Europeas de Supervisión (AES). Esta duplicidad de autoridades se crea ante la deficiencia en la supervisión conjunta europea y como remedio a la falta de coordinación⁷⁸.

⁷⁸ MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F. "Las Autoridades Europeas de Supervisión: estructura y funciones". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 27, pág. 125.



Universidad de Valladolid

La base normativa de las autoridades europeas de supervisión se establece a través de tres reglamentos:

- La Autoridad Europea de Supervisión/Autoridad Bancaria Europea creada por el Reglamento nº1093/2010⁷⁹ del Parlamento Europeo y el Consejo, dedicado al sector bancario, (EBA) *European Bank Authority*.
- La Autoridad Europea de Supervisión/ Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación creada por el Reglamento nº1094/2010⁸⁰ del Parlamento Europeo y el Consejo, (EIOPA) *European Insurance and Occupational Pensions Authority*) dedicado al sector de los seguros y fondos de pensiones.
- La Autoridad Europea de Supervisión/ Autoridad Europea de Valores de Mercado creada por el Reglamento nº1095/2010⁸¹ del Parlamento Europeo y el Consejo (ESMA) *European Securities an Markets Authority*, dedicado a la supervisión de los mercados de valores.

Se trata de tres autoridades independientes que se ocupan entre otras cosas de la supervisión de la transposición de las normas al derecho nacional de las Directivas que materializan el acuerdo de Basilea III⁸².

LIDÓN LARA señala que “*las tres autoridades se tratan de agencias independientes con personalidad jurídica propia, con plena capacidad jurídica y de obrar en todos los estados miembros, y forman un Sistema Europeo de Supervisión Financiera SESF en cuanto a la supervisión microprudencial, pero actúan con la colaboración y en*

⁷⁹ Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32010R1093>.

⁸⁰ Reglamento (UE) nº 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32010R1094>

⁸¹ Reglamento (UE) nº 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32010R1095>

⁸² PALÁ LAGUNA, REYES. “A propósito de la reestructuración de la supervisión financiera en España”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, nº19, 2016, pág.1.



Universidad de Valladolid

coordinación con las autoridades nacionales de cada sector⁸³” y, a su vez, critica de forma acertada que las autoridades europeas de supervisión tienen un gran defecto, dado que carecen de competencias suficientes como para considerarse agencias independientes con capacidad de obrar ya que no ejercen control directo alguno, sino que se trata de agencias meramente de apoyo testimonial, dado que dependen para regular o decidir en todo caso tanto de la Comisión, como del Consejo o el propio Parlamento.

Entre las características de estas autoridades se encuentra la independencia, pero sólo en el término descriptivo, pues su finalidad no es otra que la de atender a las autoridades de supervisión competentes de cada uno de los Estados miembros, guiando en la interpretación y aplicación de la regulación europea en materia de supervisión.

En este ámbito normativo, las autoridades europeas de supervisión actúan bajo directrices y recomendaciones como establecen los artículos número dieciséis de los tres reglamentos que los regulan.

Los reglamentos que dan forma a estas tres autoridades de supervisión son limitados⁸⁴, ya que el único ente que dispone de la función normativa de desarrollo⁸⁵ es la ABE.

Por tanto, y debido a la diversidad de órganos supervisores, la función real de estas tres autoridades es la de armonizar y acercar posturas con las autoridades nacionales a modo coordinador, dependiendo en todo caso de la Comisión, el Consejo y el Parlamento, por lo que el “término” independiente en realidad es bastante limitado o desde una descripción estricta, erróneo.

Los presidentes de las Autoridades Europeas de Supervisión tendrán la condición de miembros con derecho de voto en la JERS, así como un miembro de la Comisión que servirá como nexo entre ambos. Las decisiones de la JERS se ratificarán por mayoría siempre salvo excepción.

⁸³ LIDÓN LARA ORTIZ, M. *La Supervisión Bancaria Europea* op.cit., pág. 98.

⁸⁴ SALVADOR ARMENDARIZ, M.A., *op cit.*, pág. 51.

⁸⁵ Esta regulación la realiza a través de las llamadas Normas Técnicas de Regulación -NTR- y Normas Técnicas de Ejecución -NTE- cuya aprobación, transcrita supra, corresponde a la Comisión.



Universidad de Valladolid

4. Organigrama de la Junta Europea de Riesgo Sistémico

La JERS está compuesta por una Junta General, un Comité Director, una Secretaría, un Comité Científico Consultivo y un Comité Técnico Consultivo⁸⁶.

Su presidente, en la actualidad presidenta Christine Lagarde (presidirá las reuniones de la Junta General y el Comité Director) lo será del BCE al menos durante cinco años, el vicepresidente primero será elegido entre los miembros del Consejo General del BCE por un periodo de cinco años prorrogables por un tiempo igual y el vicepresidente segundo lo será quien sea el presidente del Comité Mixto.

4.1 La Junta General. Será la que adopte las decisiones y establezca el reglamento interno. Son miembros con derecho a voto el presidente y el vicepresidente del BCE y un vicepresidente segundo, los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros, un miembro de la Comisión Europea, los tres presidentes de las Autoridades Europeas de Supervisión, el presidente y los dos vicepresidentes del Comité Científico Consultivo y el presidente del Comité Técnico Consultivo. No tendrán derecho a voto, pero podrán asistir a las reuniones un representante por cada autoridad nacional de supervisión competentes, el presidente del Comité Económico y Financiero, y actualmente también por el gobernador del Banco Central de Islandia y de Noruega, un representante de alto nivel de Liechtenstein, un representante de alto nivel de las autoridades nacionales de supervisión competentes de los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio. Las reuniones ordinarias las convoca el presidente y serán al menos cuatro por año, pudiendo existir otras extraordinarias y a ellas han de asistir todos sus miembros, estableciendo algunas excepciones, así como la posibilidad de invitar a determinadas personas cualificadas dentro del ámbito de la JERS. Dado que los integrantes de la JERS lo son de otros órganos, el Reglamento deja claro que deberán ser imparciales y trabajarán por el interés de la Unión, no aceptando presiones por parte de los Estados u agentes públicos o privados, remarcando que ninguno de ellos podrá ejercer actividad financiera alguna fuera de su puesto de trabajo. Todos los empleados que

⁸⁶ Reglamento UE nº1092/2010 *op. cit*, epígrafe 16.



Universidad de Valladolid

trabajen o hayan trabajado para la JERS están obligados a no divulgar información alguna debido al secreto profesional, existiendo procedimientos específicos para controlarlo. El presidente tendrá el voto de calidad. Por regla general las decisiones se tomarán por mayoría simple, estableciéndose casos especiales en la que se exige mayoría cualificada de dos tercios.

4.2 El Comité Director. Es el encargado del análisis de la documentación de estudio de la JERS. Se reunirá una vez por trimestre antes de la reunión de la Junta General y se compondrá por el presidente y vicepresidente primero de la JERS, el vicepresidente del BCE, cuatro miembros de la Junta General que a su vez lo sean del Consejo General del BCE (elegidos por tres años), un miembro de la Comisión Europea, los presidentes de las Autoridades Europeas de Supervisión, el presidente del FSB y los dos presidentes de los Comités Científico y Técnico Consultivo.

4.3 La Secretaría. Es la responsable de las actividades diarias de la JERS. A su vez se ocupa de aportar apoyo administrativo, analítico y estadístico a los comités.

4.4 El Comité Científico Consultivo. Estará compuesto por el presidente de este órgano (y dos vicepresidentes propuestos por el presidente del JERS y nombrados por la Junta General) y quince expertos propuestos por el Comité Director con la autorización de la Junta General por un periodo de cuatro años renovable. La presidencia rotará entre el presidente y vicepresidentes. Entre sus funciones aconsejará a la JERS y organizará consultas en las fases preliminares con las partes interesadas. En la actualidad lo forman un representante de cada uno de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros y un representante del BCE, un representante de las autoridades nacionales de supervisión competentes, un representante por cada una de las Autoridades Europeas de Supervisión, dos representantes de la Comisión Europea, un representante del CEF, uno del Comité Económico Consultivo, un representante del banco central de Islandia y de Noruega, y un representante del Ministerio de Liechtenstein.



4.5 El Comité Técnico Consultivo. Se compondrá por un representante del BCE, uno de cada uno de los bancos centrales nacionales, uno por autoridad nacional de supervisión por Estado miembro, un representante por cada una de las Autoridades Europeas de Supervisión, dos por la Comisión, uno por el CEF y otro por el Comité Científico Consultivo. Su presidente será propuesto por el presidente del JERS y nombrado por la Junta General, y su finalidad será el de asesoramiento.

El Reglamento establece una invitación anual para el presidente de la JERS ante el Parlamento Europeo en la que se hará entrega del informe anual destinada al propio Parlamento y al Consejo. El informe reunirá la información que decida la Junta General respecto a lo que se debe hacer público garantizando la confidencialidad. A su vez al menos dos veces al año el presidente de la JERS se reunirá con el presidente y vicepresidentes de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo.

Finalmente, el Reglamento UE nº1096/2010⁸⁷ encomienda al BCE unas tareas específicas respecto al funcionamiento de la JERS: “*el Banco Central Europeo debe asumir las funciones de la Secretaría de la Junta Europea de Riesgo Sistémico y, a tal efecto, proporcionar los recursos humanos y financieros adecuados...*”; “*el Consejo decidió que el Banco Central Europeo debe proporcionar apoyo analítico, estadístico, administrativo y logístico a la Junta Europea de Riesgo Sistémico. Puesto que corresponde a la Junta Europea de Riesgo Sistémico cubrir todos los aspectos y sectores de la estabilidad financiera, el Banco Central Europeo debe implicar a los bancos centrales y supervisores nacionales para que presten su pericia específica*”.

⁸⁷ Reglamento UE nº 1096/2010 del Consejo de 17 de noviembre de 2010 por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32010R1096>



III. LA UNION BANCARIA: SUS TRES PILARES

1. La Unión Bancaria: el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos

Tras la crisis financiera de principios de siglo, la Comisión Europea se propuso elaborar un ámbito conocido como Unión Bancaria y por el que hoy en día se continúa trabajando para completar tal y como fue concebido.

Este término se acuña en el año 2012 como respuesta a la crisis a través de una Comunicación de la Comisión con el nombre de “*una hoja de ruta hacia la Unión Bancaria*⁸⁸”, y con una idea clara, restablecer la confianza en el euro y conseguir un sector bancario más sólido que aportara la estabilidad financiera perdida por la crisis. La Unión Bancaria se pretendía adherir como complemento financiero a la existente UEM, fortaleciendo la concepción europeísta frente a la posible quiebra financiera de la moneda única.

La crisis financiera alertó, por tanto, a las autoridades de la incipiente necesidad de crear determinadas herramientas que de forma temprana pudieran adelantarse a los problemas del ámbito bancario, aportar soluciones de forma eficiente, rápida, transparente y con ello evitar una situación como la vivida.

La base principal del término Unión Bancaria gira en torno a su composición sobre tres pilares: el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Al utilizar el término Unión Bancaria se hace referencia a una unión normativa que sea de aplicación para todos los Estados miembros sin excepción, aportando un equilibrio y seguridad financiera en torno a las entidades de crédito, igualando las oportunidades de mercado.

Los dos primeros pilares han sido completamente implementados y son considerados como el fundamento de la Unión Bancaria, mientras que el tercero y conocido como Sistema Europeo de Garantía de Depósitos sigue sin constituirse en la actualidad por los

⁸⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Una hoja de ruta hacia la unión bancaria”, COM (2012) 510, de 12 de septiembre de 2012.



Universidad de Valladolid

dispareos puntos de vista de varios Estados conservadores a pesar de todos los esfuerzos de los diferentes organismos europeos y de la propia Comisión Europea, y en último término por la aparición de un elemento sanitario sin igual, el COVID 19, en el momento más cercano a la consecución final de la Unión Bancaria.

1.1 El Mecanismo Único de Supervisión. El Consejo Europeo celebrado en octubre de 2012 propone dar el primero de los pasos necesarios para crear el MUS a través de diferentes reuniones y siempre con la máxima apertura hacia los Estados europeos que lo deseen integrar, inclusive aquellos que no hagan uso del euro como moneda de curso legal en su territorio. La adhesión de estos últimos se realizará mediante la redacción de memorandos que aclaren los puntos concretos en los que cooperarán con el MUS y en concreto con el BCE⁸⁹.

El MUS fue creado sobre la base del artículo 127 apartado sexto⁹⁰ del TFUE, el cual permite que el BCE asuma competencias de supervisión prudencial. El primer pilar de la

⁸⁹ https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Hacia_la_union_edee8ef6f426941.html

“En junio de 2012, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) decidieron impulsar la creación de un supervisor bancario único con el objetivo de mejorar la calidad de la supervisión en la zona del euro, favorecer la integración de los mercados y romper el vínculo negativo que se había creado entre la confianza en las entidades bancarias y las dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública.

La iniciativa para la creación del MUS se concretó el 15 de octubre de 2013 mediante la aprobación, por el Consejo de la Unión Europea, del Reglamento (UE) 1024/2013. Este Reglamento define el MUS como un sistema europeo integrado de vigilancia de las entidades financieras, que conjuga el liderazgo del Banco Central Europeo, en la función supervisora, con la involucración de las autoridades nacionales competentes de los países de la zona del euro —entre las que se incluye el Banco de España— y de aquellos otros Estados miembros de la Unión Europea que deseen sumarse a él estableciendo una cooperación estrecha con el Banco Central Europeo. El establecimiento del MUS constituye el primer paso hacia la creación de una «unión bancaria». Para culminar este proceso son necesarios además otros dos pilares fundamentales:

- El Mecanismo Único de Resolución, que entró en funcionamiento en enero de 2015.
- Un sistema armonizado de garantías de depósitos. En noviembre de 2015 la Comisión Europea presentó una propuesta de creación de un esquema de garantía de depósitos en los países del área del euro.

Los tres pilares de la unión bancaria arriba mencionados se ven reforzados, además, por la implantación de un código normativo único o *single rulebook*, cuya base es el nuevo marco de requerimientos de capital establecido por el Reglamento (UE) 575/2013 y por la Directiva 2013/36/UE, que entraron en vigor en enero de 2014”.

⁹⁰ 1. El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales SEBC, será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 119.



Universidad de Valladolid

Unión Bancaria tiene como finalidad principal garantizar una supervisión fluida y armonizada de todo el conglomerado bancario europeo.

El legislador a través de este nuevo mecanismo supervisor busca garantizar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, solventando la exigua regulación existente previa a la crisis basada en el estudio individualizado de las entidades de crédito, para desarrollar un conjunto y homogéneo en el que desaparezcan las diferencias en la aplicación de la regulación prudencial del ámbito bancario.

Este objetivo se consigue a través del nuevo desarrollo normativo en aspectos concretos como son los minuciosos requisitos exigidos para adquirir la autorización para convertirse en entidad de crédito, establecimiento de límites y requisitos en materia de liquidez, capital o apalancamiento, y sin duda alguna a través de la protección de los depositantes ante el supuesto de una posible resolución por inviabilidad de cualquier entidad.

Parte de la doctrina estuvo dividida en un principio ante la necesidad o no de crear un organismo de supervisión a nivel europeo ante lo que algunos autores se posicionaron por la necesidad de buscar la garantía, la fiabilidad y estabilidad del sistema bancario europeo en su conjunto⁹¹, evitando de nuevo que en la UE se produzca una crisis como la pasada por la falta de criterios uniformes que ayuden a evitarla o al menos prevenirla y suavizarla.

2. Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán: definir y ejecutar la política monetaria de la Unión, realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

3. Lo dispuesto en el tercer guion del apartado 2 se entenderá sin perjuicio de la posesión y gestión de fondos de maniobra en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros.

4. El Banco Central Europeo será consultado: sobre cualquier propuesta de acto de la Unión que entre en su ámbito de competencia, por las autoridades nacionales acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias, pero dentro de los límites y en las condiciones establecidas por el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 129.

El Banco Central Europeo podrá presentar dictámenes a las instituciones, órganos u organismos de la Unión o a las autoridades nacionales pertinentes acerca de materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias.

5. El SEBC contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero.

6. El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros.

⁹¹ LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *Revista de Administración Pública*, nº 194, Madrid, mayo-agosto, 2014, pág. 52.



Universidad de Valladolid

Para conseguir dichos objetivos se elabora y publica el Reglamento UE nº1024/2013⁹², por el cual se encomienda al BCE las tareas específicas respecto a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito en territorio europeo. De forma subsidiaria para aquellas actividades supervisoras no delimitadas de forma concreta en este Reglamento corresponderán a las Autoridades Nacionales Competentes. En el caso de nuestro territorio dicha tarea estará en manos del BdE.

El Reglamento UE nº1024/2013 define el MUS como “*un sistema europeo de supervisión financiera compuesto por el Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales Competentes de los Estados miembros participantes*”.

El MUS estará normativamente delimitado por dos Reglamentos: el Reglamento UE nº1024/2013, conocido como Reglamento del MUS, y el Reglamento UE nº 468/2014⁹³ o reglamento marco del MUS, sin olvidar la importante Guía de Supervisión Bancaria del BCE⁹⁴.

El Reglamento UE nº1024/2013 entró en vigor en noviembre de 2013, siendo exactamente un año después, en noviembre de 2014 cuando el BCE se encarga de forma efectiva de las tareas de supervisión con la publicación de la Guía de Supervisión Bancaria⁹⁵. Desde este momento, la supervisión será homogénea para todas las entidades de crédito, así como ágil y basada en el estudio previo de la información de todas y cada una de las entidades de crédito y de los posibles riesgos que anteceden al proceso de resolución de una entidad inviable.

Durante el transcurso de noviembre de 2013 a octubre de 2014 el BCE se encargó de evaluar la calidad de los activos y realizar pruebas de resistencia a las entidades de crédito

⁹² Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

⁹³ Reglamento (UE) nº 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS).

⁹⁴ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409es.pdf>

⁹⁵ LORENTE HOWELL, J.L. “El mecanismo único de supervisión europeo”, *Revista de actualidad jurídica Aranzadi*, nº 901, /2015 pág. 1.



significativas, cuya finalidad, aunque no la única era disponer de una valoración inicial de la situación conjunta de las entidades de crédito a nivel europeo.

Los resultados de las pruebas realizadas fueron publicados el 27 de octubre de 2014, arrojando unos resultados por los que veinticinco de los ciento treinta bancos analizados tenían un déficit claro de capital.

Finalizado el estudio por parte del BCE y publicada la Guía de Supervisión Bancaria, el MUS se ha ocupado de la supervisión de las entidades de crédito de nuestro territorio, del espacio de los diecinueve países de la eurozona⁹⁶ y con ello de más de seis mil entidades de crédito entre significativas y menos significativas.

Algunos autores señalan que los principios esenciales que van a regir al MUS son la integridad, descentralización, independencia, coherencia y control democrático⁹⁷, a los que se debe añadir la homogeneidad e igualdad en términos de supervisión dado que se trata del eje central sobre el que giran los tres pilares de la Unión Bancaria. Sin olvidar la independencia que otorga al BCE el artículo 130 del TFUE, por el cual ninguno de sus miembros aceptará instrucciones o presiones de entres privados o gobiernos.

La fundamentación de la creación del MUS como primer pilar de la Unión Bancaria es por tanto claro: la necesidad de que las decisiones en materia de supervisión prudencial se realicen conjuntamente, no individualizada, entidad por entidad, y sin entrega de informes por parte de las entidades de crédito para ser valorados de forma conjunta como antes de la crisis, y porque que la idea base de la UE es la homogeneidad en todos y cada uno de sus ámbitos de trabajo. Con la introducción de la moneda única, como se ha podido ver y padecer con la crisis, los problemas en materia financiera se extienden por todo el territorio independientemente del punto en el que se genere.

Siendo firme el funcionamiento del MUS, y la supervisión prudencial de las entidades de crédito, era necesario desarrollar el segundo de los pilares propuestos por la Comisión. No tenía sentido disponer de un órgano que se ocupara de la supervisión de las entidades de crédito y posteriormente no disponer de un mecanismo e instrumentos con los que

⁹⁶ Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

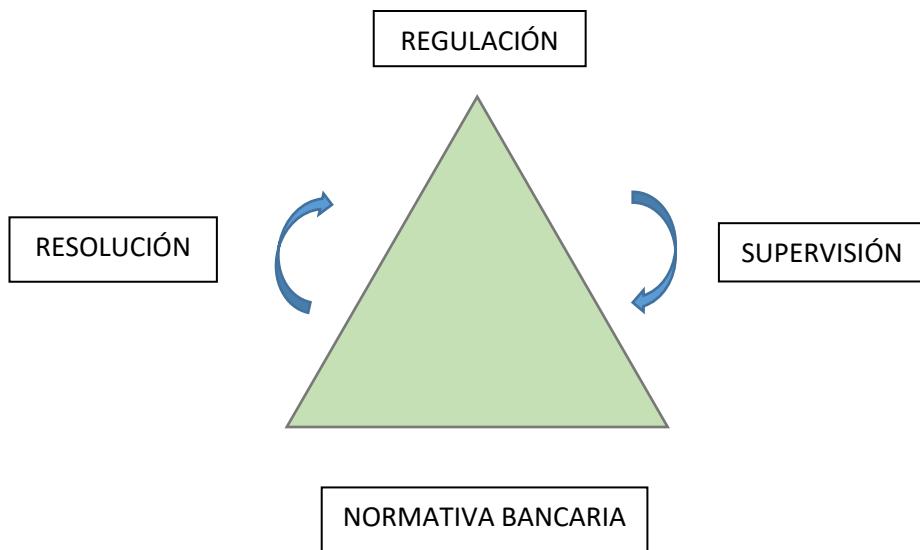
⁹⁷ ARRANZ ALONSO, L., *op. cit.* págs. 24 a 29.



Universidad de Valladolid

hacer frente a las decisiones adoptadas por el BCE y las Autoridades Nacionales Competentes.

Parte de la doctrina sigue esta misma línea afirmando que “no puede existir un sistema centralizado de supervisión si los poderes de resolución de los bancos siguen perteneciendo a los Estados, o viceversa, sin crear graves disfunciones en la toma de decisiones. Ambas acciones, la preventiva y la resolutiva deben ejercerse al mismo nivel central europeo⁹⁸”.



*Fuente: imagen de elaboración propia.

1.2. El Mecanismo Único de Resolución. Se trata del segundo de los pilares que compone la Unión Bancaria y tiene como finalidad garantizar que la resolución de una entidad de crédito inviable se realice de forma ordenada, rápida y eficiente, y con ello evitar un coste real para los ciudadanos como ha ocurrido con la pasada crisis. Si una entidad de crédito aun supervisada por el MUS fracasara, el MUR será el encargado de minimizar el impacto, ocupándose de la resolución de la entidad de crédito a través de la JUR en estrecha cooperación con las ANR.

⁹⁸ DE GREGORIO MERINO, A., “Reflexiones preliminares sobre la unión bancaria”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 33, 2014, pág. 3.



Universidad de Valladolid

Este segundo pilar dispone de un apoyo financiero directo a través del FUR, del que solo se hará uso en supuestos taxativamente definidos por la nueva normativa europea.

El punto de partida para la creación del MUR aparece en el Reglamento UE nº806/2014⁹⁹, donde a su vez se crea la JUR y el FUR, que son dentro de este pilar la base que lo sustenta, dado que la JUR es el órgano gestor y el FUR el apoyo financiero para la posible resolución de entidades de crédito en el ámbito de la Unión Bancaria y sus Estados miembros.

El MUR estará formado de esta manera por la JUR y las ANR de cada Estado, y será el encargado de lidiar con las situaciones de grave crisis o insolvencia de las entidades de crédito sujetas a la supervisión del MUS.

La realidad de la resolución en Europa pasa por una autoridad única de resolución, la JUR, con alguna excepción en la que será necesaria la intervención de la Comisión y el propio Consejo de ministros de la UE, pero cuya actividad girará en todo caso en torno a la JUR con el apoyo incondicional de las Autoridades Nacionales Competentes para la aplicación concreta de sus decisiones.

En territorio nacional, cada Estado podrá disponer de una o varias autoridades de resolución. En el caso de España las dos autoridades competentes de resolución serán el BdE como autoridad de resolución en fase preventiva y el FROB como autoridad de resolución ejecutiva, es decir, la que implemente o ejecute las directrices establecidas por la JUR para el caso concreto.

La Ley 11/2015 delimita y exige una separación entre las funciones supervisoras y de resolución evitando así un posible conflicto de intereses. A pesar de lo establecido por esta norma, será el BdE el que se ocupe tanto de la supervisión de las entidades de crédito como de la fase de resolución preventiva. En todo caso existirá una clara separación entre los diferentes equipos de trabajo supervisores y de resolución.

⁹⁹ Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 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 y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010.



Universidad de Valladolid

La JUR dispondrá de instrumentos de resolución delimitados para cada caso concreto, entre los que destaca el instrumento de recapitalización interna o *bail in*.

1.3. El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. El tercer y último pilar, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, fue propuesto en 2012 por la propia Comisión. En la actualidad ni tan siquiera se ha llegado a un consenso entre los Estados miembros para comenzar el debate sobre su regulación y ello por diferentes reticencias de Estados conservadores y en último término por la aparición del COVID 19 en las fechas en las que se pretendía un acercamiento histórico. Entre estas reticencias se encuentra que Alemania impone determinadas modificaciones veladas de importancia al resto de Estados para facilitar la continuación de su creación.

Los Estados que aún vetan su creación se escudan en la existencia obligatoria de fondos de garantía nacionales desde la creación de la Directiva 2014/49/UE, donde todas y cada una de las entidades de crédito deben estar adheridas a un fondo nacional de garantía de depósitos, lo que ya supone una protección garantizada de los mismos.

El SEGD lleva desde el año 2012 varios intentos fallidos y ni si quiera se han acercado posturas entre los Estados miembros para poder iniciar los borradores en la materia. El más destacado intento se atribuye al conocido como *“Informe de los 5 presidentes”* el cual se verá más adelante.

Tras el Informe de los 5 presidentes, la Comisión se compromete a presentar una propuesta legislativa respecto al futuro sistema europeo de garantía de depósitos antes de que finalice el año 2015. La propuesta se llevó a cabo y estableció que el nuevo Sistema de Europeo de Garantía de Depósitos tuviera tres etapas sucesivas: un sistema de reaseguro, un sistema de coaseguro y un sistema de seguro pleno.

La propuesta se encontró con la rotunda oposición de Alemania, y más levemente de Holanda y otros Estados.

Hasta el año 2018 no se vuelve a tener en consideración la propuesta, momento en el que el presidente del BCE comunica la necesidad de retomar la creación del Sistema de Europeo de Garantía de Depósitos como el planteado en la base de la Unión Bancaria.



Universidad de Valladolid

Conocedor de la oposición que iba a encontrar por parte de los ministros de finanzas de algunos Estados, plantea una propuesta de mínimos, iniciando un acercamiento para una primera fase consensuada por todos los Estados miembros.

El artículo que se publica el 12 de abril de 2018¹⁰⁰ delimita la propuesta, que gira en torno al informe de investigación del BCE, que asegura que un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo sería capaz de soportar una crisis como la vivida a principios de siglo, siempre y cuando esta fuera financiada por las entidades de crédito de forma íntegra, como se plantea.

A finales de 2019, ante la incredulidad del resto de Estados miembros, proclives a conseguir el inicio al menos del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, el ministro de finanzas alemán concedió una entrevista al periódico internacional *Financial Times* en la que se trata precisamente la situación del actual Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, dejando entre ver la posibilidad de su creación, pero con determinados y exigentes requisitos dirigidos a Estados miembros concretos.

Aun después de esta publicación, se fueron acercando posturas, hasta el punto de que el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios comenzó a debatir un borrador que se pretendía fuera votado de forma definitiva en torno a marzo-abril de 2020, pero con lo que no contaba nadie era con la aparición del Covid-19, y la paralización de no solo este hito histórico, sino de toda la actividad mundial.

2. El código normativo único o *single rule book*: la Directiva 2013/36/UE y el Reglamento nº 575/2013

Estos tres pilares de la Unión Bancaria van a disponer de una regulación hecha a medida, porque tras la crisis se modificó la exigua legislación existente en la materia y se elaboró una normativa homogénea en materia financiera para toda la UE, conocida bajo el nombre de código normativo único o *single rulebook*, que en síntesis se ocupa de la traslación entre otros de los estándares del acuerdo de Basilea III a la normativa europea.

¹⁰⁰ www.elboletin.com/noticia/161642/internacional/el-bce-planta-cara-a-alemania-y-pide-un-fondo-de-garantia-de-depositos-europeo.html



Universidad de Valladolid

Se trata de una regulación financiera común para todos los integrantes de la Unión, cuya base son el Reglamento nº 575/2013¹⁰¹ y la Directiva 2013/36/UE en materia de supervisión, y el Reglamento UE nº806/2014 y la Directiva 2014/59/UE en materia de resolución. En conjunto se ocupa de la regulación del funcionamiento de los mecanismos de supervisión y resolución de entidades de crédito junto a la Directiva 2014/49/UE dedicada a los sistemas de garantía de depósitos, que, a pesar de ser una norma genérica dedicada a los Estados miembros, lo que en realidad se persigue es una regulación concreta y la creación con ella del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos dianante del ansiado Sistema Europeo de Garantía de Depósitos con el que se completaría la Unión Bancaria.

Para la completa consecución en un futuro cercano de la Unión Bancaria con sus tres pilares completamente implementados de forma conjunta, y teniendo un marco de regulación bancaria sobre la base previa de los acuerdos de Basilea, es necesario un punto de partida definitorio. Esto tuvo lugar el 26 de junio de 2013, a través de la publicación de la que se conoce como unión normativa y que se plasmó con un código normativo único o *single rulebook*, es decir, una regulación financiera común para todos los integrantes de la Unión Bancaria.

Así comenzó el desarrollo normativo en torno a la Unión Bancaria. En primer lugar, el MUS con el Reglamento UE nº1024/2013, en segundo lugar, el MUR con base legal en la Directiva 2014/59/UE de recuperación y resolución bancaria y en tercer y último la Directiva 2014/49/UE dedicada a los sistemas de garantía de depósitos nacionales para acercarse al tercero, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Tras la concreción normativa, se encomienda su continua mejora a la ABE a través de propuestas, recayendo la capacidad regulatoria a la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo.

Será el BCE a través del MUS el que ejecute junto con el apoyo de las ANC la supervisión prudencial de todas las entidades de crédito a través de las citadas normas, focalizada en la transparencia, independencia, seguridad y equilibrio del sistema financiero con estricta aplicación de la normativa vigente. De igual modo ocurre con la JUR y las ANR respecto

¹⁰¹ En el año 2020 se publica el Reglamento de Ejecución para la aplicación del Reglamento nº 575/2013.



a los supuestos de inviabilidad de alguna entidad de crédito, en todo caso limitada por las nuevas normas y sus principios.

Se ha de señalar que en el ejercicio de sus funciones el BCE ha de garantizar que sean las propias entidades de crédito las que asuman los costes de la supervisión, lo que se conseguirá mediante tasas anuales cobradas a las propias entidades de crédito¹⁰².

PARTE II

I. LA NUEVA REGULACIÓN PRUDENCIAL EN MATERIA DE SUPERVISIÓN COMO RESPUESTA A LA CRISIS: DEL COMITÉ DE BASILEA AL MOMENTO ACTUAL

Para tratar este ámbito se ha de partir de la importancia que supuso el informe Larosière, así como la creación de la JERS, y los importantes hitos que se produjeron desde el año 2008. A su vez no se ha de olvidar que con anterioridad a los nuevos entes creados tras la crisis existían organismos internacionales dedicados al control financiero global pero únicamente hasta donde su normativa los encomendó.

Entre estos sin lugar a dudas, se han de destacar el *Bank for International Settlements* (BIS), creado en 1930. En él se integra el importante Comité de Basilea, el FMI creado en 1944 al igual que el Banco Mundial, sin olvidar la importancia que el G-20 tuvo de la mano del FSB creado en 1999.

El G-20 facilitaba la labor del BIS y se ha ido reuniendo año tras año desde el 2008 para fijar los puntos controvertidos de cada momento e intentar dar una solución global a los

¹⁰² Las tasas anuales se establecen siguiendo unos criterios predeterminados, como son un elemento mínimo para todas las entidades y uno variable (según la importancia de la entidad de acuerdo con sus activos totales y su perfil de riesgo), sin perjuicio de que las Autoridades Nacionales establezcan tasas de acuerdo con cada legislación nacional.

Para facilitar la información cuantitativa a las entidades, cada año el 30 de abril se publica una Decisión por parte del Banco Central Europeo en el que queda reflejados los aspectos para dicha anualidad. A su vez el Banco Central Europeo rinde cuentas anualmente ante el Parlamento, el Consejo la Comisión europea y el Eurogrupo a través de un informe sobre las correspondientes tasas en cumplimiento de los principios de la Unión, como son la transparencia, la homogeneidad e igualdad de criterios.



Universidad de Valladolid

problemas que han supuesto. El G-20 durante la crisis se convirtió en el principal órgano para la reforma internacional.

Estos organismos internacionales de carácter tradicional no tenían competencias para supervisar o regular en materia financiera internacional pues estaban totalmente limitados a determinados áreas muy concretas de trabajo, como, por ejemplo, el de realizar un préstamo económico en caso de emergencia financiera.

El G-20 se compone en la actualidad por diecinueve países y la UE, matizando, que no pueden tomar medidas que afecten a todos los países, pues muchos no forman parte. A pesar de ser considerado y reconocido a nivel mundial como el órgano encargado de dar solución a cualquier crisis en la práctica totalidad de las materias globales tan dispares como medioambiental o financiera, la realidad es que tiene límites establecidos muy concretos.

Previamente al desarrollo de la supervisión y resolución de entidades de crédito, es necesario obtener una visión global de como se ha llegado al concepto actual de supervisión prudencial. Este trabajo se centra en el ámbito español y europeo, pero junto a estos dos puntos, el europeo y el nacional, no se puede olvidar el internacional a pesar de que este se componga de normas *soft law*¹⁰³.

¹⁰³ <https://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/63/pyc633.htm> Este término puede encontrarse últimamente en algunos textos comunitarios, de cualquier lengua original, no sólo inglesa, con un sentido de «...derecho de naturaleza incierta, menos vinculante, menos seguro, que se traduce en una armonización ficticia y una transposición aleatoria [de las normas] en los ordenamientos nacionales».

Procede de los Estados Unidos y denomina a unos instrumentos jurídicos que no son obligatorios, pero que influyen en la situación legislativa. Buen ejemplo serían los acuerdos interinstitucionales sobre la calidad de la redacción o los actos no vinculantes de las instituciones que el Tribunal de Justicia debe considerar para interpretar los actos imperativos. Se trata pues de una serie de normas a las que les falta uno de los elementos del concepto de norma jurídica, es decir, el efecto o consecuencia jurídica, que también se suele llamar sanción: qué ocurre si no se cumple la proposición que determina lo que debe hacerse en una situación concreta, lo que ordena la norma. Estas normas «blandas, verdes o flexibles» vienen a recuperar para el ámbito jurídico la característica básica de las normas sociales, dotadas de una sanción tácita que sólo supone en mayor o menor medida un descrédito o pérdida de consideración pública. Los Estados o instituciones que no cumplen lo que recomiendan estas normas sólo incurren en ese descrédito. Dicho de otro modo, más que obligar, pretenden convencer.



1. Soft law Vs. hard law

El término *soft law* se introdujo en la terminología jurídica internacional por LORD MCNAIR y desde ese momento ha sido utilizado para referirse a diferentes conceptos jurídicos y grados de obligatoriedad, existiendo posturas dispares en torno a dicho término. Menos discusión existe en torno al conocido como *hard law*, entendida esta como norma jurídica vinculante.

Por tanto, dependiendo del autor que de uso al término *soft law* tendrá una u otra connotación. Por una parte, como descripción de normas de principios abstractos, pero de directa aplicación que busca describir normas sin carácter vinculante, aunque no carente de efectos jurídicos¹⁰⁴. También establecen el término en las normas que se encuentran en proceso de formación y aún no ha adquirido validez jurídica¹⁰⁵.

Por otra parte, el concepto según su aplicación judicial entre lo que es “derecho” y lo que no lo es¹⁰⁶, o acercándose al término de que el *soft law* es un instrumento en manos de los Estados para que adopten legislación interna¹⁰⁷.

La realidad es que no pueden establecerse como términos bipolares o comparativos dado que el *hard law* es aceptado por la práctica totalidad de la doctrina en que se trata de normas con carácter vinculante, mientras que el *soft law* es un término que hace referencia a recomendaciones que realizan organizaciones internacionales en determinados momentos, como son en reuniones de tratados internacionales, y siempre bajo la buena voluntad de las partes.

Por tanto, se puede concluir de acuerdo con la doctrina expuesta, que el término *soft law* ha adquirido relevancia desde su creación pese al estigma conceptual de su falta de obligatoriedad.

¹⁰⁴ TORO HUERTA, M.I. “El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* UNAM. Junio 2006, págs. 515 y 516.

¹⁰⁵ BARBERIS, J.A. “Formación del Derecho Internacional”. Ábaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 1994, págs. 282 a 288.

¹⁰⁶ MAZUELOS BELLOSO, A. “Soft Law: mucho ruido y pocas nueces”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, nº 8, pág. 2.

¹⁰⁷ MATIAS FELER, A. “Soft Law como herramienta de adecuación del derecho internacional”, *lecciones y ensayos*, nº 95, 2015, pág. 283.



Universidad de Valladolid

La regulación en materia de supervisión prudencial como no puede ser de otro modo está vinculado a estos dos términos jurídicos y puede derivar de tres vertientes diferentes, la internacional, la europea y la nacional.

La supervisión de carácter internacional tiene sus raíces en el BIS creado en 1930 con la colaboración del Banco de Inglaterra y la antigua Alemania. Su función inicial no fue otra que hacer de enlace entre los vencedores y los vencidos de la primera guerra mundial de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Versalles, y más en concreto de los pagos alemanes en concepto de reparación por el daño causado.

El BIS¹⁰⁸ es el organismo multilateral encargado de la coordinación de las políticas monetarias de los bancos centrales y de la aprobación de las normas bancarias a nivel global. Está compuesto íntegramente por Bancos Centrales, en la actualidad por sesenta bancos centrales y autoridades de todo el mundo y, en ningún caso admite capital o inversiones de entidades pública o privadas fuera de su estructura. Su finalidad ha cambiado de forma amplia con los años, siendo la principal en la actualidad la de cooperación internacional entre autoridades monetarias, análisis económico y prestación de servicios bancarios a la comunidad de bancos centrales.

Se han de destacar los tres acuerdos de Basilea del BIS pues constituyen la base de la regulación prudencial a nivel global. La finalidad inicial, y de la que no se ha separado en demasiado con el paso de los años, es la investigación y desarrollo de las políticas prudenciales que sirvan de sustento para mantener la estabilidad financiera internacional.

Entre los órganos que componen el BIS, como se ha podido ver, se encuentra el Comité de Basilea, dedicado a elaborar normas de regulación bancaria internacional que refuercen la supervisión prudencial a través de cuatro reuniones anuales de sus veintiocho miembros¹⁰⁹, así como a poner en funcionamiento las directrices del BIS en materia de supervisión bancaria, y que ha desarrollado los importantes acuerdos de Basilea I, II y III.

¹⁰⁸ https://www.bis.org/about/profile_es.pdf

¹⁰⁹ https://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/actividad/BCBS/El_Comite_de_Su_13e462eab2e4961.html#:~:text=El%20BCBS%20est%C3%A1%20compuesto%20por,organismos%20internacionales%20y%20algunos%20pa%C3%ADses.



Universidad de Valladolid

Estos acuerdos no tienen fuerza vinculante frente a ningún país. Se trata únicamente de recomendaciones o normas *soft law*, pero a pesar de ello, con el paso del tiempo se han transpuesto al Derecho de la gran mayoría de Estados dada la importancia del órgano que las dicta, y con ello convirtiéndose en *norma imperativa* o *hard law*.

Por tanto, y aunque algunos autores hablen de la falta de funcionalidad y autoridad de este órgano por no tener sus normas efecto vinculante para los Estados y con ello carecer de capacidad sancionadora en caso de incumplimiento, la realidad es otra, pues aun siendo real tal afirmación, la no transposición de las recomendaciones de estos acuerdos dejaría fuera de los beneficios que otorga el BIS a todo Estado que no cumpla con ellos y, por tanto, en una “sanción” de forma indirecta.

2. Los acuerdos de Basilea. La solvencia de las entidades de crédito

Los acuerdos de Basilea¹¹⁰ son unas directrices establecidas por el Comité de Basilea¹¹¹ desde 1974, por el entonces conocido como G-10, y formado por sus gobernadores centrales. La idea que hizo surgir la base de los acuerdos comenzó en la posibilidad de evitar riesgos sistémicos en el conjunto del sistema financiero. Las directrices de los acuerdos se incardinan en tres estándares o pilares:

- Pilar 1, los requerimientos mínimos de capital y liquidez que han de cumplir las entidades para cubrir los riesgos del crédito a través de un cálculo automatizado.
- Pilar 2, evaluación del primer pilar, capital y liquidez, por parte del supervisor respecto a los riesgos asumidos.
- Pilar 3, transparencia normativa que facilite el conocimiento de la actividad.

De forma similar la normativa de solvencia (Reglamento UE nº 575/2013 CRR y la Directiva 2013/36/UE CRD IV) sigue los pasos de los tres pilares:

- Pilar 1, ratio de liquidez, ratio de apalancamiento e instrumentos macroeconómicas.

¹¹⁰ <https://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>

¹¹¹ Principal organismo internacional para la regulación prudencial de los bancos, mejorando a través de la regulación y la supervisión la estabilidad financiera en su conjunto.



Universidad de Valladolid

- Pilar 2, el Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora (PRES)

- Pilar 3, comunicación de la información no confidencial al mercado.

El acuerdo Basilea I (1988), estableció un sistema sencillo de medición del capital basado únicamente en el riesgo de crédito. Establece un capital mínimo del 8% de los activos ponderados por su riesgo denominado como *ratio cooke*¹¹². Este término quedó obsoleto debido a los avances en gestión de riesgos, por la implementación de las nuevas tecnologías con bases sólidas e información mucho más precisa y detallada.

Históricamente es conocido como el primer sistema de ponderación de riesgos, cuyo desarrollo y a tiempo pasado ha dejado patente que tenía amplias lagunas, como por ejemplo su aplicación homogénea para todas las entidades de crédito, sin diferenciar su tamaño, localización y otras características básicas que hoy en día son de obligada diferenciación para poder analizar los riesgos de forma correcta. A pesar de esta connotación negativa se le recordará como el primer avance en materia de supervisora de nuestro tiempo.

El acuerdo Basilea II fue bautizado en 2004 con el nombre “*Convergencia Internacional de Medidas y Normas del Capital: Marco Revisado*”. Igual que su antecesor, este acuerdo establece requisitos mínimos de capital y la creación de un estándar internacional de evaluación del riesgo, manteniendo el 8% establecido por el acuerdo de Basilea I.

En este segundo acuerdo se establece una nueva base en torno a varios conceptos:

- el primero, el requerimiento mínimo de capital con un análisis del riesgo a través de nuevas metodologías.
- en segundo lugar, información transparente en la política de la gestión de riesgos

¹¹² Este índice lleva el nombre de Peter Cooke, que fue uno de los primeros en proponer la creación del Comité de Basilea y fue su primer presidente. Establece el límite de los préstamos pendientes ponderados otorgados por una institución financiera de acuerdo con el patrimonio de la entidad. Para ello se calculan los fondos propios distribuidos de acuerdo con tres tipos de capital (Tier 1, los fondos propios complementarios o Tier 2, el capital supercomplementario o Tier 3) y el crédito pendiente, el compromiso de balance y fuera de balance ponderados de acuerdo con su naturaleza. La relación entre el patrimonio de la entidad y los activos ponderados por riesgo debe ser igual o superior al 8% con un mínimo del 4% en el Nivel 1.



- el tercero, un nuevo proceso de supervisión bancaria.

El modelo de solvencia de las entidades de crédito en que se basa este acuerdo es procíclico. Esto quiere decir, que se exige mayor capital cuando más problemas existen y no cuando se dispone de un mayor nivel económico como ocurre en época de bonanza. Como consecuencia, cuando más falta hace dicho capital es cuando menos abunda, más difícil de conseguir y caro de obtener como apoyan diversos autores¹¹³.

2.1 Basilea III y normativa de solvencia CRR y CRD IV

El acuerdo de Basilea III¹¹⁴ nace de las propuestas debatidas en la reunión del G-20 que se produce en Washington en 2008 donde no se pretende derogar los dos anteriores, sino solventar sus deficiencias. Las primeras propuestas debatidas comienzan a desarrollarse en julio de 2009 y toman forma en 2010.

Se fortalecerán posteriormente por la publicación de varios documentos: por un lado, el marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios de diciembre de 2010 dedicado a la importancia del capital, y, por otro lado, en el documento publicado en enero de 2013 centrado en el estudio del coeficiente de cobertura de liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez, donde implementa medidas de capital y liquidez¹¹⁵. Entre estas medidas se pueden destacar:

- Aumento de la calidad del capital para asegurar la capacidad de absorción de perdidas.
- Mejora de la captura de los riesgos de terminadas exposiciones.
- Aumento de los requisitos mínimos de capital
- Introducción de los colchones de capital

¹¹³ HOCES ÍÑIGUEZ, J.R. y GARCÍA PERROTE, G. “La nueva arquitectura europea para la regulación y supervisión financiera”, *Working paper IE Law School*, 2010, pág. 4.

¹¹⁴ https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm

¹¹⁵ RODRIGUEZ DE CODES ELORRIAGA, E. “Las nuevas medidas de Basilea III en materia de capital”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 19, 2010, pág.19.



Universidad de Valladolid

- Introducción de una ratio de apalancamiento, evitando que este sea excesivo.
- Mejora de la gestión del riesgo, del proceso supervisor y de la disciplina de mercado.
- Introducción de un estándar de liquidez tanto a corto como a largo plazo; por una parte, un coeficiente de cobertura de liquidez, en adelante LCR a corto plazo, y por otra, un coeficiente de financiación estable neta en adelante NSFR.

Las medidas entraron en vigor el uno de enero de 2013 y se fueron haciendo efectivas de forma progresiva hasta enero de 2019, con la finalidad de evitar una de las causas de la crisis, el exceso de apalancamiento.

Uno de los puntos de mayor relevancia de este acuerdo es la exigencia de un fondo o colchón de activos líquidos de alta calidad (HQLA) que puedan venderse en menos de treinta días para solventar problemas de liquidez.

Este acuerdo trata de reforzar el capital tanto cuantitativamente exigiendo mayores niveles de capital, como cualitativamente permitiendo sólo activos que pudieran hacer frente a la absorción de perdidas.

El Comité de Basilea publica un documento respecto a la época postcrisis en diciembre de 2017¹¹⁶ donde establece las bases de las directrices que han de seguirse¹¹⁷.

Mientras que la base de los acuerdos de Basilea I y II de forma sucinta era establecer unos requisitos mínimos de capital de tal modo que pudieran absorber las pérdidas por los riesgos asumidos por las entidades de crédito, el acuerdo de Basilea III es mucho más ambicioso.

¹¹⁶ https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_es.pdf

¹¹⁷Este documento recoge la finalización del marco de Basilea III por parte del Comité de Basilea y complementa a la fase inicial de las reformas de Basilea III que el Comité llevó a cabo con anterioridad. El marco de Basilea III es un elemento fundamental de la respuesta del Comité de Basilea a la crisis financiera mundial. Aborda una serie de deficiencias identificadas en el marco regulador anterior a la crisis y sienta las bases reguladoras de un sistema bancario resiliente que sustente a la economía real. 2. Uno de los principales objetivos de las revisiones que se plasman en el presente documento es reducir la excesiva variabilidad de los activos ponderados por riesgo (RWA). En el punto álgido de las crisis financieras internacionales, numerosas partes interesadas, incluidos expertos del mundo académico, analistas y participantes en el mercado dejaron de confiar en los coeficientes de capital ponderado por riesgo declarados por los bancos. Los propios análisis empíricos del Comité ponían de manifiesto una preocupante variabilidad en el cálculo de los RWA por los bancos.



Desde un primer momento para el desarrollo de las directrices del acuerdo de Basilea III fue necesaria una mayor ambición respecto al capital y otros elementos como el control del exceso del endeudamiento. De esta manera se establecen los pilares en torno a los que gira todo el acuerdo de Basilea III. Varios autores desarrollan la materia descrita de forma extensa¹¹⁸ si se desea profundizar en el acuerdo de Basilea III.

El legislador europeo para incorporar las directrices marcadas por el acuerdo de Basilea III desarrolla dos estándares normativos: la Directiva 2013/36/UE conocida como CRD IV y el Reglamento UE nº575/2013 conocido como CRR.

Las bases por materia que sustentan el acuerdo de Basilea III recogidos en las dos normas principales de solvencia descritas (CRR y CRD IV) en síntesis son las siguientes.

2.1.1. Ratio de capital y colchones de capital adicional: entre las prerrogativas del acuerdo de Basilea III se encuentra la necesidad de aumentar la calidad del capital con el objetivo de absorber las pérdidas. El capital regulatorio se va a componer de dos niveles únicamente, desapareciendo el antiguo capital de nivel 3.

ALONSO LEDESMA¹¹⁹ respecto de la normativa en materia de solvencia (en la que engloba los conceptos de capital y liquidez) reseña que se trata de la base que asegura que las entidades de crédito dispongan de recursos propios suficientes para hacer frente a los riesgos de su actividad.

De esta manera el nivel mínimo de capital que regula el Reglamento UE nº575/2013 queda fijado en dos niveles y uno adicional:

- capital de nivel 1 ordinario o *common equity tier 1, CET1*
- el capital de nivel 2 o *tier 2, T2*

¹¹⁸ RODRIGUEZ DE CODES ELORRIAGA, E. op. cit., págs. 19 y 20. DEPRES POLO, M., VILLEGAS MARTOS, R., y AYORA ALEIXANDRE, J. "Manual de regulación bancaria en España", Funcas, 2017, págs. 159 a 195.

¹¹⁹ ALONSO LEDESMA, C. "La Unión Bancaria y los requerimientos en materia de capital y liquidez como instrumentos para prevenir las crisis bancarias", AA.VV. Estudios sobre resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi, Cizur Menor 2020, pág.116.



Universidad de Valladolid

- capital de nivel 1 adicional o additional tier 1, AT1

El capital de mayor calidad o *common equity tier 1*¹²⁰ se compone de CET1 (acciones ordinarias, beneficios provisionales entre otros que sirven para absorber pérdidas mientras la entidad está en funcionamiento) y el capital adicional de nivel 1 (instrumentos híbridos como las acciones preferentes). Por último y respecto al capital de nivel 2 o *Tier 2*¹²¹ se compone por reservas de revalorización, ajustes de riesgo de crédito y pasivos financieros (ejemplo, deuda subordinada o participaciones preferentes).

El acuerdo de Basilea III establecía unas ratios mínimas de capital¹²²:

- La ratio de CET 1 sería mínimo del 4,5%
- La ratio AT1 sumado al CET 1, resulta un T1 del 6%
- La ratio de capital total del 8%, de la suma de T1+T2

	<i>Ratio mínima de capital en %</i>
CET 1	4,5%
+ AT1	
Resultado = T1	6%
+T2	
Capital total (T1+T2)	8%

*Fuente: tabla elaboración propia

¹²⁰ www.bis.org

¹²¹ GIL SALDAÑA, A. *Sistema financiero español. Manual práctico*. Aranzadi. Cizur Menor, 2018, pág. 210.

¹²² HOCES ÍÑIGUEZ, J.R., y GARCÍA PERROTE, G., op., cit. pág. 5. Esto significa, por ejemplo, que la ratio de fondos propios T1 de una entidad partido por sus riesgos debe ser superior al 6%. Se trata de categorías de capital que se van agregando, por lo que el 3,5% que queda por encima de la primera ratio podrá cubrirse también con CET1 y el 2% que queda por encima de la ratio de T1 podría cubrirse con capital de nivel CET1 o AT1 (una entidad podría cumplir la ratio total del 8% únicamente con CET1).

La fijación de esos tres niveles del 4,5%, 6% y 8%, se realizó por el Comité de Basilea en base a sus análisis de dónde debía situarse un nivel adecuadamente prudente de la ratio de capital para que esta pueda desempeñar su cometido.



Cada ratio se obtiene dividiendo el capital de cada categoría de instrumentos de capital entre los activos ponderados por riesgo (APRs).

$$\text{Ratio de capital} = \frac{\text{recursos propios}}{\text{activos ponderados de riesgo}} \geq 8\%$$

Junto a la ratio mínima de capital, el Reglamento UE nº 575/2013 exige unos requerimientos adicionales (los colchones de capital) que aumentan la ratio del CET1, modificado a través del Reglamento Delegado nº 61/2015 sobre regulación de liquidez y el Reglamento Delegado nº 62/2015 relativo a la ratio de apalancamiento.

La Directiva 2013/36/UE regula los requisitos de capital a nivel europeo complementando a los anteriores. A nivel nacional disponemos de la LOSSEC, el Real Decreto 84/2015 que desarrolla dicha Ley y la Circular 2/2016 del BdE que adapta al derecho nacional el Reglamento CRR y Directiva CRD IV de requerimientos de capital.

El acuerdo de Basilea III introdujo un nuevo término, los conocidos *buffers* o colchones de capital como requerimiento adicional de capital para completar los elementos CET1, respecto al 4,5% exigido y que en síntesis son¹²³.

¹²³FERNÁNDEZ LÓPEZ, U. “La estabilidad financiera como bien jurídico digno de tutela: el caso europeo”, en AA.VV. Estudios sobre resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi, Cizur Menor, 2020 pág. 352.

https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/21/presbe2021_24.pdf
RODRIGUEZ PELLITERO, J. “Riesgo sistémico y supervisión macroprudencial de las entidades de crédito”, en la obra colectiva GONZÁLEZ VAZQUEZ, J.C y COLINO MEDIAVILLA, J.L. Regulación bancaria y actividad financiera, Wolters Kluwer, Madrid 2020, pág. 104.

Colchón de conservación de capital, dedicado a los supuestos en los que la evolución financiera macroeconómica sea negativa y suponga un riesgo para la estabilidad de una entidad. Se establece en un porcentaje del 2,5 desde 2019, dejando atrás el de 2018 que se encontraba fijado en el 1,875, y con un carácter no discrecional.

Colchón de capital anticíclico (CCA) regulado en la Directiva 2013/36/UE como colchón adicional de capital para absorber pérdidas en recesiones. La potestad de aplicarlo le corresponde a cada uno de los Estados miembros pudiendo alcanzar el 2,5% de ratio adicional CET1. En España se sigue sin aplicar, así lo ha comunicado el Banco de España en 2021. A pesar de no haberse hecho uso de este colchón, en el caso



Universidad de Valladolid

El sumatorio de todas las ratios de capital ordinarios o los adicionales existentes reseñados elevan el requerimiento mínimo de capital regulatorio en más del 10% (desglosado por términos) del que el CET1 después de deducciones será del 4,5%, y el T1 del 6%, elevando así el total al 10,5%, superando ampliamente el 8% que exigían los acuerdos de Basilea I y II.

En la actualidad se dispone de un capital con una calidad superior y propia del momento temporal en el que vivimos después de la pasada crisis. La normativa como se ha podido ver establece que se puede añadir un colchón anticíclico del 2,5% en caso de necesidad.

En el desarrollo de la cumbre de Turquía del año 2015 la capacidad total de absorción de pérdidas, *Total Loss Absortion Capacity* (TLAC) quedó regulada y entró en vigor en 2019, donde los instrumentos para la absorción de pérdidas se fijaron entre el 16% de los APRs y de un 6% de la ratio de apalancamiento.

Durante el año 2022 se incrementará hasta un 18% y un 6,75% respectivamente, permitiendo así a las entidades sistémicas mundiales la posibilidad de disponer de activos suficientes con fácil conversión en capital, evitando de esta manera que se produzca de nuevo la necesidad de intervención por parte de las autoridades a través de los fondos públicos.

de ser necesaria su aplicación, o en su caso su eliminación, dependerá de la situación del ciclo económico sobre la base de unos indicadores.

Colchón de riesgo sistémico (Systemic Risk Buffe) aparece regulado en la Directiva 2013/36/UE. Tiene como objetivo reducir el impacto de la insolvencia de entidades sistémicas bajo el control de los Estados miembros. Requiere comunicación a la Comisión Europea, la JERS y a la Autoridad Bancaria Europea. Su autorización dependerá del porcentaje instado. Este colchón se utiliza para cubrir riesgos sistémicos no cubiertos por el Reglamento UE nº 575/2013. En la actualidad en España se encuentra situado en el 0%.

Colchón EISM (es decir, dedicados a entidades de importancia sistémica mundial o Global Systemically Institutions). Tiene como objetivo reducir el impacto de la insolvencia de entidades sistémicas. Su aplicación corresponde a cada Estado miembro, pero sin carácter discrecional. Se determina en función del tamaño de la entidad, por lo que a mayor riesgo sistémico mayor será el requerimiento del colchón, que en todo caso estará fijado en la franja del 1 al 3,5% de CET1 sobre los activos ponderados por riesgo (APRs). El Banco de España ha comunicado que para el año 2021 la única entidad que cumple los criterios para ser considerada como tal es el banco Santander.

Colchón OEIS (dedicado a otras entidades de importancia sistémica u Other Systemically Important Institutions). Tiene como objetivo reducir el impacto de la insolvencia de entidades sistémicas. Cada Estado se hace cargo de su implementación, y se fija en un porcentaje máximo del 2% de CET 1 respecto a los activos ponderados por riesgo. En España en el año 2021 cumplieron los requisitos el BBVA, CaixaBank, Sabadell y Bankia.



CALIBRADO DEL MARCO DE CAPITAL

CUADRO 1

Porcentajes

	COMMON EQUITY (DESPUÉS DE DEDUCCIONES)	TIER 1	CAPITAL REGULATORIO
Requerimiento mínimo	4,5	6	8
Colchón de conservación	2,5		
Requerimiento mínimo más colchón de conservación	7	8,5	10,5
Rango del colchón anticíclico (a)	0-2,5		

a. Capital ordinario u otro tipo de capital que permita la completa absorción de pérdidas.

*Fuente: Banco de España¹²⁴

La LOSSEC desarrollada por el Real Decreto 84/2015 incorpora a nuestra legislación el acuerdo de Basilea III, a través de cuya regulación se da cumplimiento a las directrices establecidos en el propio acuerdo. El legislador dispone de la potestad para realizar modificaciones respecto a los requerimientos mínimos, pero en todo caso para aumentarlos. Este es el caso de España que ha establecido unos porcentajes más elevados, de tal manera que se garantice su cumplimiento.

A su vez se ha de tener en cuenta que los requerimientos del Reglamento UE nº 575/2013 abarca varios ámbitos, los requerimientos de capital, liquidez, apalancamiento o fondos propios entre otros, siendo esta norma aplicable de forma individual a cada entidad de crédito y usando como base de cálculo la información exigible obligatoria que estas deben remitir anualmente al supervisor.

Desde el año 2014 el *single rule book* otorga al BCE en colaboración con las ANC la labor supervisora para el cumplimiento de las normas de capital y liquidez. Es precisamente el MUS a través del PRES¹²⁵ el que examina de forma anual la

¹²⁴ Banco de España. Revista de Estabilidad Financiera del Banco de España nº 19, 2010, pág. 18.

¹²⁵ <https://www.banksupervision.eu/about/ssmexplained/html/srep.es.html>



Universidad de Valladolid

determinación del capital de cada entidad para cubrir los riesgos como se podrá ver en el epígrafe 5 del siguiente apartado.

2.1.2. Riesgos: otra de las mejoras que se introdujo a través del acuerdo de Basilea III respecto a los anteriores acuerdos fue la captura de riesgos en las exposiciones y en concreto como indica RODRIGUEZ DE CODES¹²⁶ en la cartera de negociación o en titulación, aumentando los requerimientos de capital para las retitulizaciones a través de un exigente y riguroso control de estas¹²⁷.

Por otra parte, aparece el concepto de riesgo sistémico vinculado al conjunto de las entidades de crédito, contrapuesto al tradicional control individual de cada una de ellas.

2.1.3. Ratio de apalancamiento: como se ha podido ver, una de las causas de las crisis tanto a nivel global como en el caso concreto de España fue el endeudamiento excesivo o alto ratio de apalancamiento de las entidades de crédito. Esto se produjo por la concesión de crédito sin medida mientras que los recursos de las entidades no aumentaban de forma paralela a dichos créditos. Con la introducción de nuevas medidas lo que

¹²⁶ RODRIGUEZ DE CODES ELORRIAGA, E., *op.cit.* págs. 14 y 15.

¹²⁷ GIL SALDAÑA, A. *op.cit.* pág. 218. Los APRs constituyen el denominador de la ratio. Se exigen en función de cada uno de los riesgos asumidos por las entidades en el desempeño de su actividad bancaria. Se exigen requerimientos de APRs por los siguientes riesgos. 1. Riesgo de crédito: riesgo de sufrir pérdidas por incumplimiento de los deudores; 2. Riesgo operacional: posibilidad de incurrir en pérdidas como consecuencia de una falta de adecuación o de un fallo de los procesos, el personal y los sistemas internos, o bien derivados de acontecimientos externos como fraude interno o externo.; 3. Riesgo de mercado (VAR, SVAR, IRC, CVA): riesgo ligado a la cartera de negociación, deuda, renta variable, derivados; 4. Riesgo de liquidación y entrega: asociado con instrumentos de la cartera de negociación derivado del riesgo de retrasos en el cumplimiento de la entrega del efectivo o colateral de las contrapartidas en el cumplimiento de sus contratos que puede provocar cambios de valor de los activos o subyacentes; 5. Riesgos de contraparte: riesgo de pérdidas asociado a transacciones donde el banco tras cumplir su parte del contrato puede sufrir pérdidas derivadas de falta de cumplimiento de la contrapartida. Asociado muchas veces a contratos derivados y riesgo de mercado; 6. Requerimientos derivados de los llamados Grandes riesgos: existe un límite único a los grandes riesgos del 25% del capital admisible. Incluye ciertas reglas de agregación para contrapartes conectadas y unos requisitos de comunicación para participantes superiores al 10% del capital admisible. El capital admisible se define como: Tier 1 más Tier 2 con el límite de 1/3 del Tier 1. Existe una interrelación entre los requerimientos de capital y las provisiones a través de la función de probabilidad de pérdidas de una entidad. La normativa de capital está calibrada para hacer frente a las pérdidas no esperadas, mientras que la normativa de provisiones contables está diseñada para cubrir las pérdidas esperadas. Las pérdidas extremas con una baja probabilidad de concurrencia quedarían no cubiertas.



persigue el acuerdo de Basilea III es la mejora en la rentabilidad de las entidades de crédito.

Para ello el acuerdo de Basilea III introdujo un coeficiente o ratio de apalancamiento para reforzar las ya mencionadas medidas sobre el capital y la cual se inicia en 2018 a través del uso de la siguiente fórmula:

Ratio de apalancamiento = nivel de capital tier 1
nivel de exposición de la entidad

La ratio se fija en un mínimo del 3% del capital de la mejor calidad CET1, estableciendo un porcentaje superior para las entidades sistémicas mundiales, regulado a través del Reglamento CRR.

ROLDÁN¹²⁸ describe minuciosamente lo que se ha podido ver en el apartado de capital, que los requerimientos de capital mínimo junto con los requerimientos adicionales de endeudamiento han supuesto un golpe a la rentabilidad de las entidades y con ello sobre su modelo de negocio.

2.1.4. Liquidez: en el acuerdo de Basilea III una de las medidas de mayor relevancia fue la relativa a los nuevos requerimientos en materia de liquidez, los cuales se concretaron a través del documento del Comité de Supervisión de Basilea “*Coeficiente de cobertura de liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez*¹²⁹”.

¹²⁸ ROLDÁN, J.M. *op.cit* pág. 123. “El régimen de capital regulatorio mínimo vigente hoy, o Basilea III, una vez aprendidas las lecciones de la crisis, aumenta de manera significativa ese capital mínimo de mayor calidad, pasando del 2% al 7%; un 4,5% de capital mínimo y un colchón de conservación de capital adicional del 2,5%).”

¹²⁹ Coeficiente de cobertura de liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez, Banco de Pagos Internacionales, 2013, https://www.bis.org/publ/bcbs238_es.pdf



Universidad de Valladolid

Para afianzar el nivel de liquidez el acuerdo de Basilea III desarrolla dos ratios de liquidez complementarios entre sí con la finalidad de disposición instantánea de efectivo.

Por una parte, el coeficiente de cobertura de liquidez, *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), para fijar la resistencia/ratio a corto plazo, para lo que es esencial que las entidades se doten de activos de alta calidad a través de los cuales se va a generar una liquidez inmediata con su venta.

Esta ratio tiene un margen de maniobra de treinta días a través de activos de alta liquidez que pueda cubrir la totalidad de capital necesario para casos de contingencia. En diciembre de 2018 la ratio LCR se situó en 162,3%, por encima del 152% de la media europea y muy por encima del 100% del mínimo regulatorio¹³⁰, mientras que en el año 2020 aumento por encima del 200%¹³¹.

Para el cálculo de la cobertura de liquidez también dispone de su propia fórmula y cuya ratio en este caso tiene que ser siempre 100% o superior:

$$LCR = \frac{\text{activos líquidos}}{\text{salidas- entradas líquidas, 30 días}}$$

El numerador se compone de activos muy líquidos como son: deuda pública, efectivo, acciones... mientras que el denominador lo hacen las obligaciones que la entidad haya de cubrir.

La primera resolución de una entidad de crédito se produjo en el año 2017, el Banco Popular Español S.A, dejando en evidencia la realidad de la ratio LCR. Esta situación se produjo porque no cumplió con su cometido ante una situación de grave crisis de liquidez,

¹³⁰ GAVILÁN GONZÁLEZ, A. “Los retos del sector bancario español”, en *Principales retos actuales y futuros del sector bancario español*”, Instituto español de analistas financieros, documento de trabajo nº 18, noviembre 2019, págs. 35 a 48.

¹³¹ https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-08-18/banca-liquidez-exceso-regulacion-crisis-coronavirus_2716951/



Universidad de Valladolid

pues durante el primer trimestre de 2017 de acuerdo con los informes facilitados para su resolución la LCR se situaba en el 146%, cuando la normativa de Basilea pedía únicamente el 80% para ese año, y poco más de dos meses después la falta de liquidez devino en resolución.

Por otra parte, un coeficiente de financiación estable neta o ratio a largo plazo, *Net Stable Funding Ratio* (NSFR) con límite temporal de un año, formados en todo caso de activos líquidos de alta calidad (HQLA), y cuya ratio de apalancamiento no está vigente actualmente.

Durante el año 2019, y tras la resolución del Banco Popular, el MUS realizó las primeras pruebas de estrés de liquidez sobre las entidades de crédito europeas. Los resultados mostraron como estas pruebas de liquidez a treinta días no eran efectivas, debiendo realizarse en periodos de hasta seis meses para disponer de mayor fiabilidad¹³².

2.1.5. Capacidad de absorción de pérdidas: varios autores aclaran que uno de los aspectos básicos que se van a analizar en los planes de resolución es la conocida como capacidad de absorción de pérdidas de las entidades de crédito y la disponibilidad existente de instrumentos financieros que puedan ayudar a recapitalizar dicha entidad¹³³.

Su posición es clara y va ligada a la actual regulación financiera, donde la absorción de pérdidas es un elemento esencial de la supervisión y posible resolución de una entidad de crédito. Se trata de la confrontación del antiguo *bail out* frente al actual *bail in* donde serán los propios accionistas y acreedores los que deberán afrontar las pérdidas en un primer lugar y no el Estado con fondos públicos¹³⁴. En todo caso, se deberá realizar un seguimiento mucho más exhaustivo a las Entidades de Importancia Sistémica Mundial (EISM).

¹³² ZAMARRIEGO MUÑOZ, A. “El aumento del riesgo de liquidez como paso previo a una resolución bancaria”, en la obra colectiva RUIZ OJEDA, A y LÓPEZ JIMÉNEZ J. *Estudios sobre resolución bancaria*, Aranzadi, Cizur Menor 2020, págs. 634 y 635.

¹³³ KRUSE, M. y FERNÁNDEZ, I. “Planificación de la resolución de entidades de crédito en España y en la eurozona”, *Revista de estabilidad financiera*, nº 36, primavera 2019, Banco de España, págs. 59 a 61.

¹³⁴ ESTEBAN RÍOS, J. “El Mecanismo Único de Supervisión: oportunidad, configuración y problemas planteados. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, pág. 51.



Universidad de Valladolid

El FSB publica anualmente una lista de los bancos de importancia sistémica mundial¹³⁵, conocidos como G-SIB o *Global Systemically Important Banks*. El número total de bancos de importancia sistémica mundial incluido en la lista de 2021¹³⁶ se ha mantenido en treinta, siendo el Banco Santander la única entidad de crédito española que aparece en la lista.

Se han de destacar varios aspectos respecto a este tipo de entidades. En primer lugar, como se ha podido ver al desarrollar los colchones de capital, se les va a requerir el colchón EISM que no se requiere al resto de entidades, y que será sumado al conjunto del porcentaje ya establecido por el acuerdo de Basilea III.

En segundo lugar, dada su importancia para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, la preocupación por su capacidad real de absorción de pérdidas es proporcional a la importancia que tienen para la economía, pues la quiebra de una de estas entidades supondría un posible inicio de desestabilidad financiera y posible contagio a otras menores.

Para hacer frente a esta preocupación el 9 de noviembre de 2015 el FSB publicó un documento sobre la capacidad total de absorción de pérdidas TLAC, y aprobada de inmediato por el G-20. Se ha legislado de acuerdo con sus directrices en la Directiva UE 2019/879¹³⁷ donde se regula el proceso completo sobre la capacidad total de absorción de pérdidas¹³⁸, objetivo y desarrollo, modificando la Directiva 2014/59/UE, el Reglamento nº575/2013 y el Reglamento nº806/2014.

¹³⁵ Una entidad financiera es considerada sistémica cuando tiene la capacidad de desestabilizar la totalidad del sistema financiero y además afecta a la economía real en caso de quebrar.

¹³⁶ <https://capital.es/2020/11/27/el-banco-santander-vuelve-a-ser-la-unica-corporacion-espanola-de-importancia-sistematica-mundial/#:~:text=Por%20otro%20lado%2C%20el%20Banco,y%20Bankia%2C%20adem%C3%A1s%20del%20Santander>.

¹³⁷ Directiva UE 2019/879 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en relación con la capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, así como la Directiva 98/26/CE

¹³⁸ El objetivo de la norma TLAC es garantizar que los bancos de importancia sistémica mundial, EISM, en el marco de la Unión Europea tengan la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización necesaria para garantizar que, en los procedimientos de resolución e inmediatamente después, puedan mantener las funciones esenciales sin poner en peligro el dinero de los contribuyentes, que son los fondos públicos o la estabilidad financiera.



Universidad de Valladolid

La Comisión se comprometió a realizar una propuesta para la aplicación de la norma de capacidad total de absorción de pérdidas TLAC con una fecha límite, 2019, cumpliendo por tanto con los plazos marcados.

La Directiva UE 2019/879¹³⁹ realiza una distinción clara entre estas dos ratios, pero que finalmente persiguen un mismo objetivo, el MREL *minimum requirement of eligible liabilities* y la TLAC, que no es otro que garantizar la implementación del instrumento de resolución *bail in*. Esta nueva directiva incide en que la norma TLAC y el MREL persiguen un mismo objetivo, el de garantizar que las entidades y sociedades establecidas en la Unión dispongan de una capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización suficientes, por lo que ambos requisitos deben ser elementos complementarios de un marco común.

Para más información sobre las ratios se puede realizar la lectura del trabajo de MARTINEZ GUERRA¹⁴⁰.

La principal diferencia entre estos dos nuevos términos es que el MREL tiene aplicación sobre las entidades de crédito supervisadas por el BCE, hecho que se introdujo a través de la Directiva 2014/59/UE. Mientras que en el supuesto del concepto TLAC es un *buffer* o requisito de aplicación exigible a las entidades definidas como sistémicas G-SIBs anteriormente reseñadas.

En cuanto a su ubicación normativa, la ratio TLAC, aparecía únicamente reseñada en un documento del CSBB¹⁴¹ hasta ser publicada la Directiva UE 2019/879 que modificada precisamente la Directiva 2014/59/UE, donde se regula el MREL.

Por otra parte, mientras que la aplicación del MREL es diferente para cada entidad de acuerdo con su valoración, el TLAC es del 18% de los APRs para todas las entidades.

En definitiva, la incorporación del TLAC, ha supuesto unos requisitos más exigentes incluso a los ya fijados para el MREL.

¹³⁹ <https://www.boe.es/DOUE/2019/150/L00296-00344.pdf>

¹⁴⁰ MARTINEZ GUERRA, M. “Los requerimientos de MREL ante la nueva Directiva de resolución bancaria europea”, *cuadernos de información económica*, nº272, 2019, págs.25 a 33.

¹⁴¹ https://www.bis.org/bcbs/publ/d342_es.pdf



	MREL	TLAC
Porqué surge	Crisis financiera	Crisis financiera
Regulación	Directiva 2014/59/UE	Directiva UE 2019/879
Finalidad	Garantizar la aplicación del mecanismo de resolución <i>bail in</i>	Garantizar la aplicación del mecanismo de resolución <i>bail in</i>
Ámbito de aplicación	Entidades de crédito supervisadas por el BCE	Entidades globalmente sistémicas
Objetivo en %	25% APRs	16% APRs. Desde el 1 de enero de 2022 al 18%
Instrumentos aplicables	Tanto con capital, como deuda subordinada, deuda senior y depósitos no preferentes, artículo 45 Directiva 2014/59/UE	Únicamente instrumentos subordinados, artículo 1

*Fuente: tabla de elaboración propia.

Las autoridades han analizado dos aspectos, el primero cual debe ser la cantidad mínima de pasivos elegibles que han de tener las entidades, y en segundo lugar cuales son los pasivos que cumplen dicho requisito.

La autoridad de resolución será la que, durante la fase preventiva, en la elaboración de los planes de resolución y análisis de la resolubilidad de la entidad, la que entidad por



entidad decidirá el porcentaje de pasivos elegibles para la recapitalización interna de cada una de ellas.

Desde el punto de vista europeo la Directiva 2014/59/UE en el art.45 exige a las entidades una disposición adecuada de MREL que será comunicada anualmente de acuerdo con las características individualizadas de cada entidad, es decir, no hay un porcentaje concreto.

La Directiva y Reglamento de resolución consideran excluidos de los pasivos elegibles para MREL los pasivos descartados del *bail in*, es decir los pasivos que no podrían absorber pérdidas ni servir para la recapitalización, haciendo uso habitualmente de instrumentos como deuda subordinada, recursos propios o deuda senior emitida a más de un año. Se trata de un requerimiento de pasivos cuyo objetivo es conseguir para el supuesto de resolución de una entidad de crédito, que existan pasivos suficientes para absorber pérdidas garantizando que no se llega al uso de los depósitos de personas físicas o PYMES.

Este nuevo instrumento europeo obliga a las entidades a que parte de su requisito MREL se cumpla con un porcentaje mínimo de instrumentos subordinados, como el capital regulatorio, la deuda subordinada o la deuda senior no preferente.

En definitiva, la Directiva 2014/59/UE creó este requisito para asegurarse de que las entidades en problemas cuenten con fondos propios y pasivos admisibles suficientes para, en primer lugar, absorber posibles pérdidas y, en segundo lugar, recapitalizarse por sí mismas, sin necesidad de recurrir a dinero público. El objetivo principal es evitar que los contribuyentes sean quienes tengan que hacer frente una futura resolución de una entidad.

La Directiva establece la prelación para la absorción de pérdidas de forma escalonada.



Universidad de Valladolid



*Fuente: tabla de elaboración propia.

Del cuadro jerárquico anterior se desprende que los depósitos de las personas físicas hasta 100.000 euros gozan de una prevalencia respecto a los demás y ello por la protección del fondo nacional de garantía de depósitos. Los depósitos por encima de esta cifra de personas físicas y PYMES tienen preferencia respecto al de las grandes empresas. Y, por último, los depósitos por encima de 100.000 euros de las grandes empresas absorben pérdidas en el mismo nivel que los acreedores senior.

En materia de MREL la Directiva 2014/59/UE fue completada a través del Reglamento Delegado UE 2016/1450 ¹⁴² que duplica los requerimientos de capital del supervisor,

¹⁴² 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.



teniendo por objetivo no solo la absorción de perdidas sino la recapitalización de la entidad.

Tras esta publicación en 2017 la JUR publicó los criterios a seguir en caso de hacer uso del instrumento de resolución *bail in*¹⁴³.

Por último, la comunicación entre las autoridades de resolución y las entidades de crédito es esencial, de tal manera que estas últimas puedan facilitar toda la información necesaria de una manera rápida y eficaz, partiendo de los activos, pasivos o fondos propios que contribuyen a la absorción de pérdidas y a recapitalizar la entidad.

Para ello es necesario que las autoridades dispongan de forma continua de medios para administrar la información suministrada y que se produzca de forma homogénea por parte de todas las entidades de tal modo que la toma de decisiones se facilite. La información se recoge en forma de *templates*, ocupándose de datos informativos de actividades esenciales, los pasivos y fondos propios para la absorción de pérdidas entre otros, los cuales se van modificando según las necesidades.

2.1.6. Políticas remuneratorias y gobierno corporativo: estrechamente relacionadas con las materias tratadas en los puntos anteriores el Comité de Basilea se preocupa del riesgo que asume cada entidad de crédito a través de los gobiernos directores de cada entidad de crédito, así como las remuneraciones de cada uno de sus altos cargos y que tantos problemas a nivel político, social y mediático han supuesto tras la crisis. El propio CSBB publicó un documento en el que aborda los principios básicos del gobierno corporativo en 2015¹⁴⁴.

¹⁴³ Un ejemplo, el Banco de España ha comunicado a la entidad de crédito BBVA el MREL que debe cumplir para 2021 de acuerdo con lo establecido por la Junta Única de Resolución. “Este será de un volumen de fondos propios y pasivos admisibles correspondiente al 15,16% del total de pasivos y fondos propios de su grupo de resolución. El requerimiento equivaldría a un 28,50% en términos de activos ponderados por riesgo (APRs).

El requisito MREL no aplica al balance consolidado del Grupo BBVA, sino a un perímetro europeo, del que BBVA S.A., matriz bajo la que se ubica el negocio del grupo en España, representa más del 95%. Con información a cierre de 2017, que es el balance analizado por el supervisor, el total de fondos propios y pasivos admisibles del perímetro de resolución europeo de BBVA ascendía a 371.910 millones de euros y los APRs, a 197.819 millones de euros.”

¹⁴⁴ <https://www.bis.org/bcbs/publ/d328.htm>



Universidad de Valladolid

Para ello se han ido introduciendo cuantitativamente medidas a lo largo del tiempo, como son la dirección con transparencia de las entidades, las retribuciones acordes al empleo desarrollado, las auditorias tanto externas como internas, entre otras¹⁴⁵.

3. La importancia del G-20

Las reuniones del G-20 tras el inicio de la crisis se realizaron semestralmente hasta que fueron espaciándose. El listado, fecha y lugares de las cumbres son a mero título ilustrativo los siguientes:

Washington noviembre de 2008; Londres abril 2009; Pittsburg septiembre 2009; Toronto junio 2010; Seúl noviembre 2010; Cannes noviembre 2011; Los Cabos México junio 2012; San Petersburgo septiembre 2013; Brisbane noviembre 2014; Antalya noviembre 2015; Hangzhou septiembre 2016; Hamburgo julio 2017; Buenos Aires noviembre 2018; Osaka junio 2019; Riad noviembre 2020 y Roma octubre 2021.

Dada la importancia que tienen muchas de las decisiones que se han tomado en estas cumbres, pero estando fuera del ámbito de este trabajo muchas otras, se han de mencionar aspectos concretos en materia de regulación financiera y las herramientas que adecuan para ello, encontrándose la información de todas las áreas tratadas en la página web oficial del G-20¹⁴⁶.

Para obtener una visión general de las ideas propuestas, discusiones y decisiones reales adoptadas en materia financiera en las diferentes cumbres es necesario realizar un breve recorrido temporal sobre las mismas.

En la primera de estas cumbres, en Washington, tras el reconocimiento de la crisis a nivel global, la principal propuesta fue la del reforzamiento de la existente regulación financiera. Se busca una mejora en la transparencia de las operaciones, la responsabilidad de sus directivos, el desarrollo de una regulación internacional sólida y consolidada que

¹⁴⁵ GONZÁLEZ VAZQUEZ, J.C. "La regulación de la retribución en las entidades de crédito. Una solución desenfocada a un problema menor" en obra colectiva GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L. Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2018 págs. 254 a 304.

¹⁴⁶ <https://g20.org/en/summit/previoussummits/>



pudiera evitar una futura crisis, solventando al máximo la actual y urgiendo a una cooperación real de todos los Estados a nivel global.

Habían pasado apenas unos meses entre la cumbre de Washington y la segunda de Londres, por lo que la agenda que se siguió fue prácticamente la misma, haciendo hincapié en los pequeños avances. En esta cumbre se ha de destacar un hecho de especial relevancia, la creación del FSB¹⁴⁷. El BdE y el Ministerio de Economía y Hacienda son los representantes españoles en el FSB.

Se buscó cómo recuperar la confianza en los mercados, se desarrollaron varios términos nuevos como son los de EISM y las Entidades de Importancia Sistémica de carácter nacional (OEIS), así como la necesidad de una estricta regulación de las remuneraciones desmesuradas de los directivos que en tantos países habían salido a la luz.

Pasado un año desde la primera cumbre, en Pittsburgh¹⁴⁸ se valoró el trabajo desempeñado y sus resultados, reconociendo la valía de las decisiones tomadas, pero también el escaso impacto en la economía global, pues el desempleo permanecía en términos elevados, los Estados actuaban de forma proteccionista ante la incertidumbre existente etc.

La cumbre sirvió para instar al establecimiento de estructuras sólidas y requisitos de capital y liquidez mucho más estrictos para las entidades sistémicas globales, de tal modo que no pudieran asumir riesgos innecesarios como los que habían motivado la crisis.

Como novedad respecto a las anteriores cumbres, en Pittsburgh, se puso sobre la mesa la necesaria protección de los depositantes y consumidores.

¹⁴⁷ Composición del Consejo de Estabilidad Financiera: Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, España, Francia, Holanda, Hong Kong, India, Indonesia, Italia, Japón, Corea del Sur, México, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Turquía, Reino Unido, la Unión Europea, el Banco Internacional de Pagos de Basilea, el Banco Central Europeo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, Comité de Sistema de Pagos y liquidación, Comité del Sistema Financiero global. La secretaría del Comité se encuentra en el Banco de Pagos Internacionales, en Basilea (Suiza).

¹⁴⁸ Se ha de destacar que los consumidores o inversores están protegidos en el marco de la Unión por la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004, pero la realidad como se ha podido ver con la crisis, se ha dado preferencia al interés general y el rescate de determinadas entidades financieras, prevaleciendo respecto el interés de estos. En España a su vez también señalar que existe un mandato constitucional de protección a través del artículo 51 de la CE que no se puede dejar de lado.



Universidad de Valladolid

En Toronto se produjo el primer acercamiento a los mercados secundarios, con las conocidas como transacciones fuera de los mercados organizados OTC, a las que tanto uso daban las entidades financieras y que suponían una laguna total en materia de supervisión y falta de protección por su inexistente regulación. Tras la cumbre y la preocupación en esta área se produjo el inicio de un camino que finalizó en 2012 con la aprobación del Reglamento 648/2012¹⁴⁹.

En el anexo II de la Cumbre¹⁵⁰ aparece una enumeración relativa al ámbito financiero, tomando como referencia los citados términos de capital y liquidez, así como los de importancia del resto de cumbres. Se toma en consideración aplicativa urgente el acuerdo de Basilea II, dado que en muchos Estados aún se aplicaban los estándares de Basilea I. La realidad es que ya estaban las bases encaminadas para el acuerdo de Basilea III para 2012, lo que hacía urgente la aplicación en tiempo de las primeras y en un corto espacio de tiempo, la necesidad del acuerdo de Basilea III.

En Cannes se produjo por primera vez el debate sobre una de las causas de la crisis de inicio de siglo, el conocido como “banca en la sombra” o *shadow banking system*, formada por entidades y fondos de inversión no sujetos a una regulación ni supervisión prudencial, donde se adquieren cantidades económicas elevadas de inversores fuera de los mercados organizados, y cuyo uso ha creado un gran desconcierto y parte de la crisis anteriormente reseñada.

En San Petersburgo se plasma la necesidad de que se establezca una regulación concreta respecto al ámbito supervisor internacional, todo ello en base a los ya antiguos criterios de solvencia de Basilea I y II¹⁵¹, así como la solicitud al FSB¹⁵² para que iniciara un desarrollo normativo de cara a la absorción de pérdidas por parte de las entidades sistémicas globales para el supuesto de una nueva crisis.

¹⁴⁹ Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones

¹⁵⁰ https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-1/pdfs/declaration_1006.pdf#page=15

¹⁵¹ <https://www.mofa.go.jp/files/000014003.pdf>

¹⁵² <https://www.mofa.go.jp/files/000013872.pdf>



Universidad de Valladolid

En Brisbane se materializa el cumplimiento del mandato realizado en la cumbre de San Petersburgo, el FSB cumplió con la redacción de un excelso y extenso documento¹⁵³ publicado en noviembre de 2014 dedicado íntegramente a tal extremo.

El plan de acción en Antalya¹⁵⁴ se centra en el trabajo del FSB respecto a la materia de absorción de pérdidas, delimitando el término TLAC (requerimiento de capacidad total de absorción de pérdidas). El CSBB publicó un documento respecto a este ámbito de estudio¹⁵⁵.

Con el paso de los años y la remisión de la crisis, aunque no en su totalidad, las áreas a tratar en las cumbres dejaron de centrarse de forma específica en aspectos financieros.

La aceptación por parte de la doctrina es unánime en un punto, se refiere a que la primera cumbre de Washington asienta las bases para la cooperación internacional en materia financiera, fijando las herramientas necesarias para evitar que la crisis fuera más virulenta de lo que fue y evitar por otra parte otra futura. CORONA VALLE¹⁵⁶ sintetiza tres hitos concretos de especial relevancia en materia de regulación internacional desde la primera cumbre de Washington: en 2009 se certifica el fin del secreto bancario, en 2011 se publica la Directiva 2011/16¹⁵⁷ y por último la publicación de la Directiva 2014/107¹⁵⁸.

Otros autores¹⁵⁹ dotan de mayor importancia otros términos o fechas respecto a las cumbres, resaltando las dos primeras en materia de cooperación macroeconómica, evitando así políticas proteccionistas; fortalecimiento de la transparencia y de las regulaciones nacionales, así como la necesaria rendición de cuentas; la evaluación de los

¹⁵³<http://www.fsb.org/2014/11/adequacy-of-loss-absorbing-capacity-of-global-systemically-important-banks-in-resolution/>

¹⁵⁴ <https://www.mofa.go.jp/files/000111447.pdf>

¹⁵⁵ https://www.bis.org/bcbs/publ/d342_es.pdf

¹⁵⁶ CORONA VALLE, D. "Consideraciones y reflexiones sobre los avances europeos en cooperación internacional e intercambio de información tributaria: presente y futuro de FATCA y CRS", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 11, 2018, digital sin numerar.

¹⁵⁷ Directiva 2011/16 / UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799 / CEE

¹⁵⁸ Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad

¹⁵⁹ LOPERENA ROTA, D. "El retorno del Derecho Administrativo", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 3, 2009 págs. 2 a 4.



Universidad de Valladolid

reglamentos internos de cara a una homogeneización y las reformas del FMI y del Banco Mundial.

II. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN (MUS)

El MUS se creó sobre la base del artículo 127 apartado sexto del TFUE¹⁶⁰ el cual permite que el BCE asuma competencias de supervisión prudencial.

La pregunta que se hace la doctrina desde antes de su creación es, ¿cuáles son las razones para una supervisión a nivel europeo? Algun autor¹⁶¹ se posiciona por la necesidad de alcanzar la garantía, la fiabilidad y estabilidad del sistema bancaria europeo en su conjunto, evitando de nuevo que en la UE se produzca una crisis como la vivida por la falta de criterios uniformes que ayuden a evitarla. Desde otro prisma se ha de destacar los principios esenciales que lo rigen, como son la integridad, descentralización, independencia, coherencia, control democrático, la homogeneidad e igualdad en términos supervisores.

¹⁶⁰ 1. El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales, denominado en lo sucesivo SEBC, será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 119.

2. Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán: definir y ejecutar la política monetaria de la Unión, realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

3. Lo dispuesto en el tercer guion del apartado 2 se entenderá sin perjuicio de la posesión y gestión de fondos de maniobra en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros.

4. El Banco Central Europeo será consultado: sobre cualquier propuesta de acto de la Unión que entre en su ámbito de competencia, por las autoridades nacionales acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias, pero dentro de los límites y en las condiciones establecidas por el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 129.

El Banco Central Europeo podrá presentar dictámenes a las instituciones, órganos u organismos de la Unión o a las autoridades nacionales pertinentes acerca de materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias.

5. El SEBC contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero.

6. El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros.

¹⁶¹ LAGUNA DE PAZ, J.C. *op.cit.*, págs. 52.



Universidad de Valladolid

De esta necesidad surge el Reglamento UE nº1024/2013 el cual establece las competencias específicas del BCE, mientras que las que no aparecen reguladas en dicho Reglamento corresponderán de forma subsidiaria a las ANC, sin olvidar:

- Determinadas funciones no se otorgaron por el Reglamento UE nº1024/2013 al MUS porque el Reglamento UE nº1093/2010 que crea la ABE prefijaba algunas funciones concretas para esta.
- El artículo 32 del Reglamento UE nº1024/2013 establece que se deberá realizar una reforma para la interacción real entre el BCE y la ABE, evitando duplicidades.
- La función principal de la ABE es armonizadora, pues no goza de potestad reguladora, únicamente colaboradora, de mediación y de control, y en todo caso con un papel secundaria respecto al MUS.
- Esta descentralización, aunque no sea total, hace que la doctrina se encuentre dividida, pues una parte se posicione de forma crítica, pues no es realmente un mecanismo único, mientras que otras lo alaban, pues de esta manera ha quedado separada la función de supervisión prudencial del BCE respecto de otras competencias como puede ser en materia de política monetaria.

Por tanto, el Reglamento UE nº 1024/2013 encomienda al BCE las tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Partiendo de estas funciones el MUS cómo se ha podido ver ejerce su actividad de supervisión prudencial desde el cuatro de noviembre de 2014, día que el BCE hace pública la Guía de Supervisión Bancaria donde fija su funcionamiento.

Desde esta fecha comienza a ocuparse con competencias plenas de la supervisión de las entidades de crédito de nuestro territorio, el espacio de los diecinueve Estados de la eurozona¹⁶² y así de más de seis mil entidades de crédito entre significativas y menos significativas.

¹⁶² Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.



Universidad de Valladolid

El MUS se compone por el BCE y las ANC de los Estados integrados, y estará regulado a través de dos Reglamentos y la Guía de Supervisión: en primer lugar, el Reglamento UE nº1024/2013, conocido como Reglamento del MUS, y el Reglamento UE nº468/2014 o reglamento marco del MUS, sin olvidar la citada Guía de Supervisión Bancaria del BCE. De esta manera el BCE en colaboración con los supervisores nacionales, es responsable del buen funcionamiento del MUS.

Si bien estos reglamentos tienen como ámbito de aplicación la zona euro, cabe la posibilidad de establecer acuerdos puntuales entre el BCE y las ANC de Estados miembros cuya moneda no sea el euro¹⁶³.

El Reglamento del MUS define el MUS como “*un sistema europeo de supervisión financiera compuesto por el Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales Competentes de los Estados miembros participantes*”.

El MUS colaborará además con las autoridades que constituyan el SESF¹⁶⁴.

El BCE y las Autoridades Nacionales Competentes tienen atribuidas competencias concretas, aunque en definitiva será el primero el que tome la decisión final sobre la totalidad de las entidades de crédito, independientemente de que se trate de entidades significativas o menos significativas.

Se ha de remarcar, que, a pesar de esta estricta postura, las autoridades nacionales son esenciales¹⁶⁵ para el trabajo supervisor, como por ejemplo respecto a los procedimientos comunes que aparecen delimitados en el artículo 2.3 del Reglamento UE nº 468/2014, que son los de autorización, revocación y decisiones relativas a participaciones cualificadas.

Por ello deberá existir una cooperación total en materia de supervisión macroprudencial entre el BCE, las ANC, y las autoridades que estén ligadas al SESF, las Autoridades

¹⁶³ Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

¹⁶⁴ Dicho sistema estará compuesto por la Junta Europea de Riesgo Sistémico, las tres Autoridades Europeas de Supervisión, esto es, la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y las Autoridades Nacionales Competentes.

¹⁶⁵ Por poner un ejemplo, las medidas de supervisión macroprudenciales las tomará la Autoridad Nacional Competente de cada Estado, destacando entre ellas los colchones de capital.



Europeas de Supervisión y la JERS para que se cumpla con la norma reguladora de la supervisión prudencial.

Las funciones que tiene atribuidas el BCE se pueden considerar la piedra angular de la supervisión prudencial respecto a las entidades de crédito establecidas en el territorio de los Estados miembros. Estas aparecen enumeradas en el artículo 4 del Reglamento UE nº1024/2013, y dependiendo del tipo de entidad de crédito y de cada caso concreto será necesaria o no la colaboración con las ANC de cada Estado.

De acuerdo con el Reglamento del MUS las funciones esenciales del MUS pueden resumirse en las siguientes:

- La supervisión prudencial de todas las entidades de crédito, ya sean significativas o menos significativas.
- Concesión o revocación de licencias bancarias.
- Cumplimiento de los requerimientos prudenciales, como son la liquidez, solvencia o apalancamiento.
- Aumentar requerimientos de capital para prevenir riesgos financieros.
- Garantizar la aplicación de una regulación única en materia de supervisión.
- Velar por la integridad del sistema financiero europeo.
- Revisión supervisora a través de las pruebas de resistencia.
- Aplicar las medidas de intervención temprana y los planes de recuperación.
- Realizar supervisiones diarias e in situ.

Junto a las funciones principales, se ha de hacer una especial mención a una de las herramientas de las que dispone para cumplir con las funciones señaladas, la disposición anual del “perfil de riesgo” supervisor de cada entidad de crédito.



Universidad de Valladolid

El objeto y ámbito de aplicación del MUS aparece reflejado en el primer artículo del Reglamento nº1024/2013¹⁶⁶, que puede resumirse en “*la atribución al Banco Central Europeo de herramientas y funciones de supervisión prudencial concretas ante las entidades de crédito*”.

El elenco de funciones atribuidas al BCE en materia de supervisión prudencial, como se ha visto, tiene su base en el artículo 127.6 del TFUE, por lo que tienen que estar estrictamente delimitadas respetando tal extremo a través de Reglamentos europeos con aprobación por unanimidad por parte del Consejo de Gobierno.

Se pueden distinguir tres tipos de decisiones a través de los órganos de supervisión:

- Las decisiones que toma el BCE de forma directa a través del procedimiento de no objeción respecto a las entidades de crédito significativas. El Consejo de Supervisión (SB) planifica y ejecuta las tareas de supervisión del MUS y propone proyectos de decisión siendo el Consejo de Gobierno el que puede rechazar o

¹⁶⁶ “El presente reglamento atribuye al BCE funciones específicas en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, con objeto de contribuir a la seguridad y la solidez de estas entidades y a la estabilidad del sistema financiero dentro de la Unión y en cada uno de los Estados miembros, teniendo plenamente en cuenta y ejerciendo el deber de diligencia en relación con la unidad y la integridad del mercado interior, partiendo de la base de la igualdad de trato para las entidades de crédito con miras a evitar el arbitraje regulatorio.

Las entidades contempladas en el artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (12), quedan excluidas de las funciones de supervisión atribuidas al BCE de conformidad con el artículo 4 del presente Reglamento. El ámbito de aplicación de las funciones de supervisión del BCE se limita a la supervisión prudencial de las entidades de crédito de conformidad con el presente Reglamento. El presente Reglamento no otorga al BCE ninguna otra función de supervisión, como funciones relativas a la supervisión prudencial de contrapartes centrales.

Al desempeñar las funciones que se le atribuyen con arreglo al presente Reglamento, y sin perjuicio del objetivo de garantizar la seguridad y la solidez de las entidades de crédito, el BCE debe tener plenamente en cuenta la diversidad de tipos, modelos de negocio y tamaño de tales entidades.

Ninguna actuación, propuesta o política del BCE constituirá, de forma directa o indirecta, una discriminación contra un Estado miembro o grupo de Estados miembros como lugar para la prestación de servicios bancarios o financieros.

El presente reglamento se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades y competencias conexas de las autoridades competentes de los Estados miembros participantes en lo que respecta a la realización de las funciones de supervisión que no se hayan atribuido al BCE de conformidad con el presente Reglamento.

El presente Reglamento se entenderá también sin perjuicio de las responsabilidades y competencias conexas de las autoridades competentes o designadas de los Estados miembros participantes en lo que respecta a la aplicación de instrumentos macroprudenciales no previstos en los actos pertinentes del Derecho de la Unión”.



aprobar una decisión si no plantea objeciones, pero no modificarla, y finalmente los aprueba y adopta el propio Consejo de Gobierno.

- Las que toman las ANC respecto a las entidades de crédito menos significativas. En nuestro territorio la autoridad competente será el BdE.
- Las que toma el BCE respecto a todas las entidades de crédito en los denominados procedimientos comunes del artículo 2.3 del Reglamento UE nº 468/2014 en colaboración con las ANC y que son:

En primer lugar, los procedimientos de autorización para acceder a la actividad de entidad de crédito, en segundo, la de revocación de esta autorización para el ejercicio de la actividad y por último las decisiones relativas a las participaciones cualificadas, previa propuesta de las ANC. De esta manera y respecto de los procedimientos comunes (autorización, revocación y adquisición de participaciones) el responsable es el BCE previa propuesta de la ANC.

Se ha de recordar que el BCE tiene designado el control directo de las entidades significativas y las ANC la de las entidades de crédito menos significativas. Con una peculiaridad, que el BCE realiza una supervisión indirecta sobre las entidades menos significativas a través de guías o reglamentos dirigidos a las ANC, así como el poder asumir en cualquier momento la supervisión de cualquier entidad de crédito y no solo sobre las entidades significativas. En síntesis, el BCE es el encargado de todas y cada una de las entidades de crédito de la Unión en último término.

1. Los procedimientos comunes: procedimiento de autorización de una entidad de crédito, procedimiento de revocación de la autorización como entidad de crédito y procedimiento de no objeción a la adquisición de una participación significativa

La doctrina es unánime en cuanto a que la autorización de la actividad de las entidades de crédito es una de las competencias angulares del BCE dentro de la supervisión prudencial.



Universidad de Valladolid

Cada entidad que procure establecerse en el marco de la UE deberá solicitarlo a la ANC sin excepción (como órgano colaborador) y ésta a su vez examinará si cumple con todos los requisitos de la legislación nacional y europea para remitir una propuesta (conocida como proyecto de decisión) al BCE para que autorice o motive la desestimación. En caso de que no cumpla con alguno de los requisitos automáticamente es la ANC la que deniega la solicitud sin necesidad de dar traslado al BCE.

Por último, no se ha de olvidar que, en la práctica sea necesario revocar la autorización concedida, pues si posteriormente no se cumplen los requisitos que motivaron la concesión, el BCE tiene otorgada de forma reglamentaria la competencia para revocar la autorización, y así lo regula el artículo 4.1 a) del Reglamento nº1024/2013.

La base de estos procedimientos se encuentra regulada en el artículo 4 del Reglamento del MUS, el cual otorga la competencia de forma exclusiva al BCE respecto a todas las entidades de crédito, si bien las ANC tendrán un papel fundamental en su aplicación.

1.1. El procedimiento de autorización de las entidades de crédito

Autorización actividad entidad de crédito	Artículo
Reglamento nº 1024/2013	14
Reglamento nº 468/2014	73 a 79
Directiva 2013/36/UE	8, 15,16 y 17
Ley 10/2014 LOSSEC	6 y 7
Real Decreto 84/2015	3 a 9



*Fuente: tabla elaboración propia

El artículo 8.1¹⁶⁷ de la Directiva 2013/36/UE y el artículo 4.1¹⁶⁸ del Reglamento nº575/2013 definen el concepto de entidad de crédito y a su vez la necesidad imperiosa de disponer de la correspondiente autorización para poder ejercer la actividad. Estos serán los dos elementos esenciales para ser considerada entidad de crédito y de esta manera poder optar a solicitar la correspondiente autorización para ejercer la actividad como tal. Entre las actividades principales que la autorización permite a las entidades de crédito son destacables dos: en primer lugar, la captación de depósitos/fondos reembolsables del público general; en segundo, la concesión de créditos por cuenta propia¹⁶⁹.

Las entidades de crédito no desarrollan únicamente estas actividades, de tal manera que todas las actividades que deseé ejercer deberán quedar preestablecidas en su solicitud de autorización para que todas y cada una de ellas sean revisadas, aceptadas o denegadas de forma motivada.

Es el propio Reglamento UE nº1024/2013 en su artículo 14¹⁷⁰ donde se desarrolla el procedimiento de solicitud de autorización, el cual debe presentarse ante la ANC del

¹⁶⁷ 1. Los Estados miembros dispondrán que las entidades de crédito cuenten con la autorización correspondiente antes de comenzar sus actividades. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 10 a 14, establecerán las condiciones para dicha autorización y las notificarán a la ABE.

¹⁶⁸ Entidad de crédito: una empresa cuya actividad consista en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia.

¹⁶⁹ POSADA RODRIGUEZ, M. “Los denominados procedimientos comunes en el marco del Mecanismo Único de Supervisión” en obra colectiva GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L. *Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito*, La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2018 págs. 101 a 127.

¹⁷⁰ Artículo 14. “Toda solicitud de autorización para acceder a la actividad de una entidad de crédito que vaya a establecerse en un Estado miembro participante deberá presentarse a las autoridades nacionales competentes del Estado miembro en el que vaya a establecerse la entidad, de conformidad con los requisitos previstos en la legislación nacional pertinente. 2. Si el solicitante cumple todas las condiciones de autorización establecidas en la legislación nacional pertinente de dicho Estado miembro, la autoridad nacional competente adoptará, dentro del plazo fijado por la legislación nacional pertinente, un proyecto de decisión para proponer al BCE la concesión de la autorización. El proyecto de decisión se notificará al BCE y al solicitante de autorización. En los demás casos, la autoridad nacional competente denegará la solicitud de autorización. 3. El proyecto de decisión se considerará adoptado por el BCE a menos que este oponga objeciones dentro de un plazo máximo de diez días hábiles, que podrá prorrogarse una vez por un período de la misma duración en casos debidamente justificados. El BCE solo opondrá objeciones al proyecto de decisión en caso de que no se cumplan las condiciones de autorización establecidas en los actos pertinentes del Derecho de la Unión. El BCE expondrá por escrito los motivos de la desestimación. 4. La decisión adoptada de conformidad con los apartados 2 y 3 será notificada al solicitante de autorización por la autoridad nacional competente. L 287/80 Diario Oficial de la Unión Europea 29.10.2013 ES 5. A reserva de lo dispuesto en el apartado 6, el BCE podrá revocar la autorización en los casos previstos en el Derecho aplicable de la Unión bien por propia iniciativa, tras haber consultado a la autoridad nacional competente



Universidad de Valladolid

Estado donde se pretenda establecer, siguiendo taxativamente los requisitos normativos de ese territorio.

En el caso de España el órgano competente es el BdE, y la norma que lo regula el Real Decreto 84/2015. En su artículo 5¹⁷¹ establece que la solicitud deberá ir acompañada de una serie de documentos concretos, así como unos requisitos claros respecto a las personas físicas o jurídicas que lo van a integrar, diferenciando si estos van a tener o no una participación significativa.

Remitida la solicitud, el BdE deberá comunicar su recepción al BCE en un plazo de 15 días hábiles. En el caso de que el BdE considerase que falta alguno de los documentos exigidos pedirá al solicitante que lo complete. Una vez recibida la solicitud con la documentación completa el BdE es el que debe considerar si cumple tanto la normativa nacional como europea y en caso contrario denegar la autorización mediante una decisión motivada, y comunicarlo al solicitante y al BCE. Si la solicitud es correcta el BdE deberá

del Estado miembro participante en el que esté establecida la entidad de crédito, o bien a propuesta de dicha autoridad nacional competente. Dichas consultas garantizarán en particular que, antes de adoptar decisiones relativas a la revocación, el BCE deje a las autoridades nacionales tiempo suficiente para que decidan sobre las medidas correctoras necesarias, incluidas las posibles medidas de resolución, y que el BCE las tenga en cuenta. Cuando la autoridad nacional competente que haya propuesto la autorización de conformidad con el apartado 1 considere que esta debe revocarse de conformidad con la legislación nacional pertinente, presentará una propuesta al efecto al BCE. En ese caso, el BCE adoptará una decisión sobre la propuesta de revocación teniendo plenamente en cuenta la justificación de la revocación presentada por la autoridad nacional competente. 6. Mientras las competencias en materia de resolución de entidades de crédito sigan siendo competencias nacionales, en aquellos casos en que las autoridades nacionales consideren que la revocación de la autorización perjudicaría a la adecuada aplicación de las medidas necesarias para la resolución o para el mantenimiento de la estabilidad financiera, dichas autoridades deberán notificar debidamente su objeción al BCE, explicando detalladamente el perjuicio que podría causar a ese respecto la revocación. En tales casos, el BCE se abstendrá de proceder a la revocación durante un período mutuamente acordado con las autoridades nacionales. El BCE podrá ampliar ese período si considera que se han realizado suficientes progresos. No obstante, si el BCE determina en una decisión motivada que las autoridades nacionales no han aplicado las necesarias medidas adecuadas para mantener la estabilidad financiera, la revocación de las autorizaciones se aplicará inmediatamente”.

¹⁷¹ La solicitud de autorización para la creación de un banco se dirigirá al Banco de España y deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

- a) Proyecto de estatutos sociales, acompañado de una certificación registral negativa de la denominación social propuesta.
- b) Programa de actividades, en el que de modo específico deberá constar el tipo de operaciones que se pretenden realizar, la organización administrativa y contable, los procedimientos de control interno, los procedimientos previstos para atender las quejas y reclamaciones que presenten sus clientes, así como los procedimientos y órganos de control interno y de comunicación que se establezcan para prevenir e impedir la realización de operaciones relacionadas con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
- c) Relación de socios que han de constituir la sociedad, con indicación de sus participaciones en el capital social. Tratándose de socios que tengan la condición de personas jurídicas, se indicarán las participaciones en su capital o derechos de voto que representen un porcentaje superior al 5 por ciento.



notificarlo tanto al BCE como al solicitante en un plazo de veinte días previo a la finalización del procedimiento, pudiendo incluir alguna recomendación o condición a la autorización que se va a conceder.

Recibida, el BCE revisará la propuesta de la ANC que la haya remitido y si no cumple con algún precepto de la normativa europea comunicárselo y facilitar un plazo de tres días para que exponga sus alegaciones. El plazo máximo de que dispone el BCE para cumplir es de siete días desde que recibe la propuesta, aunque puede ampliarse siempre y cuando se motive la misma.

En nuestro territorio se ha armonizado la normativa europea y española de forma completa a través de la transposición de la Directiva 2013/36/UE a nuestra norma interna, por lo que el plazo máximo para finalizar el procedimiento es de seis meses. Obtenida la autorización, la entidad de crédito quedará constituida y se deberá inscribir en el Registro Mercantil¹⁷² y en el Registro de entidades del BdE regulado por el Real Decreto 84/2015.

1.2 El procedimiento de revocación de la autorización como entidad de crédito

En segundo lugar, se encuentra el procedimiento de revocación de la autorización como entidad de crédito. La revocación de la autorización viene reseñada en el artículo 4.1 a) del Reglamento UE nº 1024/2013 en conexión con el artículo 14 de este mismo texto.

Se trata de una competencia exclusiva del BCE tanto para entidades significativas como no significativas, ya sea por iniciativa propia o tras consultar con la ANC del Estado en el que se encuentre sita la entidad, siempre sobre el cumplimiento de la base de la legislación nacional correspondiente. En ambos casos resuelve el BCE.

El Reglamento del MUS no enumera un “numerus clausus” de los supuestos que permiten la revocación de la autorización, sino que únicamente se remite al incumplimiento de la normativa europea y a cada caso concreto de la legislación nacional de los Estados

¹⁷² Artículo 3 del Reglamento 84/2015 apartados 3. Una vez obtenida la autorización y tras su constitución e inscripción en el Registro Mercantil, los bancos deberán quedar inscritos en el Registro de entidades de crédito del Banco de España para poder ejercer sus actividades, y 4. Las inscripciones en el Registro de entidades de crédito del Banco de España a que se refiere el apartado anterior, así como las bajas en el mismo, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».



Universidad de Valladolid

miembros. El artículo 18¹⁷³ de la Directiva 2013/36/UE establece un listado de los supuestos por los que cabe la revocación de la autorización para ejercer la actividad, al que se han de añadir los que cada Estado establezca de acuerdo con su legislación. Atendiendo al caso de España se completan con los supuestos del artículo 8.1 y 2¹⁷⁴ de la LOSSEC.

El BdE es el órgano competente de acuerdo con el artículo 12 del Real Decreto 84/2015, el cual establece “*el Banco de España será competente para iniciar, tramitar y elevar al Banco Central Europeo una propuesta de revocación de la autorización*”.

Antes de comunicar la propuesta al BCE debe dar audiencia al interesado por un plazo de quince días. Posteriormente se comunicará la propuesta al BCE para que evalúe el supuesto concreto de forma motivada y sin demora dado que no hay un plazo prefijado

¹⁷³ Las autoridades competentes únicamente podrán revocar la autorización concedida a una entidad de crédito cuando esta: a) no haga uso de la autorización en un plazo de doce meses, renuncie a esta expresamente o haya cesado de ejercer su actividad durante un período superior a seis meses, a no ser que el Estado miembro afectado haya previsto la caducidad de la autorización en tales supuestos; b) haya obtenido la autorización por medio de falsas declaraciones o por cualquier otro medio irregular; c) deje de reunir las condiciones a las que la autorización esté vinculada; d) deje de cumplir los requisitos prudenciales que se establecen en las partes tercera, cuarta y sexta del Reglamento (UE) nº 575/2013 o impuestas en virtud del artículo 104, apartado 1, letra a), o el artículo 105 de la presente Directiva, o deje de ofrecer garantías de poder cumplir sus obligaciones frente a sus acreedores, y en especial haya dejado de garantizar los fondos que le han confiado los depositantes; e) se encuentre en alguno de los restantes supuestos de revocación de la autorización previstos por el Derecho nacional; o f) cometa una de las infracciones a que se refiere el artículo 67, apartado 1.

¹⁷⁴ 1. Sólo podrá acordarse la revocación de la autorización concedida a una entidad de crédito, de conformidad con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, en los siguientes supuestos:

- a) Si interrumpe de hecho las actividades específicas de su objeto social durante un período superior a seis meses.
 - b) Si la autorización se obtuvo por medio de declaraciones falsas o por otro medio irregular.
 - c) Si incumple las condiciones que motivaron la autorización, salvo que se prevea otra consecuencia en la normativa de ordenación y disciplina.
 - d) Si deja de cumplir los requisitos prudenciales que se establecen en las partes tercera, cuarta y sexta del Reglamento (UE) nº 575/2013, de 26 de junio, o impuestas en virtud de los artículos 42 y 68.2.a) de esta Ley, o comprometa la capacidad de reembolso de los fondos que le han confiado los depositantes o no ofrezca garantía de poder cumplir sus obligaciones con acreedores.
 - e) Cuando se le imponga la sanción de revocación en los términos previstos en el Título IV.
 - f) Cuando concurra el supuesto previsto en el artículo 23.
 - g) Si la entidad es excluida del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.
 - h) Cuando se hubiera dictado resolución judicial de apertura de la fase de liquidación en un procedimiento concursal.
2. La autorización de una sucursal de una entidad de crédito de un Estado no miembro de la Unión Europea será revocada si fuese revocada la autorización de la propia entidad de crédito. En el caso de las sucursales de una entidad de crédito de un Estado miembro de la Unión Europea, se entenderá revocada la autorización cuando haya sido revocada la autorización de la propia entidad por la autoridad competente del Estado miembro de origen.



en la normativa europea. Para tomar la decisión el BCE debe consultar con la ANR competente para posteriormente comunicar la decisión tanto a la ANC como a la ABE, siendo el BdE el que debe comunicar la decisión a la ANR.

Se han de diferenciar dos supuestos de revocación. Por una parte, el BCE puede tramitarla de oficio de acuerdo con el artículo 82¹⁷⁵ del Reglamento 468/2014 del BCE siguiendo el derecho comunitario, pero no entrando en supuestos de competencia exclusiva nacional. Y, por otra parte, cabe el supuesto que la ANC lo comunique al BCE, por lo que en todo caso será éste el que tome la decisión final, independientemente de que esté obligado a tomar en consideración las opiniones de las ANC, así como de la propia ANR.

1.3. Procedimiento de no objeción a la adquisición de una participación significativa

En tercer lugar, ha de tenerse en cuenta el procedimiento de no objeción a la adquisición de una participación significativa, que siguiendo las directrices de la Directiva 2013/36/UE aparece regulado en el artículo 16 y siguientes de la LOSSEC. Es el propio artículo 16¹⁷⁶ donde se establece la participación significativa como aquella que alcance al menos un 10% del capital o del derecho a voto en la entidad, así como si el porcentaje no llega a tal índice pueda influir en la entidad de forma significativa.

El posible adquirente de una participación significativa deberá comunicar la información que exige el artículo 24 del Real Decreto 84/2015 al BdE, y en cuarenta y ocho horas si la información es completa señalar el plazo para dar respuesta (se puede subsanar en el plazo de diez días la falta de información). El BdE en el plazo máximo de sesenta días deberá dar respuesta, tanto si autoriza como si se opone a la adquisición, teniendo en

¹⁷⁵ 1. Si el BCE tuviera conocimiento de circunstancias que pudieran justificar la revocación de una autorización, evaluará, por iniciativa propia, si dicha autorización debe revocarse de conformidad con el derecho aplicable de la Unión

¹⁷⁶ 1. Se entenderá por participación significativa en una entidad de crédito española aquélla que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad. También tendrá la consideración de participación significativa aquélla que, sin llegar al porcentaje señalado, permita ejercer una influencia notable en la entidad.



Universidad de Valladolid

consideración no solo la información sino la opinión de otros órganos como la CNMV o el SEPBLAC¹⁷⁷.

Una vez evaluada la información y las diferentes posturas de los órganos de referencia el BdE debe comunicar la propuesta al BCE para decidir si acepta o se opone a la adquisición. Si no comunica ninguna objeción en el plazo máximo para la resolución se entenderá que no se opone a la misma.

Se ha de partir de la premisa de que a pesar de que este conjunto de procedimientos se encuentra regulados en diferentes normas, tanto europeas como nacionales en el caso de España, no hacen de él un procedimiento más complejo, gracias a la armonización que se ha conseguido con su transposición. Es más, desde un punto de vista organizativo, el que las normas se complementen y que las ANC dispongan de una función esencial de decisión, facilita en gran medida el trabajo al BCE, ya que en su tarea supervisora decide en última instancia a través de las competencias exclusivas y las ANC se centran en la adecuación de la supervisión en su propio territorio, pues son estas las que gozan de una mayor experiencia.

Por último, respecto a los actos dictados durante los procedimientos comunes se ha de señalar que disponen de un procedimiento de impugnación. Así, los actos del BCE que produzcan un efecto directo sobre un tercero pueden ser recurridos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como puede realizarse frente a cualquier acto administrativo. A su vez el Reglamento del MUS facilita otra vía, el recurso frente al Comité Administrativo de Revisión, no siendo incompatible el uno del otro.

En cuanto a otras entidades establecidas en un Estado miembro no participe, el BCE ejercerá las anteriores funciones en cuanto a autorización o revocación, aunque sea competencia de las ANC de conformidad con el Derecho aplicable de la Unión¹⁷⁸.

¹⁷⁷ <https://www.sepblac.es/es/> Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

¹⁷⁸ Reglamento nº1024/2013 *op.cit.* Artículo 4.2



2. Entidades de crédito significativas y menos significativas

Como se ha podido ver las funciones supervisoras del MUS son desarrolladas por el BCE y las ANC. Pues bien, el primero se ocupa de forma directa de las entidades de crédito significativas¹⁷⁹, aunque con el apoyo de las ANC para determinados supuestos como los procedimientos comunes, mientras que las ANC se encargan de las entidades de crédito menos significativas¹⁸⁰ bajo la supervisión indirecta del BCE.

El BCE podrá en cualquier caso intervenir sobre la supervisión de las entidades de crédito menos significativas de forma excepcional, pues la decisión final en materia de supervisión sobre cada una de las entidades de crédito, sean significativas o menos significativas, corresponde en último término. Las decisiones las elabora el SB y las aplica el Consejo de Gobierno.

La lista anual¹⁸¹ una vez publicada no deberá ser modificada al menos en doce meses salvo excepción tanto para las entidades significativas como para las entidades de crédito menos significativas. Las entidades supervisadas en España para 2021 son las siguientes¹⁸².

El proceso de evaluación para determinar el tipo de entidad ya sea significativa o menos significativa, se va a realizar anualmente siguiendo los criterios del Reglamento nº1024/2013 y del Reglamento nº468/2014.

La distinción entre las denominadas entidades significativas y menos significativas se basan en criterios objetivos prefijados en los Reglamentos reseñados. Según lo establecido por ambos Reglamentos para ser considerada como una entidad de crédito

¹⁷⁹ https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Participantes_4778e8f1b666941.html

¹⁸⁰ https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Participantes_4778e8f1b666941.html

¹⁸¹ En la lista publicada para el ejercicio 2019 fueron 119 las entidades significativas a las que supervisó el Banco Central Europeo. El Banco de España publicó el 2 de julio de 2020 el correspondiente documento anual con un desglose detallado de cada una de ellas, reduciéndose en dos entidades para este año. Mientras que para el año 2021 el BCE las ha reducido a 114.

¹⁸² Abanca Holding Financiero S.A, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A, Banco Sabadell S.A, Banco Santander S.A, Bankinter S.A, Caixabank S.A, Kutxabank Ibercaja Banco S.A, Bankia S.A, Cajas Rurales Unidas, Liberbank o Unicaja Banco S.A.



Universidad de Valladolid

significativa se tienen que cumplir una serie de criterios o requisitos¹⁸³. Siguiendo el propio artículo de la norma¹⁸⁴:

- activo total superior a 30.000 millones de euros.
- activo total superior a 5000 millones de euros y superior al 20% del producto interior bruto PIB del estado miembro.
- sí es uno de los tres bancos más importantes establecidos en un Estado en particular.
- haber solicitado o recibido ayuda financiera directa del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- Que el MUS la haya designado como significativa independientemente del cumplimiento o no de los anteriores requisitos.

Por otra parte, se consideran entidades de crédito menos significativas todas las que no estén suscritas entre las anteriores.

3. La supervisión continuada e in situ y los Equipos Conjuntos de Supervisión (ECS)

La supervisión de las entidades de crédito significativas comienza con la planificación de las actividades de carácter ordinario que se establecen en el Plan de Examen Supervisor (PES), en el cual se fijan las actividades de supervisión continuada y las visitas in situ. De esta manera, todas las entidades de crédito significativas están sujetas a una doble supervisión, por una parte, la supervisión continuada, y por otra la relativa a inspecciones in-situ.

Serán los ECS los que se ocupen de elaborar el PES en el que establecen las actividades de supervisión para periodo de un año según los objetivos, tanto de inspecciones in situ como de la supervisión continuada, evaluación de perfil de riesgo y otros.

¹⁸³ <https://www.banksupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>

¹⁸⁴ DEPRES POLO, M., VILLEGAS, R., y AYORA J. op cit. pág. 37.



Universidad de Valladolid

Junto a los Reglamentos y Directivas dedicados específicamente a la regulación del MUS aparece y es esencial para su buen funcionamiento una herramienta de trabajo adicional, el Manual de Supervisión del Mecanismo Único de Supervisión¹⁸⁵ publicado por el BCE en 2018 en estrecha colaboración con las ANC. El BCE en el propio Manual de Supervisión indica que no es vinculante, pero que es el enfoque básico de toda la materia en torno a lo que gira la supervisión de las entidades de crédito.

Uno de los términos principales en torno al que gira esta la publicación es el relativo a los ECS, dedicando un apartado específico a los ECS Central¹⁸⁶, que los define como: “*Los Equipos Conjuntos de Supervisión de entidades de crédito con una presencia importante en más de un Estado miembro participante establecen un equipo conjunto de supervisión central, que está dirigido por un coordinador e integrado por los subcoordinadores de todos los supervisores nacionales competentes en función de la importancia de la filial o de la sucursal local. El equipo conjunto de supervisión central es responsable de la asignación de tareas entre los miembros del equipo conjunto de supervisión, de la elaboración y revisión del programa de examen supervisor, de la vigilancia de su puesta en práctica y de la revisión de la evaluación*”.

Se ha de tener en cuenta que, dentro de las entidades de crédito significativas, habrá algunas que necesiten determinadas especialidades o apoyos en cuanto a los ECS, por lo que no todas serán supervisadas de igual manera.

Los ECS se han considerado por la doctrina como la piedra angular de la supervisión de las entidades de crédito significativas. Estos equipos estarán compuestos por personal del BCE de las ANC, aportando estas últimas a través de su personal una experiencia sobre sus propias entidades de crédito nacionales que ningún otro conjunto de expertos podría aportar. De forma paralela al término ECS va ligado el concepto de colegio supervisor el cual se crea a través de la Directiva 2013/36/UE. Estos colegios supervisores son creados para hacer de vínculo entre los órganos supervisores y facilitar el intercambio continuo de información entre ellos.

¹⁸⁵ Banco Central Europeo, Supervisión Bancaria europea: funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión y enfoque de supervisión. pág. 12.

¹⁸⁶ Banco Central Europeo Supervisión Bancaria *op.cit* pág. 15.



Universidad de Valladolid

La composición de cada uno de los ECS lo decidirá el BCE, y variará de acuerdo con el tamaño de la entidad, su modelo de negocio y el perfil de riesgo. Cada entidad de crédito significativa dispondrá de su propio ECS y estarán dirigidos por un coordinador del BCE, que será responsable de la dirección del equipo y de la ejecución de las actividades supervisoras que se hayan de realizar en cada entidad de crédito significativa, entre las que destaca la ejecución de las tareas programadas en el PRES¹⁸⁷.

Por tanto, el ECS designado para una entidad de crédito significativa concreta llevará a cabo el PRES, colaborará en la elaboración de los programas de evaluación supervisora a través de su experiencia y estos serán aprobados por el SB para finalmente ejecutar el programa definitivo.

La supervisión continuada engloba actividades periódicas en las que se comprueba el cumplimiento de las normas prudenciales, el perfil de riesgo que tiene cada entidad significativa y con ello poder poner en marcha el PRES. Sin olvidar que junto a esta actividad de carácter ordinario existe y se emplea cuando es necesario las inspecciones in situ. También se encarga del análisis diario del perfil del riesgo, mientras que la supervisión in situ como instrumento de supervisión tiene la función del control puntual de carácter instrumental para hacer efectivas las funciones que tiene encomendadas el BCE¹⁸⁸.

Los ECS se ocupan de la supervisión diaria, salvo en un extremo, la ejecución de las inspecciones in situ de acuerdo con el artículo 3.2 del Reglamento marco del MUS. Se ocuparán de las inspecciones in situ los equipos especiales designados para tal tarea en estrecha colaboración informativa con los primeros.

En todo caso, estos dos tipos de equipos deberán estar en continuo contacto, pues la información recabada por el equipo de supervisión in situ se comunicará de forma

¹⁸⁷ El Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora PRES es el proceso de ejecución de las tareas de supervisión continuada, cuyo resultado arroja el perfil del riesgo de cada entidad de crédito significativa, así como la adecuada solvencia y liquidez que han de tener de cara a la aplicación de requerimientos adicionales en caso de ser necesario.

¹⁸⁸ IZQUIERDO CARRASCO, M. “La discutible utilización por el Banco Central Europeo de entidades auditadoras y consultoras en la inspección in situ” en AA.VV. Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público. UREÑA SALCEDO, J.A. (coordinador), Iustel. Madrid 2019, pág. 57.



inmediata al ECS a través de su coordinador para que tome las medidas que considere oportunas.

La combinación de ambos tipos de supervisión permite tener una visión completa de cada una de las entidades de crédito, de manera que se detecte de forma temprana cualquier posible riesgo y con ello la adopción de medidas que posibiliten la solución de este.

El trabajo previo de supervisión es la base de la que dispondrán los ECS, pues con los principales riesgos identificados y evaluados, los equipos pueden definir las prioridades en que basar la supervisión de cada una de las entidades de crédito significativas.

De la evaluación supervisora hace uso el SB, fijando la planificación estratégica de las prioridades supervisoras para el periodo de los doce a dieciocho meses siguientes, atendiendo siempre caso por caso y a las necesidades de cada una de las entidades de crédito significativas supervisadas según su riesgo concreto. De este modo cada entidad significativa tendrá asignado un nivel de riesgo con la base que ofrezca el PRES.

Por último, la supervisión continuada de las entidades de crédito menos significativas la realiza de forma directa el BdE y de forma indirecta el BCE (persiguiendo una aplicación coherente de los instrumentos del MUS). Para ello, sigue en todo caso el mismo patrón que para las entidades de crédito significativas a través del PRES que se fija anualmente con las prioridades supervisoras: modelo de negocio, riesgo, capital y liquidez como áreas de mayor importancia.

La diferencia se encuentra en que para las entidades de crédito menos significativas la periodicidad será trimestral o semestral, mientras que las significativas el periodo de aplicación de los planes de supervisión van del año a los tres años. Incluso dentro de las entidades de crédito menos significativas, aquellas que tengan el perfil de riesgo más bajo de acuerdo al estudio individual, se las aplicará un seguimiento simplificado a distancia¹⁸⁹ a través de alertas trimestrales.

¹⁸⁹ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España. 2018, pág. 45.

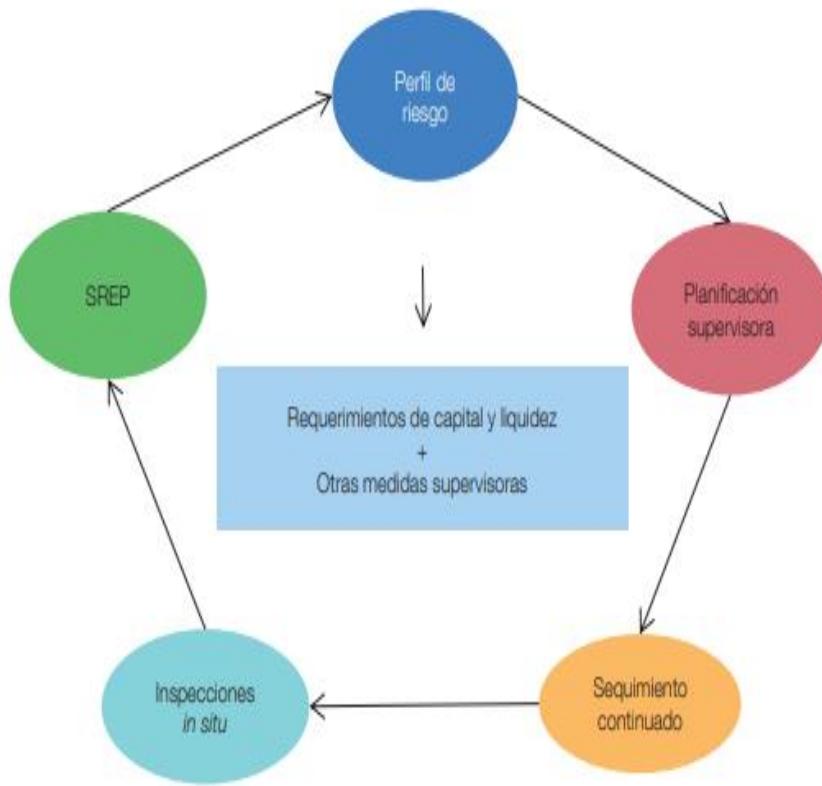


Universidad de Valladolid

4. El ciclo supervisor. Se puede hablar por tanto de un ciclo supervisor a través del uso de las nuevas herramientas supervisoras como son la supervisión continua e in situ, y dependiendo del resultado final de la información adquirida de forma individual de la entidad, se aplicará un plan específico de supervisión¹⁹⁰.

Una vez aplicados estos dos tipos de supervisión, dependiendo de la necesidad que exija el perfil del riesgo de cada entidad, facilitarán unas conclusiones que deberán ser aplicadas en el PRES a través del cual se obtendrán los resultados para aplicar los requerimientos individualizados a cada entidad en materia de capital, liquidez, endeudamiento u otros.

¹⁹⁰ El PES es la planificación de las actividades supervisoras para cada entidad significativa. En él se define entidad por entidad las actividades que se llevarán a cabo para delimitar el riesgo. El Mecanismo Único de Supervisión adopta uno por cada entidad anualmente.



FUENTE: Banco de España.

 *Fuente: Banco de España¹⁹¹

5. El Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora PRES

De acuerdo con las garantías de la UE, todas las entidades de crédito han de ser tratadas y evaluadas de forma homogénea siguiendo los mismos procedimientos de análisis.

El MUS ha desarrollado una metodología común para evaluar de forma continua y anual los riesgos de las entidades de crédito significativas, conocida como una fase de análisis y valoración supervisora para cada entidad y que se denomina PRES. Su valoración final será la base para la Decisión sobre adecuación de los niveles de capital, liquidez u otras

¹⁹¹ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España. Madrid, 2015, Esquema 2.3.



Universidad de Valladolid

adicionales que resulten necesarias. Este PRES aclara la situación de cada entidad en relación con los requisitos de capital y como se deben abordar sus riesgos, motivando la Decisión que el propio supervisor envía a la entidad estableciendo las medidas que considere necesarias. La propia entidad deberá corregirlas en un plazo definido, pues en caso contrario se podrá ver sometido a sanciones e incluso si la gravedad lo requiere a la revocación de su autorización.

Si bien el proceso no se trata de una novedad como tal, ya que los supervisores nacionales ya usaban uno parecido siguiendo las directrices del acuerdo de Basilea II, lo es, en cuanto a la realización anual de todas las entidades de forma simultánea desde el año 2015.

El marco regulatorio del PRES aparece definido en los artículos 97, 98, 104, 105 y 110 de la Directiva 2013/36/UE, modificado alguno de sus extremos a través de la Directiva 2019/878 dedicada a la adecuación de la anterior Directiva.

El PRES es implementado de forma continuada por el ECS designado para cada entidad de crédito, y éste se ocupará de preparar la Decisión del PRES para cada entidad anualmente.

En concreto se ocupa de varios elementos, para lo que se ayuda de las Directrices marcadas por la ABE.

Figura 14

Perspectiva general del PRES


 *Fuente: Banco Central Europeo¹⁹²

En primer lugar, se ocupa del estudio del modelo de negocio de la entidad y de los resultados que arroja el mismo. En segundo lugar, el gobierno interno y la gestión de riesgos, supervisando los órganos de gobierno, las remuneraciones de altos directivos y la correcta aplicación de los procesos internos. En tercer lugar, los riesgos de liquidez y financiación, supervisando la capacidad de la entidad de hacer entrega de efectivo en diferentes escenarios no favorables. Y en cuarto y último lugar, los riesgos del capital, evaluando los recursos propios con los que hacer frente a estos riesgos¹⁹³. A través del análisis de los riesgos de capital se adquiere la información necesaria sobre el riesgo en el crédito o del propio mercado.

En cuanto al análisis del modelo de negocio, facilita la información relativa a la buena praxis del gobierno interno y de su forma de gestionar los riesgos, para lo que dispone de

¹⁹² Manual de Supervisión del Mecanismo Único de Supervisión, Banco Central Europeo 2018, figura 14.

¹⁹³ GIL SALDAÑA, A. *op.cit* págs. 111 a 112.



Universidad de Valladolid

un sistema de evaluación de la información de los niveles de riesgo de las entidades. La evaluación del modelo de negocio se ocupa del análisis de la viabilidad, rentabilidad y sostenibilidad de la actividad concreta de cada una de las entidades de crédito.

Una vez realizada la supervisión continuada por los ECS sobre la entidad de crédito significativa, y de los equipos designados en inspecciones in situ, la información es aplicada en el PRES.

Del análisis aplicativo final del PRES sobre la información disponible deriva la Decisión final, donde cada entidad tendrá unas medidas concretas de carácter cualitativo y cuantitativo tanto en materia de capital como en liquidez u otras de acuerdo con la finalidad perseguida a solventar.

En definitiva, el PRES se trata de un proceso que facilita la detección temprana de los riesgos que puedan afectar a que la entidad no sea viable, de tal modo que se pueda actuar para recuperar tal viabilidad. El proceso en sí se ocupa de delimitar las conclusiones de la supervisión realizada habitualmente en el plazo de un año y desde dicha valoración de la información realizar requerimientos concretos a la entidad de crédito a través de la Decisión.

La Decisión del PRES es única para cada entidad de crédito. Cada una de las entidades deberá cumplir los requisitos mínimos de capital (Pilar 1), momento en el que interviene la Decisión del PRES en la que el supervisor podrá requerir a la entidad para que mantenga por ejemplo mayor capital u otras (Pilar 2). Los tres pilares se han podido ver en el epígrafe concreto del acuerdo de Basilea III, el Reglamento CRR y Directiva CRV IV.

Cada entidad de crédito significativa va a disponer de su propio plan de examen supervisor donde aparecen prefijados los objetivos a conseguir, las inspecciones que se van a realizar, tanto in situ como diarias, y el control general de cada uno de los puntos que integre el mismo.

Del resultado obtenido cada entidad de crédito recibirá por escrito las debilidades observadas y los requerimientos a implementar. Estos requerimientos de carácter cuantitativo hacen referencia a los niveles de solvencia y liquidez que deben mantener



por encima de los mínimos regulatorios. Los de carácter cualitativo harán referencia a los procedimientos internos. Entre los requerimientos cuantitativos, como se ha podido ver, se encuentran los diferentes colchones adicionales de capital.

Finalmente, a través de las conclusiones sacadas del PRES se garantiza una supervisión mejorada para el año siguiente, pues la información continuada y clasificada favorece la planificación del año siguiente.

El PRES como modelo de supervisión se ha ido modificando y mejorando desde su creación en 2014, en gran medida gracias a las directrices marcadas por la ABE. La última actualización es de 2018 y fue adoptada por el BdE en febrero de 2019. Son de aplicación por primera vez en el PRES con la nueva actualización¹⁹⁴:

- Una recomendación de capital de Pilar 2 no vinculante conocida como “recomendación P2G¹⁹⁵” que fija un capital por encima del nivel del requerimiento total, no legalmente vinculante y que complementa los requerimientos de Pilar 2. La intención principal es que las entidades lo cumplan de forma adicional a los requerimientos, aunque su incumplimiento al no ser vinculante no tendría en ningún caso sanción posible. Se puede dar el caso de que se transforme esta recomendación P2G en un requerimiento de capital vinculante.
- Pruebas de resistencia supervisoras mejoradas.

Como consecuencia de la evaluación definitiva del perfil de riesgo de cada entidad de crédito, se van a aplicar medidas de supervisión muy concretas atendiendo a cada caso, ya sean a corto plazo y de forma directa por los ECS, o a más largo plazo a través de su inclusión en el PRES.

De tal forma que en todo supuesto la actividad supervisora que se genera en torno a una entidad de crédito estará vinculado a la evaluación del riesgo en sí. La medida o medidas que se adopten, por tanto, dependerán de la gravedad detectada y de los plazos que se requieran a la entidad de crédito para cumplirlos. Si la entidad de crédito no cumple con los requerimientos que se le han formulado, el BCE podrá imponer sanciones económicas

¹⁹⁴ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España, Madrid.2018, *op.cit*, pág. 48.

¹⁹⁵ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España. Madrid. 2016, Esquema 2.5



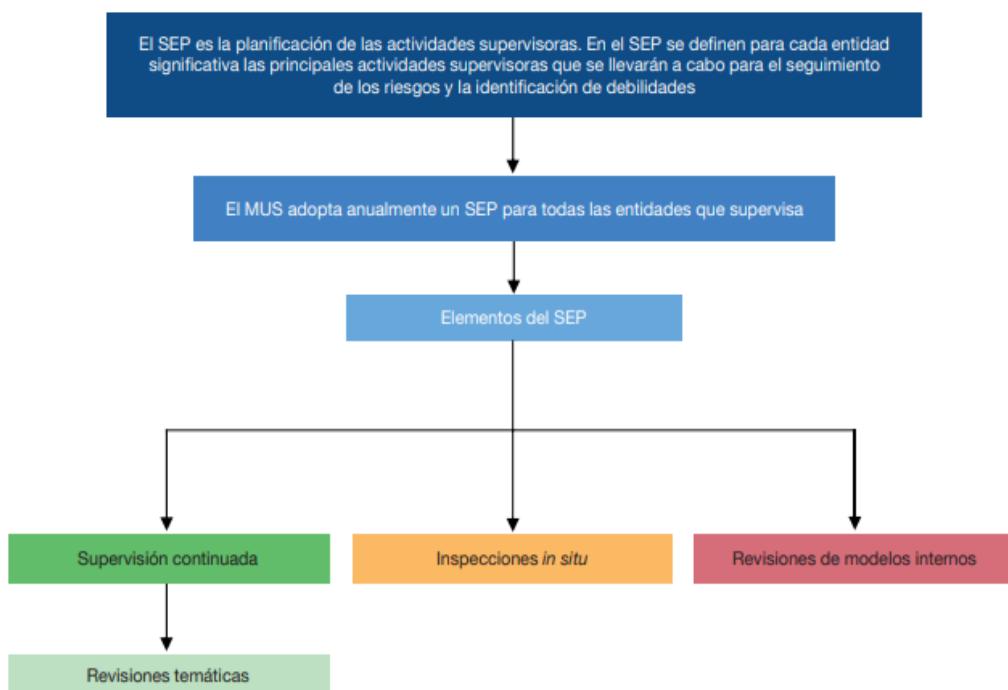
Universidad de Valladolid

en vía administrativa por importe que no supere el doble del beneficio o perdida que se evite con la infracción.

El PES-SEP de cada entidad significativa incorpora conclusiones de las revisiones de supervisión de tipo continuada e in-situ, facilitando así al BCE y a las Autoridades Nacionales Competentes la valoración sobre la Decisión final que determinará la decisión anual de capital de Pilar 2. La Decisión anual se comunica en diciembre de cada año por escrito con las debilidades que se han puesto de manifiesto a través del análisis individualizado y los requerimientos que han de afrontar adaptada a cada uno de sus perfiles de riesgo, y se deberá cumplir durante el año siguiente en los plazos marcados en la comunicación.

PLAN DE SUPERVISIÓN (SEP)

ESQUEMA 2.4



FUENTE: Banco de España.

*Fuente: Banco de España¹⁹⁶

¹⁹⁶ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España. Madrid, 2015, Esquema 2.4.



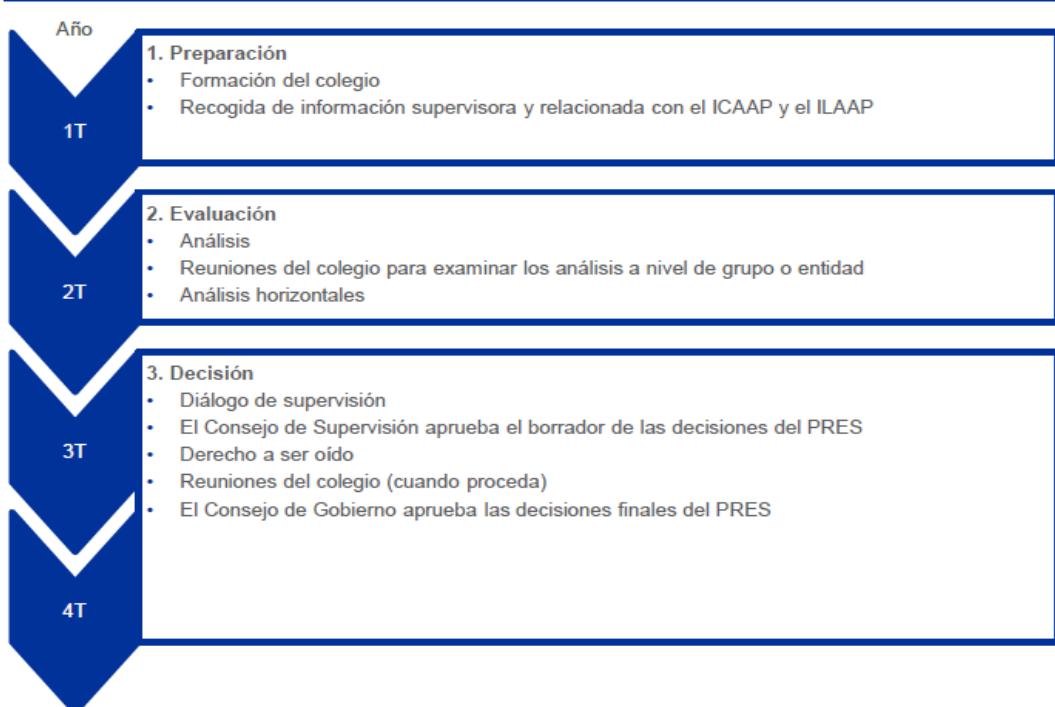
Los ECS son los responsables del adecuado uso del PRES en cada entidad de crédito significativa que supervisa, se ocupan de realizar el análisis supervisor y de elaborar anualmente para cada entidad una Decisión única.

6. La Decisión del Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora. Sobre la base de los resultados de la valoración del PRES el supervisor fija la Decisión final de cada entidad de crédito respecto a su capital adicional y requerimientos especiales de acuerdo a su perfil de riesgo.

En esta Decisión final se han de detallar las debilidades de la entidad en el caso de que las tuviere, los requerimientos para hacerlas frente ya sean de liquidez, capital por encima de los mínimos establecidos en el Pilar 1 u otros.

Figura 15

Calendario simplificado hasta la adopción de la decisión del PRES



*Fuente: Banco Central Europeo¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Banco Central Europeo. Manual de Supervisión del Mecanismo Único de Supervisión ,2018, *op.cit*, figura 15.



Universidad de Valladolid

El capital mínimo por el que ha de responder cada una de las entidades de crédito es conocido como Pilar 1 (el que el supervisor exige para cubrir los riesgos) mientras que el adicional a éste es conocido como Pilar 2.

La ABE fue la encargada de elaborar las directrices relativas al PRES a través de la EBA/GL/2014/13¹⁹⁸. Sobre esa base el supervisor determina si el nivel de capital y liquidez es adecuado para el perfil de riesgo de cada una de las entidades y si además se deben aplicar otros requerimientos adicionales u otras medidas supervisoras. De este modo la valoración supervisora de cada una de las entidades de crédito se basa en las conclusiones que deriven de la actividad supervisora realizada tanto de forma continuada e in-situ, y determina la Decisión anual de capital Pilar 2 que se ha de cumplir cada ejercicio siguiente.

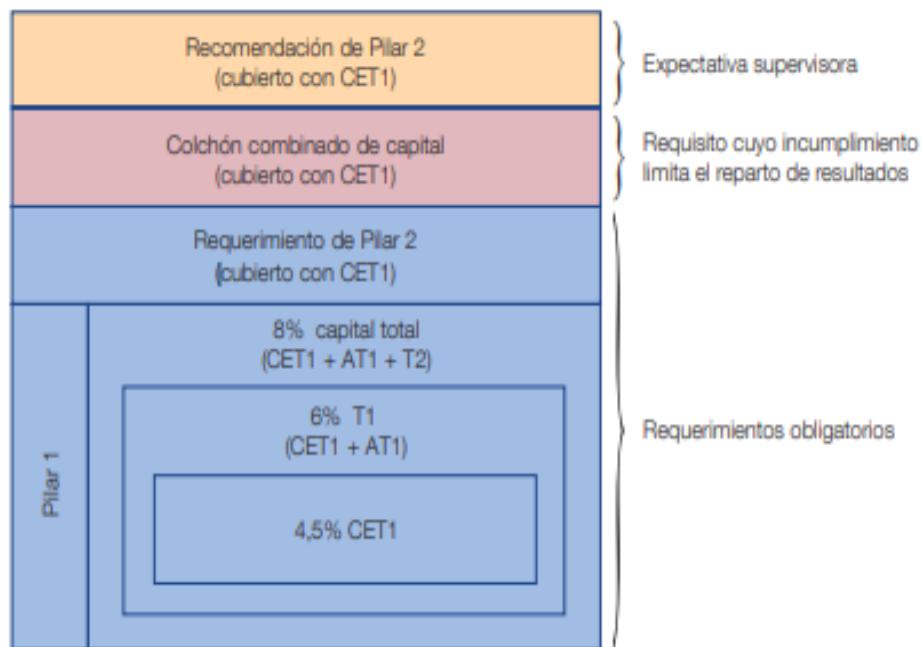
En definitiva, la evaluación global del PRES será la base sobre la que se sustente la Decisión tomada por cada ECS sobre las medidas de supervisión analizadas para corregir las debilidades de la entidad en concreto.

La decisión del PRES será diferente en todo caso para cada una de las entidades de crédito supervisadas, pudiendo incluir en ellas: requisitos mínimos de fondos propios, colchones de capital, reducción de un riesgo detectado, modificación del modelo de negocio etc.

¹⁹⁸ [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1051392/0e0d8f64-8541-4837-a2f5-91f16d575548/EBA-GL-2014-13%20GL%20on%20Pillar%202%20\(SREP\)%20-%20ES.pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1051392/0e0d8f64-8541-4837-a2f5-91f16d575548/EBA-GL-2014-13%20GL%20on%20Pillar%202%20(SREP)%20-%20ES.pdf)

MARCO DE CAPITAL

ESQUEMA 2.5



FUENTE: Banco de España.

*Fuente: Banco de España¹⁹⁹

Para elaborar la decisión de capital de las entidades de crédito significativas el BCE recibe de los ECS un borrador resultado del seguimiento continuado y de las inspecciones in-situ realizadas por los equipos designados sobre dicha entidad, al que el propio BCE revisa detenidamente para disponer de un nivel de control de capital riguroso.

Pasado este control se remite a la entidad de crédito supervisada el borrador de decisión de capital para que puedan presentar alegaciones si lo considera necesario. Finalmente, es el SB el que aprueba y comunica la decisión final de capital a la entidad de crédito (de carácter anual salvo excepción motivada).

Para las entidades de crédito menos significativas se sigue un esquema similar, aunque más simple, siguiendo las guías publicadas por el BdE, y en el que los plazos se reducen al trimestre o semestre.

¹⁹⁹ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España. Madrid, 2015, Esquema 2.5.



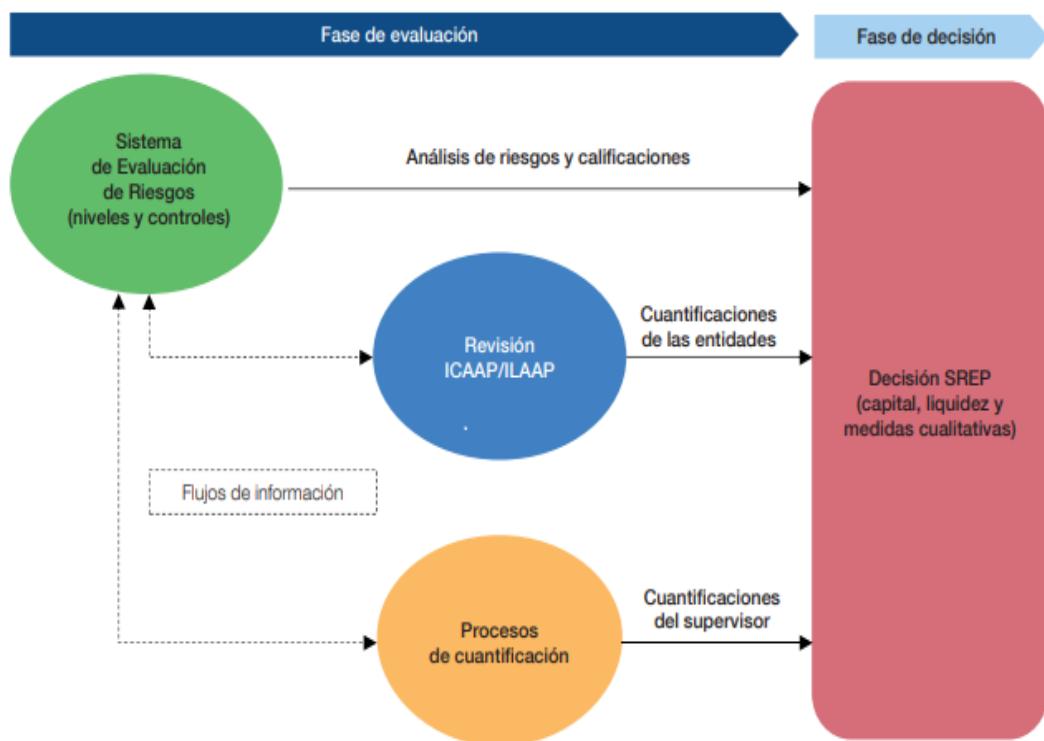
Universidad de Valladolid

El MUS por tanto a través de sus ECS dispone de herramientas en el marco del PRES para controlar el perfil de riesgo de las entidades antes de ser inviables. Previamente a que la entidad de crédito devenga en inviable y por tanto sea necesaria la resolución, el supervisor deberá hacer uso de los planes de recuperación, de las pruebas y de otras herramientas como los procesos de evaluación de la adecuación del capital interno (ICAAP) y de la liquidez interna (ILAAP).

El BCE considera estos dos últimos procesos internos de gestión de riesgos fundamentales para la gestión de la adecuación del capital y de la liquidez por las entidades de crédito pues contribuyen al PRES.

PROCESO DE REVISIÓN Y EVALUACIÓN SUPERVISORA

ESQUEMA 2.5



FUENTE: BCE.

* Fuente: Banco Central Europeo²⁰⁰

²⁰⁰ Manual de Supervisión del Mecanismo Único de Supervisión, Banco Central Europeo 2018, esquema 2.5.



Universidad de Valladolid

Respecto a la revisión de ICCAP/ILAAP de las cuantificaciones de las entidades supervisadas de acuerdo con el esquema 2.5 de forma descriptiva se pueden señalar tres fases:

Una primera de preparación, donde se forma el colegio supervisor como mecanismo de intercambio de información entre las autoridades. En esta fase se recoge la información supervisora relativa al proceso de autoevaluación de suficiencia de capital ICAAP y el del proceso de la adecuación de la liquidez interna ILAAP²⁰¹.

Una segunda fase, donde se ocupa de su evaluación a través del análisis de la información estableciendo una puntuación de nivel de riesgo.

Y una tercera, dedicada a la decisión, previo dialogo supervisor donde el SB aprueba el borrador de la decisión del PRES, para una vez oídas las partes se tome la Decisión definitiva.

La labor de los supervisores es continua, y esto desde dos perspectivas, por un lado desde la económica a través de la cuantificación, para lo que disponen de los estados financieros de capital y solvencia e información detallada de cada entidad, apoyándose en términos como el proceso de evaluación de la adecuación del capital interno ICAAP, y el proceso de evaluación de la adecuación de la liquidez interna ILAAP, y por otra, desde el análisis cualitativo a través del trabajo minucioso del supervisor atendiendo a las características concreta de la entidad²⁰².

Por tanto, el supervisor dispone de dos fuentes esenciales para delimitar la Decisión de capital, por una parte, la que realiza la propia entidad de crédito a través del proceso de evaluación de la adecuación de la liquidez interna ICAAP, y por otra el PRES realizado por los ECS del BCE.

²⁰¹ El ILAAP es un documento del que dispone el supervisor en el cual las entidades describen su estrategia, modelo de gestión y gobernanza, fuentes de financiación, colchones de liquidez, su plan de contingencia y los ejercicios de estrés internos.

²⁰² https://www.banksupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/icaap_ilAAP_faq.es.html



Universidad de Valladolid

7. Guía sobre Adecuación de Capital y Liquidez. En estrecha conexión con el PRES y el PES en España se sigue desde diciembre de 2017 la “Guía sobre Adecuación de Capital y Liquidez”, adaptando con ella las directrices establecidas por la ABE en cuanto a la información que los supervisores debían pedir a las entidades para la valoración de su ICAAP e ILAAP a través de la EBA/GL/2016/10. El ámbito de aplicación de la nueva Guía son las entidades de crédito menos significativas cuyo propósito no es otro que facilitar la aplicación de los procesos de autoevaluación del capital y liquidez.

Las novedades más destacables de la nueva Guía son tres:

- Actualización de la valoración del riesgo de tipo de interés estructural.
- Desarrollo del Proceso de Autoevaluación de la Liquidez.
- Marco de riesgo que la entidad está dispuesta a aceptar de acuerdo con sus objetivos.

8. Otras herramientas supervisoras. El BCE va a disponer de otras herramientas para la supervisión de las entidades de crédito. Entre ellas se pueden destacar las pruebas de resistencia también conocidas como test de estrés las cuales otorga la norma al supervisor, en concreto la Directiva 2013/36/UE, el Reglamento UE nº 1024/2013, y en la LOSSEC.

Dicha prueba se ocupa de aplicar diferentes escenarios hipotéticos sobre una entidad de crédito, en unos casos favorables y en otros de presión, en los que se muestre la respuesta de la entidad de crédito a los mismos. Así se podrá observar si la estrategia, el modelo de negocio o los fondos propios son correctos en supuestos de tensión. Una vez realizada la prueba de resistencia se decidirá de acuerdo con los resultados si es necesario imponer determinados requisitos correctores.

Será el supervisor el que decida la periodicidad de las pruebas, pero en todo caso serán de carácter anual como se ha podido ver para el PRES, de tal manera que facilite la configuración de los programas anuales de examen supervisor. La ABE se ocupa de marcar las directrices de actuación de las pruebas de resistencia de cara a su homogeneidad.



Universidad de Valladolid

El establecimiento de los requisitos correctores también es considerado como herramienta esencial en manos del supervisor para mejorar la calidad de las entidades de crédito evitando su posible resolubilidad, devolviéndolas a una situación de viabilidad sin obstáculos que imposibiliten su actividad.

Medidas correctoras	Directiva 2013/36/UE	Reglamento UE nº 1024/2013	Ley 10/2104
	artículo 102.2 y 104	artículo 16.2	artículo 68.2

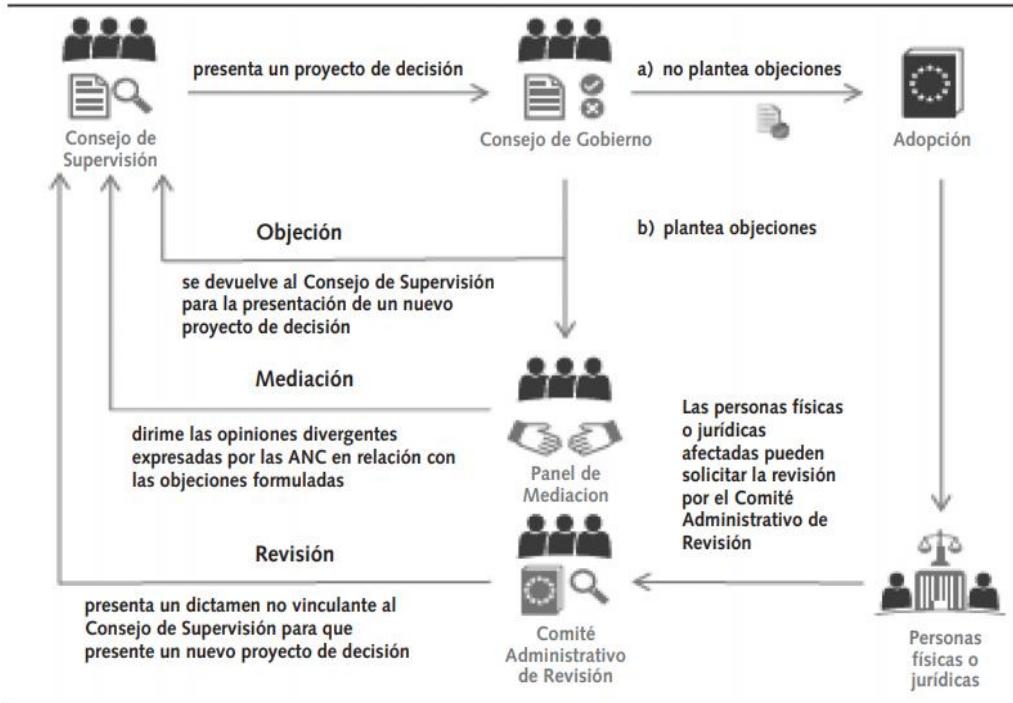
*Fuente: tabla elaboración propia

Entre las medidas que posibilita la nueva legislación supervisora se pueden destacar algunas: exigir a la entidad de crédito concreta el mantenimiento de recursos fondos propios superiores a los establecidos de acuerdo a la regulación; que se refuerce la estrategia de la entidad de crédito; exigir el desarrollo de un plan que restablezca la situación; limitar su actividad o incluso la remuneración de sus trabajadores; o establecer requisitos en materia de liquidez para hacer frente a una potencial salida de fondos como ocurrió a la entidad Banco Popular Español S.A.

Otra herramienta es la actuación supervisora a través de la llamada decisión de supervisión en el procedimiento de no objeción. Esta decisión de supervisión es la principal herramienta de la que dispone el BCE como acto jurídico dictado en cumplimiento de las directrices establecidas en el Reglamento del MUS y que tienen una fuerza vinculante automática para el destinatario.



FIGURA I
PROCEDIMIENTO DE NO OBJECIÓN



Fuente: Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE.

*Fuente: Revista Española de Control Externo²⁰³.

El BCE dispone de otras herramientas como son los “actos operativos”, no vinculantes pero que delimitan los objetivos, pues en caso de no cumplirse podrán convertirse de igual manera en Decisión y por tanto en vinculante.

Por otra parte, dispone de “recomendaciones”, siendo estos actos jurídicos de aplicación general. Las recomendaciones dirigidas a las ANC no son vinculantes, sino una recomendación o directriz a seguir en materia de supervisión.

Junto a estas herramientas aparecen otras de menor entidad, como son las “instrucciones” para que las ANC hagan uso de la normativa nacional. A través de estas instrucciones se persigue que puedan realizar tareas encomendadas al BCE por el Reglamento del MUS. Las decisiones de aplicación general conocidas como “orientaciones” son actos jurídicos

²⁰³ MOCHÓN LÓPEZ, J. y OLIVARES ALVARO, B. “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria. El papel del Banco de España”, *Revista Española de Control Externo*, volumen XVIII, nº 52, enero 2016, pág. 109.



dirigidos a las ANC con carácter vinculante respecto a las entidades no significativas. Por último, las “guías y directrices” que únicamente exponen conceptos a seguir por parte de las entidades de crédito.

9. Los órganos del Banco Central Europeo y las Direcciones Generales

A la hora de tomar decisiones en el seno del BCE se ha de tener en cuenta que intervendrán diferentes órganos. Estos son, el Consejo de Gobierno, el SB, el Comité Director, el Comité Administrativo de Revisión y la Comisión de Mediación. Cada uno de estos órganos tienen funciones muy específicas que quedan fuera del trabajo aquí realizado, pero sobre los que se ha de tener constancia.

Como máximo órgano se encuentra el Consejo de Gobierno, formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los 19 gobernadores de los bancos centrales de la zona euro.

El Consejo de Gobierno regulado en el artículo 26.8²⁰⁴ del Reglamento nº1024/2013 se ocupa de la aprobación y adopción de las Decisiones que plantea el SB (pues es el encargado en todo caso de la planificación y ejecución de las tareas de supervisión) respecto a los proyectos de decisión, no pudiendo el primero modificarlo, únicamente aprobarlo o plantear objeción al mismo.

²⁰⁴“Sin perjuicio del artículo 6, el Consejo de Supervisión realizará la labor de preparación en lo que se refiere a las funciones de supervisión atribuidas al BCE y propondrá al Consejo de Gobierno del BCE proyectos completos de decisiones para su adopción por este, siguiendo un procedimiento que establecerá el BCE. Los proyectos de decisiones se transmitirán al mismo tiempo a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de que se trate. Se considerará que todo proyecto de decisión queda adoptado salvo que el Consejo de Gobierno se oponga a ello dentro de un plazo que deberá definirse en el procedimiento antes mencionado, pero cuya duración máxima no excederá de diez días hábiles. No obstante, si un Estado miembro participante cuya moneda no es el euro estuviere en desacuerdo con un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 8. En situaciones de emergencia, el mencionado plazo no excederá de cuarenta y ocho horas. En caso de que el Consejo de Gobierno se oponga a un proyecto de decisión, deberá exponer sus razones por escrito, exponiendo en particular las preocupaciones en materia de política monetaria. En caso de que el Consejo de Gobierno modifique una decisión a raíz de una objeción, todo Estado miembro participante cuya moneda no es el euro podrá notificar al BCE su desacuerdo motivado con la objeción, y se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 7”.



Universidad de Valladolid

Para garantizar el buen funcionamiento del MUS se establecerá dentro del BCE el SB.

Tiene encomendado la planificación y ejecución de las tareas supervisoras, así como de elaborar proyectos de decisión relativos a la supervisión.

Los proyectos de decisión son aprobados y adoptados por el Consejo de Gobierno del BCE a través de un procedimiento de no objeción, bien por no plantear objeciones en un plazo por regla general de diez días, o rechazarlos, pero en ningún caso tendrá potestad para modificar su contenido.

Toda decisión de supervisión del BCE ha de estar motivada de forma meridianamente clara, en la que se exponga las consideraciones correspondientes de la base de la decisión.

El Comité Director tiene asignada únicamente la función de apoyo respecto al SB.

El Comité administrativo de Revisión²⁰⁵, se compondrá por cinco miembros y lleva a cabo exámenes administrativos internos de las decisiones de supervisión adoptadas por el BCE, velando por que dichas decisiones se ajusten a las normas y procedimientos aplicables.

Dichos exámenes pueden ser requeridos por cualquier persona o entidad jurídica afectada directamente por una decisión de supervisión del BCE. Disponiendo a su vez y de forma independiente como ocurre con cualquier acto que se dicte por el BCE, de la posibilidad de acudir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través del correspondiente recurso frente al acto administrativo que considere le produce un perjuicio razonable. En el caso de las decisiones tomadas por las ANC relativas a las entidades menos significativas puede acudirse a la jurisdicción nacional correspondiente en cada Estado.

La Comisión de Mediación se crea con la finalidad de dar solución a las disputas planteadas por las ANC frente a las objeciones del Consejo de Gobierno respecto a los proyectos de decisión del SB, así como para garantizar la separación entre la política monetaria y las funciones de supervisión. Esta separación queda recogida en el artículo

²⁰⁵<https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/whoiswho/administrativeboardofreview/html/index.es.html>

En el año 2019 se tomaron en torno a 1900 decisiones supervisoras remitidas al Consejo de Gobierno dado que el Consejo de Supervisión no tiene capacidad ejecutiva.



25 del Reglamento del MUS. Esta regulación específica de separación de funciones se ha establecido con la finalidad de prevenir conflictos de intereses²⁰⁶.

Todas las decisiones adoptadas por el BCE deberán rendir cuentas a través del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión, como de forma subsidiaria ante los parlamentos nacionales.

En cuanto al organigrama interno²⁰⁷ y para asegurar la esencial separación de personal el BCE ha creado cuatro Direcciones Generales encargadas de la función de supervisión microprudencial en estrecha colaboración con las ANC. Estas Direcciones Generales se ocupan de elaborar los proyectos de decisión de las entidades de crédito supervisadas a través del trabajo continuado y de las inspecciones in situ.

La Dirección General de Supervisión Microprudencial I se encarga de la supervisión directa de las veinticinco primeras entidades significativas. La Dirección General de Supervisión II del resto de las 114. Estas dos primeras Direcciones Generales cooperan a diario con las ANC a través de los ECS.

La Dirección General III se ocupa de la supervisión indirecta de las LSI supervisadas por las ANC y de los procedimientos comunes relativos a dichas entidades, para lo cual hace uso de las actividades de supervisión desarrolladas por la Dirección General IV.

La Dirección General IV hace de nexo respecto a todas las entidades de crédito supervisadas por el MUS y desempeña funciones de carácter horizontal. Los ECS realizan la supervisión diaria de los grupos significativos en colaboración con la Dirección General IV. Sin olvidar que estas divisiones horizontales²⁰⁸ de la Dirección General IV sirven de apoyo a las ANC para la supervisión de las entidades de crédito tanto significativas como menos significativas.

²⁰⁶ HERNÁNDEZ SASETA, C. “La toma de decisiones de supervisión por el Banco Central Europeo”, en AA.VV. Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público, UREÑA SALCEDO, J.A. (coordinador), Iustel, Madrid, 2019 pág. 38.

²⁰⁷ <https://www.banksupervision.europa.eu/organisation/whoiswho/organigram/html/index.it.html>

²⁰⁸ Banco Central Europeo. Guía de supervisión bancaria, septiembre 2014, página18. *Diez divisiones: análisis de riesgos, políticas supervisoras, planificación y coordinación de programas de examen supervisor, inspecciones in situ centralizadas, modelos internos, ejecuciones y sanciones, autorizaciones, gestión de crisis, garantía de calidad supervisora y elaboración de normas.*



Universidad de Valladolid

Por último, junto a las cuatro Direcciones Generales encontramos la Dirección General de Secretaría del SB. Su composición la conforman cuatro divisiones, la división de adopción de decisiones, la de autorizaciones de control de calidad supervisora, la de ejecución y la de sanción, ocupándose de funciones de carácter horizontal.

10. Los supervisores nacionales. Los supervisores nacionales son las ANC²⁰⁹ a cargo de la supervisión de las entidades de crédito menos significativas en los Estados participantes que en la actualidad son:

Estado	Supervisor Nacional Competente
Austria	Finanzmarktaufsicht
Bélgica	Banque Nationale de Belgique
Bulgaria	Banco Nacional de Bulgaria
Chipre	Central Bank of Cyprus
República Checa	Česká národní banka
Dinamarca	Banco Nacional de Dinamarca
Estonia	Finantsinspeksiõon
Finlandia	Finanssivalvonta
Francia	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
Alemania	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Grecia	Bank of Greece
Hungría	Magyar Nemzeti Bank
Irlanda	Banc Ceannais na hÉireann/Central Bank of Ireland
Italia	Banca d'Italia
Letonia	Finanšu un kapitāla tirgus komisija
Lituania	Lietuvos bankas
Luxemburgo	Commission de Surveillance du Secteur Financier
Malta	Malta Financial Services Authority
Países Bajos	De Nederlandsche Bank
Polonia	Narodowy Bank Polski
Portugal	Banco de Portugal

²⁰⁹ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/nationalsupervisors/html/index.es.html>



Universidad de Valladolid

Rumania	Banca Națională a României
Eslovaquia	Národná banka Slovenska
Eslovenia	Banka Slovenije
España	Banco de España
Suecia	Sveriges Riksbank

*Fuente: tabla de elaboración propia

Desde el año 2020 participan en la supervisión bancaria dos Estados miembros de la UE que no usan la moneda comunitaria: Bulgaria y Croacia a través del correspondiente memorando de colaboración.

Algunos bancos centrales nacionales que no han sido designados como ANC ejercen competencias supervisoras conforme a la legislación nacional y continúan desempeñando estas tareas en connivencia con el MUS, según se establece en el Reglamento del MUS nº1024/2013 y en el Reglamento Marco del MUS nº468/2014.

Es la Dirección General III la que se ocupa de la supervisión indirecta como establece el Reglamento del MUS respecto a todas las entidades que no sean significativas. A pesar de que serán las ANC las que se ocupen de la supervisión de las entidades de crédito no significativas, la Dirección General III colabora de forma estrecha debido a la obligatoriedad del MUS de supervisar todas las entidades tanto significativas como menos significativas. Esta Dirección General se compone de tres divisiones. En primer lugar, la división de vigilancia de la supervisión y relaciones con las ANC se ocupa del control de los métodos de supervisión utilizados por cada una de las ANC. En segundo lugar, la división de vigilancia institucional y sectorial se ocupa de las entidades de crédito menos significativas menos relevantes y de cajas de ahorro y cooperativas de banca. En tercer lugar, la división de análisis y apoyo metodológico.



III. LA SUPERVISIÓN MICROPRUDENCIAL Y MACROPRUDENCIAL. EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES

1. El Banco de España como Autoridad Nacional Competente

Al BdE como ANC en nuestro territorio le corresponde velar por el buen funcionamiento del sistema financiero español como establece la Ley 13/1994²¹⁰. Además, desde su adhesión y puesta en funcionamiento del MUS el 4 de noviembre de 2014 ha mantenido funciones concretas en el ámbito supervisor. La entrada en vigor del Reglamento del MUS otorga el control de forma casi exclusiva de la supervisión prudencial al BCE, pero siendo en todo caso necesaria la colaboración de las ANC. De esta manera el MUS se beneficia del extenso conocimiento de las entidades de crédito de las que disponen las diferentes autoridades de cada Estado, de la experiencia, así como de los recursos, ya que son más de seis mil las entidades de crédito de los 19 países de la zona euro.

El BdE actúa como Banco Central Nacional, y es el encargado de la supervisión directa de las entidades de crédito menos significativas de su territorio y de apoyo para el BCE para las entidades significativas.

El BdE forma parte del SEBC y por ello está sometido al Tratado de la Comunidad Europea y a los estatutos del SEBC.

Es reseñable la importancia del BdE en cuanto a banco en el marco de la UE (creado con el nombre de Banco Nacional de San Carlos en el año 1782 durante el reinado de Carlos III, y que tras el paso de los años en 1856 será denominado Banco de España) dado que se trata después del Banco de Inglaterra del más antiguo y con más experiencia.

En España hay 12 grupos de entidades significativas²¹¹ que abarcan el 91,4% de los activos totales del sistema bancario español²¹² y 58 de LSI²¹³.

²¹⁰ Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.

²¹¹ Datos tomados de la página web del Banco Central Europeo y del Banco de España.

El listado del año 2021 establece en 114 grupos de entidades significativas de 869 entidades individuales supervisadas por el MUS, y 2869 grupos de entidades menos significativas correspondientes a 3163 entidades individuales

²¹² Memoria de Supervisión Bancaria en España, Banco de España, 2018, pág. 39

²¹³ <https://www.bde.es/bde/es/secciones/sobreelbanco/funcion/Funciones.html>



Universidad de Valladolid

El inicio de la tercera fase de la UEM el 1 de enero de 1999 supuso la redefinición de algunas de las funciones ejercidas hasta entonces por el resto de los bancos centrales nacionales de la zona del euro. En el caso de España, fue necesario modificar la Ley de Autonomía del Banco de España para recoger la potestad del BCE en la definición de la política monetaria de la zona del euro y sus facultades en la política de tipo de cambio, así como para adaptarse a las disposiciones tanto del TFUE, como de los Estatutos del SEBC y a las orientaciones e instrucciones emanadas del BCE.

De igual manera, se ha tenido que modificar la normativa nacional y transponer el nuevo marco normativo europeo durante el año 2014 para adaptar la legislación nacional a la europea en materia de supervisión y solvencia. El primer paso se dio durante el año 2013 a través del Real Decreto-ley 14/2013²¹⁴ que transpuso los cambios en materia de solvencia de la Directiva 2013/36/UE CRD IV y del Reglamento UE nº575/2013 CRR, adaptando la normativa europea al marco regulatorio de Basilea III.

Ya en 2014 se aprueba la LOSSEC que junto al Reglamento UE nº575/2013 regirán las entidades de crédito. Es también en el año 2014 cuando se modifican las Direcciones Generales de Supervisión nacionales para equipararlas en forma de espejo a las creadas por el MUS, pero ahora a nivel nacional.

Desde la entrada en vigor del MUS en 2014 las competencias del BdE respecto a la supervisión microprudencial de las entidades significativas se lleva a cabo a través de la colaboración de parte de su personal en los ECS²¹⁵.

Atendiendo al caso concreto del BdE se ocupa de forma directa de las entidades de crédito menos significativas *o less significant institution*, que suponen en torno al 4,5% de los activos del sistema bancario español.

El BdE diferencia las entidades de crédito menos significativas atendiendo un seguimiento financiero de riesgo de capital y liquidez. Los procesos de supervisión se aplican en este caso siguiendo el principio de proporcionalidad, mientras que a unas se

²¹⁴ Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras.

²¹⁵ Memoria de Supervisión 2020, Banco de España, pág.45.

A fecha 31 de diciembre de 2020, el Banco de España aportaba 847 trabajadores para la función supervisora.



Universidad de Valladolid

las realiza actuaciones de seguimiento general de forma trimestral o semestral en sus ámbitos financiero, riesgo y liquidez para actualizar el perfil de riesgo, a otras, las que tiene un volumen de depósitos menos relevante las realiza un seguimiento a distancia simplificado.

El BdE colabora con el BCE participando entre otras en la Senior Management Network²¹⁶ y remitiendo la información de forma periódica respecto a la actividad supervisora y resultados.

En cuanto a las sucursales sitas en España de entidades con sede en otros Estados miembros de la UE que no corresponde la función supervisora al BCE, el BdE realiza un seguimiento simplificado e intercambia información con el país de origen de la sucursal de acuerdo con el Reglamento de ejecución nº620/2014²¹⁷.

2. La supervisión macroprudencial y microprudencial

Desde que se iniciara el camino hacia la Unión Bancaria, han sido muchas las actividades llevadas a cabo a través de las herramientas de trabajo dedicadas a la supervisión microprudencial de las entidades de crédito, estableciendo un control prioritario anual. Dicha supervisión ha variado totalmente desde sus inicios a la actualidad, donde antes se ocupaba de forma exclusiva el BdE a través de la norma nacional, mientras que ahora lo realiza como ANC dentro del marco del MUS.

El término microprudencial hace referencia a la supervisión de forma individualizada de cada entidad de crédito para que mantenga niveles adecuados de solvencia y liquidez, hecho que se pretende complementar con la nueva normativa, persiguiendo un estudio y supervisión conjunto de las entidades de crédito que facilite una información actualizada y compacta de todas y cada una de las entidades de crédito del territorio de la UE para

²¹⁶ <https://seniorexecutivenetwork.com/>

²¹⁷ Reglamento de Ejecución UE nº620/2014 de la Comisión, de 4 de junio de 2014, por el que se establecen normas técnicas de ejecución en lo que respecta al intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros de origen y de acogida.



evitar futuras crisis como la vivida a principios de siglo, y que se conocerá como supervisión macroprudencial.

Las actividades de supervisión microprudencial de las entidades de crédito se diferencian como se ha podido ver en dos áreas: la supervisión continuada realizada por los ECS, y la supervisión in-situ.

Las prioridades supervisoras por parte del BdE en el año 2021 se centraba de acuerdo con el perfil de riesgo para al sistema financiero en su conjunto en²¹⁸:

- El riesgo de crédito, prestando mayor atención a la calidad del crédito concedido por las entidades.
- La gestión del riesgo, donde el BCE ha dedicado especial cuidado con la redacción de las guías en materia de capital y liquidez, ICAAP e ILAAP. De esta manera pretende facilitar los procedimientos internos a las entidades de crédito. Fueron aplicados por primera vez durante el año 2019.
- La evaluación del riesgo tecnológico y cibernético.
- La importancia de la salida del Reino Unido de la UE a través del conocido como *brexit*, pues se quiere tener la certeza de la viabilidad de las entidades de crédito una vez se produzca el mismo, realizándose pruebas de resistencia a las entidades significativas y así poder redactar un PRES acorde a los años posteriores a su salida.

La ABE ha realizado de cara a esta separación por parte de Reino Unido en el año 2018 ejercicios de estrés a 48 grupos de entidades de crédito significativas, lo que supone un 70% del total de los activos del sector bancario²¹⁹, de tal forma que se pueda conocer la resistencia de estas entidades ante una situación adversa como la que puede culminarse con el *brexit*.

²¹⁸ Banco de España, <https://www.bde.es/bde/es/>

²¹⁹ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2018, pág. 37.



Universidad de Valladolid

La supervisión de todas las entidades de crédito²²⁰, ya sean significativas o menos significativas se van a desarrollar entre otras a través de dos herramientas estrechamente relacionadas, la supervisión o seguimiento continuado y las inspecciones in situ como se ha podido ver. El objetivo de estas dos herramientas no es otro que mantener actualizado el perfil de riesgo de cada entidad de crédito, de tal modo que se pueda actuar de forma temprana ante cualquier riesgo.

La supervisión macroprudencial por su parte, tiene por objetivo la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, reforzando la capacidad de resistencia, evitando con ello riesgos sistémicos, fortaleciendo el sector financiero y su crecimiento económico. Desde 2014 el BdE como ANC le corresponde aplicar los instrumentos macroprudenciales establecidos en la normativa supervisora para alcanzar este objetivo. Dada la grave crisis que sufrió el conjunto de Estados europeos los requerimientos de capital mínimos han sido endurecidos en gran medida, desarrollándose de forma simétrica a estos otros instrumentos a través de la nueva legislación para reforzar el capital de las entidades fuera de los mínimos preexistentes. Para ello el BdE realiza de forma continuada tareas de identificación de riesgos en el sistema financiero en su conjunto. Su análisis se compone a través dos pilares: los indicadores e instrumentos.

Como se ha podido ver, la UE ha creado la JERS para el desarrollo y control de estos instrumentos macroprudenciales, a pesar de que sea cada Estado el que determine su autoridad nacional para aplicarlas. Las decisiones de los órganos nacionales no son vinculantes, aunque en principio serán las que se sigan si no hay ninguna oposición por parte del BCE.

Sin olvidar que, en el marco del MUS, el BCE dispone de competencias para modificar los instrumentos macroprudenciales aplicados por los Estados²²¹.

²²⁰ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2018, *op.cit*, pág. 39.

²²¹ Ejemplo, en el caso de que el Banco de España establezca un colchón de capital anticíclico del 0,5%, el Banco Central Europeo puede subirlo al 1%, corrigiendo así una posible inacción o levedad en su aplicación por parte del Estado en cuestión.



Universidad de Valladolid

El BdE publicó en el año 2016 un trabajo dedicado íntegramente a la política macroprudencial, donde analizan el método usado en base a los indicadores con los que realizan el seguimiento de los riesgos macroprudenciales a través de un mapa de riesgos²²².

La política macroprudencial necesita seguir y evaluar los riesgos a través de unos indicadores que se ocupan del seguimiento y evaluación del riesgo, y gracias a ellos se pueden determinar los instrumentos y medidas a aplicar a cada caso.

El BdE determina que estos indicadores tienen una doble función, por un lado, monitorizar la evolución de los riesgos que pueden aparecer en el sistema financiero, y por otro, como guía para la toma de decisiones en materia de política macroprudencial.

²²² MENCIA, J. y SAURINO, J. Banco de España. “Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores”, *documentos occasionales*, nº1601. Madrid, 2016, págs. 20 y 21.



Universidad de Valladolid

CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES MACROPRUDENCIALES

CUADRO 2

Crecimiento del crédito y endeudamiento	Crédito: intensidad, desequilibrios, apalancamiento. Mercado de la vivienda: precios, sobrevaloración. Esfuerzo del prestatario.
Transformación de vencimientos e iliquidad de mercado	Activos bancarios. Pasivos bancarios. Desequilibrios en la exposición bancaria en divisas.
Concentración	Dependencia del crédito bancario frente a otras fuentes. Concentración sectorial. Soberano. Exposición crediticia en moneda extranjera.
Incentivos y riesgo moral	Riesgos en la cola de la distribución. Estrés sistémico.
Desequilibrios macroeconómicos	Dependencia externa. Desequilibrios fiscales.
Condiciones efectivas	Economía real. Morosidad y dependencia del banco central.

FUENTE: Banco de España.

*Fuente. Banco de España²²³.

El BdE ha desarrollado una herramienta para monitorizar los riesgos en base de indicadores macroprudenciales a través de toda la información disponible en materia bancaria, y focalizando los datos en un mapa de riesgos que puede ser modificado agregando nuevos indicadores sin alterar el resto de los datos.

Haciendo uso del cuadro 2 se distinguen los objetivos fijados por el la JERS:

- Establece los indicadores para mitigar y prevenir los riesgos producto del crecimiento excesivo del crédito y el endeudamiento, tales como el precio de la vivienda, la dificultad del pago de una hipoteca según el interés.
- Hace uso de indicadores que se ocupen de limitar el desequilibrio entre vencimiento y las causas de iliquidad del mercado, es decir entre activo y pasivo bancario.

²²³ MENCIA J y SAURINO J. op. cit. pág. 15.



- Toma los indicadores centrados en importantes sectores como la construcción, dado que un fallo en el conjunto haría muy difícil el mantenimiento del equilibrio financiero y su solvencia.
- Hace referencia a los indicadores que se ocupan de riesgos como los rendimientos bursátiles en cuanto se pueda tomar decisiones de riesgo por motivo de un incentivo económico.

Junto a estos objetivos el BdE amplia otro más a través de indicadores basados en desequilibrios macroeconómicos. A través de estos indicadores tan dispares se fomenta el desarrollo de un mapa de riesgos con datos desde 1971, de los cuales muchos se calculan semanalmente, pero la mayoría de forma semestral. De esta manera primero se genera el mapa de riesgo de forma que los indicadores hagan uso del mayor número de datos y posteriormente se aplicará de forma más reducida al ámbito que se desee acotar, dando como resultado una información que permita aplicar los instrumentos macroeconómicos existentes para cubrir un posible riesgo.

2.1 Los instrumentos macroprudenciales. Esto tipo de instrumentos constituyen una de las novedades incluidas en la regulación del acuerdo de Basilea III y aparecen regulados en la Directiva 2013/36/UE dedicada a los requerimientos de capital, el Reglamento UE nº 575/2013, la LOSSEC, el Real Decreto 84/2015 (transposición a la legislación nacional de la CRD IV) y la Circular 2/2016 del BdE.

(Se puede observar el cuadro 1 donde se delimitan los instrumentos macroprudenciales).



Universidad de Valladolid

INSTRUMENTOS MACROPRUDENCIALES DISPONIBLES ACTUALMENTE EN LA LEGISLACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA (a)

CUADRO 1

Instrumento	Base legal	Aplicación	Descripción
Colchón de capital anticíclico (CCB)	CRD: 130, 135-140	Obligatorio	Colchón adicional de capital acumulado en expansiones para absorber pérdidas en recesiones.
Instituciones de importancia sistémica	CRD: 131	Obligatorio para G-SILs	Colchón de capital adicional para tratar las externalidades producidas por entidades sistémicas, tanto globales (G-SILs), como domésticas (O-SILs).
		Opcional para O-SILs	
Colchón de Riesgo Sistémico (SRB)	CRD: 133, 134	Opcional	Colchón de capital para prevenir y mitigar riesgos sistémicos no cíclicos que no estén cubiertos en la CRR.
Requerimientos de liquidez bajo Pilar 2	CRD: 105	Opcional	Tratamiento de riesgos sistémicos de liquidez a través de recargos de liquidez.
Otros usos macroprudenciales del Pilar 2	CRD: 103	Opcional	Tratamiento de riesgos sistémicos derivados de instituciones con perfil similar.
Medidas adicionales («paquete de flexibilidad»)	CRR: 458	Opcional	Requerimientos más estrictos en capital, colchón de conservación, liquidez, grandes exposiciones, información y ponderaciones por riesgo.
Ponderaciones por riesgo más altas y criterios más estrictos de concesión de crédito al sector inmobiliario	CRR: 124	Opcional	Instrumentos de capital orientados a un sector concreto. La motivación es similar a la del CCB, pero aplicados al sector inmobiliario.
Mayores pérdidas en caso de impago (LGD) mínimas	CRR: 164	Opcional	

*Fuente. Banco de España²²⁴.

Los requerimientos macroprudenciales son exigibles desde el año 2016. Así mismo se van actualizando los instrumentos, prueba de ello es que, en diciembre de 2018, a través del Real Decreto-ley 22/2018, el gobierno otorgó al BdE nuevas herramientas macroprudenciales como son la limitación de los préstamos concedidos por las entidades de crédito; o la creación en marzo de 2019 a través del Real Decreto 102/2019 de la autoridad macroprudencial para el conjunto del sistema financiero español AMCESFI²²⁵. El año 2020 fue el primero ejercicio completo de actividad de este nuevo órgano, publicando su primer informe anual.

En lo que respecta al MUS, el BdE comunica de forma periódica todas las actividades macroprudenciales realizadas, como son la aplicación de colchones de capital.

²²⁴ MENCIA J y SAURINO J. *op.cit.* pág.13

²²⁵ <https://www.amcesfi.es/wam/es/>



Universidad de Valladolid

Entre los principales instrumentos macroprudenciales con los que cuenta el BdE son destacables los colchones de capital desarrollados en el epígrafe del acuerdo de Basilea III, en síntesis:

Estos colchones de capital se enmarcan en los requerimientos de capital ordinario de nivel 1 CET1, adicionales a los niveles mínimos establecidos bajo la supervisión microprudencial y al requerimiento adicional de capital que el supervisor establece de forma individualizada para cada entidad a través del PRES. El BdE fija dos tipos de colchones de capital con el objetivo de prevenir riesgos sistémicos.

En primer lugar, un colchón anticíclico, introducido en el marco del acuerdo de Basilea III y en vigor desde enero de 2016. Tiene por objetivo asegurar que el sector bancario cuente con un colchón de capital adicional para momentos de tensión que mantenga el flujo de crédito, motivados por un periodo previo de crecimiento excesivo del crédito (fase alcista) pudiendo con él hacer frente a un periodo de decrecimiento (fase bajista), utilizado para absorber perdidas. Para poder exigirlo, el BdE sigue un esquema de discrecionalidad guiada, que, junto con la información cualitativa, su activación o no dependerá de unos indicadores cuantitativos específicos.

El indicador de referencia es conocido como “brecha de crédito PIB” reconocido por la nueva normativa europea y por la JERS. El BdE fija trimestralmente este colchón para las exposiciones crediticias en España y aparece regulado en la Directiva 2013/36/UE sobre requerimientos de capital en sus artículos 130 y 135 a 140, siendo de aplicación obligatoria a través de la LOSSEC. Esta brecha del crédito PIB se ocupa de medir las desviaciones entre el nivel de crédito sobre el producto interior bruto y su nivel tendencial.

Su cálculo se realiza a través de la diferencia entre la ratio de crédito total del sector privado no financiero dividido por el PIB. El Comité de Supervisión de Basilea fijó que la activación de este colchón se produzca cuando el indicador supere el 2%.

El BdE²²⁶ durante los años 2015 a 2021 ha establecido este colchón de capital en el 0% dado que los indicadores de riesgo sistémico asociado al crecimiento excesivo del crédito

²²⁶https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/17/presbe2017_72.pdf



Universidad de Valladolid

arrojan unos valores en este periodo de entre el 48,5 y -61pp. Durante el año 2021 se ha decidido de igual manera no aplicar dicho colchón hasta que se pase la incertidumbre generada por el COVID 19²²⁷.

En segundo lugar, un colchón de capital para las entidades de importancia sistémica, que hace referencia a otro de los requerimientos adicionales de capital de los que dispone el BdE para reforzar su solvencia. El término se refiere a aquellas entidades cuya quiebra puede tener un perjuicio grave en todo el sistema financiero en su conjunto. Las EISM son denominadas como tal de acuerdo con una metodología internacional cuantitativa.

Se trata de una metodología desarrollada por el CSBB y refrendada por el FSB basada en criterios objetivos que pueden verse alterados si así lo estima conveniente el supervisor a través de una clara justificación llegado el caso.

Los principales indicadores cuantitativos²²⁸.

Así los requerimientos adicionales se introdujeron durante el año 2016 aumentando anualmente un 25%, por lo que durante el año 2019 se llegó al 100%.

El BdE se ocupa de identificar a las denominadas OEIS, exigiendo hasta un 2% de colchón de capital dependiendo de factores similares a los descritos para las EISM, y para ello aplicará directrices establecidas por la ABE a través de sus guías basadas en criterios cuantitativos del Comité de Basilea.

En el caso de que una entidad sea valorada tanto entidad de importancia sistémica mundial como entidad de importancia sistémica nacional se le aplicará el colchón de capital más elevado.

²²⁷ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/03/24/companias/1616585876_728492.html

²²⁸ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España, Madrid, 2017, págs. 61 y 62.
Tamaño; actividad transfronteriza; posibilidad de sustituir sus servicios; complejidad; Interconexión con el sistema financiero



Cuadro 3.1

ENTIDADES DE IMPORTANCIA SISTÉMICA Y COLCHONES DE CAPITAL ASOCIADOS

Código LEI	Entidad	Designación	Colchón de capital exigido en 2020 (%)
5493006QMFDDMYWIAM13	Banco Santander, SA	EISM y OEIS	1,00
K8MS7FD7N5Z2WQ51AZ71	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA	OEIS	0,75
7CUNS533WID6K7DGF187	CaixaBank, SA	OEIS	0,25
SI5RG2M0WQQLZCXKRM20	Banco de Sabadell, SA	OEIS	0,25
549300GTOXFTFHGOIS94	BFA Tenedora de Acciones, SAU (Bankia, SA)	OEIS	0,25

Fuente. Banco de España²²⁹.

Junto a estos dos instrumentos macroprudenciales hay otros muchos, como es el colchón de riesgo sistémico regulado en la Directiva 2013/36/UE o el colchón de conservación de capital regulado en el Reglamento UE nº 575/2013 que son de aplicación opcional.

El BdE dispone de funciones exclusivas de supervisión fuera de las que están reguladas en el marco del MUS, como son la supervisión de otras entidades distintas a las de crédito: entidades de pago, entidades de tasación, sociedades de garantía recíproca y reafianzamiento, entidades de dinero electrónico, entidades de cambio de moneda o la SAREB.

3. El Banco de España, funciones como miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y como banco central nacional.

Composición del SEBC: como integrante del SEBC el BdE puede dictar normas (circulares monetarias) para el desarrollo de sus funciones, mientras que para el resto de las competencias dictará “circulares”.

Desde el 1 de enero de 1999 el BdE participa en el desarrollo de las siguientes funciones básicas atribuidas al SEBC: definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro, con el objetivo principal de mantener la estabilidad de precios en el conjunto dicha zona;

²²⁹ Banco de España. Memoria de Supervisión 2020, pág.107



Universidad de Valladolid

realizar las operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 111 del TFUE, así como poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas del Estado; promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago en la zona del euro. En este contexto, se enmarcan las operaciones de provisión urgente de liquidez a las entidades o emitir los billetes de curso legal.

Respetando las funciones que emanan de su integración en el SEBC, la Ley de Autonomía otorga al BdE el desempeño de las siguientes funciones:

- Poseer y gestionar las reservas de divisas y metales preciosos no transferidas al BCE.
- Promover el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero y, sin perjuicio de las funciones del BCE, de los sistemas de pago nacionales. En este contexto, se enmarcan las operaciones de provisión urgente de liquidez a las entidades.
- Supervisar la solvencia y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito, otras entidades y mercados financieros cuya supervisión se le ha atribuido.
- Poner en circulación la moneda metálica y desempeñar, por cuenta del Estado, las demás funciones que se le encomienden respecto a ella.
- Elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones y asistir al BCE en la recopilación de información estadística.
- Prestar los servicios de tesorería y de agente financiero de la deuda pública.
- Asesorar al Gobierno, así como realizar los informes y estudios que resulten procedentes.

La práctica totalidad de la normativa en España está armonizada a nivel europeo a través de Reglamentos vinculantes de forma directa, o a través de las Directivas que el Estado español está obligado a adaptar a la legislación nacional. Entre las competencias supervisoras del BdE²³⁰ se encuentran:

- Participa en la supervisión de los bancos españoles significativos a través de los ECS. Los equipos están formados por personal del BCE y de las ANC aportando estos últimos

²³⁰ Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España. Madrid. 2014, págs. 33 a 38.



el 75%. Dirigidos por un coordinador designado por el BCE y un coordinador nacional de apoyo al primero, el cual se encargará del control en España, preparará y revisará el plan de supervisión.

-Inspecciones in-situ de las entidades significativas.

-Supervisión directa de las entidades de crédito menos significativas siguiendo los protocolos del BCE, pudiendo éste asumir la supervisión directa en determinados supuestos como establece el Reglamento del MUS.

-A través de gobernador del BdE participa en los órganos de gobierno del MUS, tanto en las decisiones de las entidades nacionales como de otros estados europeos.

-Participa en procedimientos administrativos relativos a las entidades significativas, como son las concesiones o revocaciones de licencias.

-Supervisión de áreas no traspasadas al MUS, como son la prevención del blanqueo de capitales, colaborando de forma estrecha con el SEPBLAC, protección de los consumidores, autorizar apertura de sucursales de terceros países en España etc.

-Supervisión de entidades distintas a las de crédito como son entidades de dinero electrónico, sociedades de tasación o el SAREB.

El BdE tiene su propia capacidad sancionadora, por una parte, como miembro del SEBC y del MUS, y por otra parte a través de la legislación nacional a través de la LOSSEC.

4. Adaptación de la normativa de supervisión bancaria ante la incertidumbre generada por la Covid-19



Universidad de Valladolid

ADAPTACIONES	DESCRIPCIÓN	ÁMBITO TEMPORAL
Tratamiento prudencial transitorio aplicable a los deterioros contables por pérdida esperada	Se amplía el período transitorio y se aumentan los porcentajes de incremento de CET-1 en el componente dinámico del tratamiento transitorio prudencial de las provisiones contables por pérdida esperada	Se aumenta el plazo y el porcentaje de calendario de <i>phase-in</i> para estas provisiones hasta 2024 y la fecha de referencia del cálculo pasa a ser el 1 de enero de 2020
Filtro prudencial	Se permite a las entidades aplicar un filtro prudencial que neutralice de forma transitoria el impacto en CET-1 de las variaciones de valor de los instrumentos de deuda soberana valorados a valor razonable con cambios en patrimonio neto	El filtro se aplicará durante tres años a las pérdidas y ganancias no realizadas, acumuladas a partir del 31 de diciembre de 2019. La neutralización es del 100 % en 2020, 70 % en 2021 y 40 % en 2022
Backstop prudencial	Se ajusta el <i>backstop</i> prudencial para NPL introduciendo un tratamiento favorable para las exposiciones con garantías públicas concedidas en el marco de la crisis del COVID-19	Este tratamiento es aplicable durante los siete primeros años desde la clasificación de la exposición como dudosa
Ajustes de la ratio de apalancamiento	Se permite excluir las reservas en bancos centrales del denominador de la ratio de apalancamiento cuando la ANC, en consulta con el banco central correspondiente, determine la existencia de circunstancias excepcionales que lo justifiquen, para facilitar la implementación de la política monetaria. Así lo determinaron tanto el BCE como el Banco de España en sus decisiones de 27 de septiembre (a) y de 2 de octubre de 2020 (b), respectivamente.	Desde el 28 de junio de 2021, a efectos de requerimientos. Desde el 28 de junio de 2020, a efectos de <i>reporting</i>
Ajuste de los requerimientos de capital por riesgo de mercado	Se otorga cierta discrecionalidad a los supervisores para ajustar los requerimientos de capital por riesgo de mercado, a fin de no tener en cuenta posibles desviaciones acaecidas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021	Hasta el 31 de diciembre de 2021
Modificación de la entrada en vigor de medidas previstas para 2021	Se modifica la fecha de entrada en vigor de determinadas medidas ya incluidas en la regulación europea. Entre otros, se adelanta la entrada en vigor de los factores de apoyo a pymes y a infraestructuras, así como del nuevo tratamiento prudencial del <i>software</i> , y se pospone la fecha de entrada en vigor del nuevo colchón de apalancamiento para EISM	La entrada en vigor del factor de apoyo a pymes e infraestructuras fue el 28 de junio de 2020 El nuevo tratamiento prudencial del <i>software</i> establece su aplicación a partir de la entrada en vigor del RTS de la EBA que lo desarrolla El colchón de apalancamiento para EISM entrará en vigor el 1 de enero de 2023

*Fuente. Banco de España²³¹

²³¹ Banco de España. Memoria de Supervisión 2020, pág.173.



IV. CONCLUSIONES RELATIVAS AL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN

La base sobre la que se sustenta la nueva regulación financiera en la UE gira en torno a la necesidad imperiosa surgida tras la crisis de inicios de siglo de proteger el sistema financiero de la eurozona. Aquí se encuentra el porqué de la necesidad de un mecanismo único que se ocupe de la supervisión conjunta de las entidades de crédito de la zona euro.

La conexión entre las causas planteadas como detonantes de la crisis y la nueva regulación “single rule book” es absoluta. De igual modo, del estudio de las causas y de la necesidad de buscar una solución que mantenga la estabilidad financiera en su conjunto surge el expuesto término Unión Bancaria.

A través de esta nueva regulación la práctica totalidad tanto de los órganos supervisores como de los instrumentos creados para controlar las entidades de crédito es nuevo. Es obvio que de la novedad han ido surgiendo continuos obstáculos desde su implementación, los cuales se han ido solventado satisfactoriamente salvo en algunos puntos concretos.

El avance normativo en sus inicios se debe en gran medida al G-20 y el cual se sintetiza con el acuerdo de Basilea III, del que deriva una amplia normativa bancaria mundial, que en este trabajo se centra en el ámbito europeo.

La realidad es que el MUS ha supuesto el inicio de una nueva era en el ámbito financiero europeo, y el trabajo realizado por el BCE y las ANC un avance significativo para mantener la estabilidad financiera post crisis a través de sus nuevas competencias.

Este primer pilar de la Unión Bancaria es uno de los motivos por los que se ha recuperado la confianza por parte de la ciudadanía en general, y por depositantes y accionistas en particular.

Su implementación ha supuesto un hito sin precedentes, donde la colaboración del máximo órgano supervisor, el BCE, con cada una de las ANC es esencial. Esta colaboración desde su creación en 2014 ha sido perfeccionada gracias a la obligación establecida por el propio Reglamento nº1024/2013 que exige un continuo flujo de



Universidad de Valladolid

informes respecto al funcionamiento del MUS y a través de ellos la aplicación continuada de mejoras en aspectos negativos detectados.

Precisamente gracias a los informes y al conocimiento pormenorizado que los datos y el tiempo aportan a los órganos supervisores (conformando con ello una sólida regulación macroprudencial donde se conoce la información de la entidad al detalle), se tiene conocimiento de cómo están evolucionando estas entidades a corto plazo y va a permitir actuar de forma temprana ante los riesgos de carácter sistémico. Esta información que en la actualidad se encuentra detallada gracias a la nueva legislación supervisora, permite superar los riesgos que en el pasado tenían efectos negativos directos sobre la economía.

Junto a las connotaciones positivas han surgido problemas de relevancia pues, como se ha podido ver, existen otros riesgos que no se pueden controlar, como ocurre con la banca en la sombra, u otros que ni siquiera han aparecido.

Para evitar al máximo las disfunciones de la supervisión se han fortalecido tanto de forma cuantitativa los requisitos de capital, de absorción de pérdidas o de liquidez entre otras, como de forma cualitativa, pues se abarcan nuevos ámbitos en materia de supervisión, como son el modelo de negocio o el gobierno corporativo que hasta la fecha pertenecían al ámbito privado de control de las entidades de crédito.

Desde la creación del MUS en 2014 se ha producido algo impensable tiempo atrás, como es el traspaso de competencias por parte de los Estados al nuevo órgano supervisor y con ello de la responsabilidad que lleva aparejada, pues lo será del conjunto de todas las entidades de crédito de los Estados miembros. Esta competencia no es otra que la supervisión de las entidades de crédito hasta entonces controladas de forma unilateral por cada Estado a una supervisión dual con la nueva regulación de una supervisión.

Del primero de los pilares, por tanto, se puede concluir, por una parte, la existencia de aspectos positivos como su implementación completa o el excelso trabajo realizado por el BCE en connivencia con las ANC, y por otra, las connotaciones negativas de la propia implementación. Del estudio de todas deriva mi opinión personal a través de una serie de puntos:



1. Dualidad positiva-negativa. Desde un primer momento ha sobrevolado la crítica sobre la dualidad supervisora generada por el MUS a través de sus órganos supervisores, el BCE y las ANC. La crítica principal se basa en la inexistente experiencia en procedimientos compartidos entre los diferentes órganos para la supervisión prudencial de las entidades de crédito, pero de igual modo ocurrió cuando se creó la UE, todos los inicios parten de cero.

Existe no una dualidad individualizada sino una con cada uno de los Estados miembros y por tanto con diecinueve Estados diferentes interconectados con sus respectivos órganos supervisores. De esta manera el BCE está obligado a conocer y aplicar diecinueve ordenamientos jurídicos diferentes y aun así que se cumpla el principio esencial de homogeneidad supervisora.

Parte de la doctrina critica esta dualidad de forma errada pues, desde un punto de vista operativo ha facilitado la implementación de una supervisión europea total y ello gracias al conocimiento de los supervisores nacionales respecto a sus entidades de crédito gracias a la experiencia adquirida durante décadas a pesar de que en algunos Estados la supervisión de las entidades fuera laxa.

La base sobre la que se estructura esta crítica es la de la inexistencia de un supervisor único real como su nombre indica en el mercado europeo que sirviera de pilar homogeneizador para garantizar la aplicación uniforme de la nueva normativa. En confrontación a la necesidad de crear el MUS, aunque no fuera único, por la clara conclusión obtenida tras la crisis, la rápida, intensa y contagiosa forma de propagarse los problemas del sistema financiero al conjunto de este.

Así surge el primero de los problemas de la Unión Bancaria, incluso antes de comenzar su andadura y a pesar de las facilidades que ha supuesto la dualidad positiva desde mi punto de vista, el implementar un sistema de supervisión único para la Unión Bancaria conlleva el tener que solventar la dualidad europea negativa, y ello porque el control que ejerce cada una de las autoridades nacionales en su Estado no se va a realizar de igual modo, en primer lugar, por la aplicación individualizada de la norma y, en segundo lugar, porque no todos los Estados tienen órganos equivalentes, chocando de forma directa con



Universidad de Valladolid

uno de los principios básicos de la Unión Bancaria, la aplicación homogénea para todas las entidades de crédito.

La realidad es que, a través del sistema de comunicación de información obligatoria entre los supervisores, donde se va a recabar toda ella de forma centralizada, este problema ha sido suavizado e incluso puede decirse que mitigado, no surgiendo un verdadero conflicto de homogeneización o al menos hasta el momento.

Por ello, se concluye que esta supervisión dual, entre el BCE como engranaje principal del sistema de supervisión y las ANC facilitando su experiencia y el conocimiento sobre sus propias entidades de crédito ha supuesto una eficaz herramienta de control supervisor.

Ante todo, ha supuesto una ayuda para proteger los intereses del sistema financiero en su conjunto a nivel europeo, lejos del planteamiento errático o crítico de la dualidad supervisora, surgiendo una supervisión europea sólida y homogénea a pesar de los diferentes órganos que al final intervienen en la supervisión de las entidades de crédito.

2. Transparencia e información. Por otro lado, se manifiesta la firma opinión de incluso exigir el cumplimiento del sistema de transparencia e información, pues de nada sirve disponer de un sistema que exige el cumplimiento de dichos principios si cuando se debe aplicar no se realiza.

Especial referencia al supuesto de la información relativa al Banco Popular Español en lo relativo a la supervisión, que será extrapolable en el ámbito de la resolución, en la que se ha censurado la información relativa a todo el procedimiento, los resultados de las pruebas de resistencia de los años previos a la resolución, la información recabada etc. Información ya no solo censurada, sino que no se facilita completa ni parcialmente siquiera a todos aquellos perjudicados por la situación y que tienen el derecho inherente a disponer de dicha información para defender sus intereses.

3. Los límites de la supervisión. Otro de los interrogantes que surge con la nueva normativa, es hasta qué punto se ha de supervisar y limitar a las entidades de crédito en



Universidad de Valladolid

el ejercicio de su actividad. De la inexistente regulación macroprudencial previa a la crisis de inicios de siglo, se ha pasado a un control férreo y sin apenas fisuras supervisoras, en el que nada queda al arbitrio de las entidades de crédito.

Desde mi punto de vista creo que se ha regulado de forma muy adecuada y en concreto, respecto a los requerimientos cualitativos, los cuales eran totalmente necesarios, así como relación al control de las entidades de crédito. Este control era totalmente necesario ya que la falta de coherencia en el desarrollo de la actividad bancaria fue uno de los detonantes de la crisis, como se ha podido ver. Si bien nuestra opinión ha de ser matizada, pues la nueva regulación lleva aparejada problemas que se han de solventar.

Por una parte, se está limitando en gran medida la rentabilidad de las entidades de crédito como entidades tradicionales, donde adquirirían altos réditos de su actividad. Pero en el tiempo en que vivimos las nuevas versiones evolucionadas de los bancos están buscando fórmulas para recuperar porcentajes de la rentabilidad perdida a través de otras vías. El resultado está siendo positivo en cuanto a supervisión y control de riesgos futuros, pero negativo en cuanto a que la nueva normativa ha hecho que las entidades busquen el beneficio directamente en mercados no regulados o directamente a través de los depositantes, cobrando por la práctica totalidad de transacciones, incluso por mantener abierta meramente una cuenta bancaria.

Por otra parte, el nuevo control sobre los modelos de negocio, gobierno corporativo o remuneraciones del personal de las entidades de crédito debería no estar limitada, pero sí controlada. Así, el modelo de negocio ha de ser supervisado para que no se cometan políticas laxas como las pasadas a la crisis respecto a préstamos sin control, por ejemplo. De igual modo se deberá establecer una proporcionalidad en los salarios respecto a los altos directivos que no supongan problemas como los mostrados con la crisis, pero tampoco obligar a un ente privado hasta qué punto remunerar a sus empleados.

De ahí que surja esta dualidad positiva-negativa nuevamente, pues la nueva normativa es positiva, pero de su aplicación estricta conlleva a connotaciones negativas como las expuestas.



Universidad de Valladolid

4. La falta de engranaje normativo. Con el *single rule book* han aparecido diferentes mecanismos y herramientas de supervisión, entre las que se han visto las inspecciones in situ. Estas inspecciones no las realizan los ECS, sino que el BCE las ha derivado a auditores y consultoras privadas²³², surgiendo un problema de engranaje, pues ni el Reglamento UE nº1024/2013 ni el Reglamento UE nº 468/2014 conciben tal posibilidad sí otorgada al BCE.

La contratación de estos entes privados conlleva el otorgamiento subsidiario de potestades públicas que la normativa actual no contempla, surgiendo voces críticas respaldadas por la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que remarca que no hay precepto que permita contratar a estas auditores o consultoras privadas salvaguardando los preceptos normativos. Es decir, el BCE con la contratación de dichos entes privados, está delegando sus funciones, entre las que se encuentran la realización de pruebas de resistencia o el examen de documentación de las entidades de crédito.

Todo esto supone la intromisión de entes privados respecto a derechos básicos de la UE, tales como el derecho a la protección de datos o la libertad de empresa respecto a las entidades de crédito sobre las que va a realizar las inspecciones in situ.

Aquí surge de nuevo el problema con el que comenzó la andadura de la Unión Bancaria, pues el MUS y en concreto el BCE para poder ejercer su actividad supervisora, se incardinó en torno al artículo 127.6 del Tratado de la Unión, pero la realidad es que debería haberse modificado la norma para que esto fuera posible.

Desde nuestro punto de vista, si para crear el máximo organismo supervisor de la historia de Europa no se modificó la norma, mucho menos lo harán para poder contratar entes privados externos para trabajos menores, independientemente de las críticas que lleve aparejadas hasta que de alguna manera pueda suponer un peligro tal potestad que hasta el día de hoy no ha surgido.

²³² IZQUIERDO CARRASCO, M. op cit. pág.59

En el año 2018, se realiza un proceso de licitación sobre dichos entes privados, apareciendo en el primer lugar de dicha lista la auditora Deloitte, seguida de otros como Ernst & Young o KPMG



5. Nuevas oportunidades. Por otra parte, las entidades de crédito afrontan una pluralidad de nuevas oportunidades. Una de ellas es la que facilitan las de carácter desregulado como la banca en la sombra, de la que la amplia mayoría de entidades hace uso no constando en sus balances. Otra, la de las nuevas tecnologías adaptadas al tiempo en el que vivimos, como es el FinTech. Es por ello, que el concepto de banca tradicional, tras la crisis vivida, no volverá a tal conceptualización, evolucionando hacia un sistema bancario más volátil y cercano, del llamado banco a un click, en referencia a la realización de la práctica totalidad de las transacciones desde el ordenador e incluso desde el teléfono móvil.

6. El futuro de una unidad plena. La unificación supervisora plena por parte del BCE, no es perseguida en la actualidad, pero está más allá del 80% de la totalidad de entidades de crédito del conjunto de Estados miembros, superando el 90% en el caso de España.

La integración del resto de Estados de la UE que no hacen uso de la moneda única es lenta, pero con los años se ha ido produciendo. En la actualidad únicamente lo han pedido con carácter formal Hungría y Croacia y se estima su adhesión para el año 2024. Con la integración en el euro, su adhesión a la Unión Bancaria es automática. De tal manera, que una vez adheridos todos a la moneda única se podría facilitar la supervisión total en favor del BCE, integrando los equipos nacionales, ya que con el paso de los años esta acabará siendo la meta y la experiencia lo permitirá.

7. Fallo supervisor. Vistas las connotaciones positivas y negativas que han devenido de la nueva supervisión, es evidente que hay aspectos que se pueden mejorar como se ha podido ver y como ocurre en el caso concreto de la resolución del Banco Popular.

Precisamente es el supuesto de mayor relevancia hasta la fecha y la supervisión falló, en concreto, las pruebas de resistencia realizadas en 2016. Estas pruebas ofrecieron datos de solvencia y liquidez superiores a los exigidos, cuando la realidad era otra. Supervisión que correspondía de forma directa al BCE como entidad de crédito significativa que era, por tanto, el fallo fue claro, pues una entidad no se deteriora de un día para otro y para su



Universidad de Valladolid

control se crea precisamente ese sistema de supervisión que no ha de fallar o no de forma tan grave, y que a posteriori devino en la resolución de la entidad.

Por tanto, la conclusión es que tanto los mecanismos como las herramientas de supervisión eran del todo necesarias, pero que en el supuesto que han tenido que ser comprobadas su eficacia ha fallado, lo que no quiere decir que deba volver a pasar. Por ello el trabajo ha de ser más pormenorizado en el análisis de los datos que reportan los trabajos de supervisión de cada una de las entidades de crédito, tanto significativas como menos significativas.

8. Competencias y entidades de crédito. Como se ha podido ver, las competencias en supervisión no son ilimitadas, pero sí se centran en los ámbitos principales de control y sobre cerca del 90% del conjunto de entidades de crédito de la Unión. Entre ellas hemos podido ver la concesión o revocación de las licencias de las entidades de crédito; los requerimientos prudenciales de solvencia, apalancamiento o liquidez; exigir el aumento de los requerimientos de capital; pruebas de resistencia o supervisión directa e inspecciones in situ entre otras, por lo que el legislador ha limitado las áreas, pero en realidad abarca la práctica totalidad del ámbito de actuación supervisor sobre las entidades de crédito por lo que parece difícil que vuelva a ocurrir de manera repentina la quiebra generalizada del conjunto de entidades.

9. Final. Pese a las connotaciones negativas, la realidad es que el ámbito supervisor se encuentra en su punto álgido, garantizando los principios de proporcionalidad e igualdad financiera de las entidades de crédito, pues nunca se había conseguido la unificación de criterios a lo largo de la historia de la UE, acercándose a la realidad deseada, la Unión Bancaria. Desde su creación en el año 2014 ha sufrido una continua evolución obligada por los cambios financieros y de sus propios fallos. Así, por ejemplo, se ha de destacar, tras el fallo supervisor en la entidad Banco Popular, la regulación de las nuevas pruebas de resistencia de liquidez inexistentes hasta el año 2019.



Universidad de Valladolid

El MUS no persigue, por tanto, la reinvencción de la supervisión, sino la confluencia de información entre todas las autoridades supervisoras que permita evitar una crisis como la vivida a principios de siglo.

De tal manera que, si bien es cierta la importancia de aplicar de forma correcta la nueva normativa y con ello de las herramientas que se han dotado a las autoridades supervisoras, lo realmente relevante a través de la supervisión prudencial de las entidades de crédito es la identificación de factores de riesgo futuros que permitan evitar la resolución de una entidad, pues la historia nos dice que otra crisis llegará, y por tanto alejar temporalmente una de otra lo mayor tiempo posible.



PARTE III

I. EL NUEVO REGIMEN DE RESOLUCIÓN BANCARIA EN EL AMBITO EUROPEO Y ESPAÑOL

El sistema actual de resolución bancaria nada tiene que ver con el existente antes de la crisis de inicios de siglo, donde las normas que más similitud o cercanía guardaban en nuestra legislación era la Ley Concursal 22/2003 y la Ley 6/2005²³³, como ocurría en la legislación de otros Estados miembros a través de la liquidación ordinaria.

Tras el año prácticamente perdido por la mayor parte de Estados, dado que la crisis estaba patente de forma clara en el año 2008, ninguno actuó de forma rápida ni eficaz, por lo que las primeras medidas empiezan a surgir a lo largo del año 2009. Lo que en todo caso mostró la crisis era la necesidad de procedimientos específicos para gestionar futuras crisis adaptándose a las circunstancias de cada caso concreto en torno a una protección a ultranza de los intereses del ciudadano, los cuales no deberían soportar el peso del pago de rescate alguno con fondos públicos cuando no se benefician de las fases alcistas de las entidades de crédito.

En España, el primer elemento circundante a la incipiente necesidad regulatoria en materia de resolución de las entidades de crédito aparece a través del Real Decreto Ley 9/2009²³⁴, texto con el que el legislador pretendía establecer nuevas medidas e instrumentos sólidos para mitigar la crisis que las entidades de crédito estaban viviendo, así como establecer la base de lo que en un futuro cercano sería el nuevo conjunto de normas de resolución bancaria.

A través del Real Decreto Ley 9/2009 nace el primero de los instrumentos que hoy día sigue vigente, el FROB (aunque con diferentes matices y finalidad, ya que se ha ido modificando hasta llegar a lo que es hoy en día y que se desarrollará en un epígrafe propio)

²³³ Ley 6/2005, de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito.

²³⁴ Real Decreto Ley 9/2009 de 26 de junio sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.



con la finalidad²³⁵ de reestructurar nuestro sistema bancario a través de la recapitalización de aquellas entidades de crédito que fuera necesario.

Tras la crisis y la forma en la que se produjo el rescate de las entidades de crédito por los propios Estados en cooperación con la UE, el legislador ha realizado un esfuerzo y ha cambiado radicalmente a una posición normativa opuesta a la preexistente, en la que serán los accionistas y acreedores en primer lugar los que absorban las pérdidas de la resolución de cualquier entidad de crédito a través del conocido como *bail in* o recapitalización interna²³⁶.

En torno a este concepto va a girar la nueva norma europea y con ello tras su transposición también las nacionales, de tal manera que serán las acciones y los títulos de deuda los que absorban pérdidas y la recapitalización interna se ocupará de la transformación de pasivos en capital.

Lo cierto es que no se suprime la posibilidad de las ayudas públicas, pero estas sólo se aplicarán en último y excepcional caso.

A la modificación normativa se ha de añadir, que, cada Estado disponía de sus propios mecanismos de liquidación ordinaria de entidades de crédito, por lo que el legislador europeo ha dejado patente que ningún pasivo podría perder más valor con el nuevo sistema europeo de resolución del que hubiera perdido en caso de hacer uso del procedimiento ordinario de liquidación nacional.

²³⁵ El primero de los artículos de este Real Decreto 9/2009 fija de forma clara en sus primeros tres epígrafes.

1. El presente real decreto-ley tiene por objeto regular el régimen jurídico del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, los procesos de reestructuración de entidades de crédito y el refuerzo de los recursos propios de las mismas.

2. Se crea el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, que tendrá por objeto gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas, en los términos establecidos en el presente real decreto-ley.

3. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria gozará de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines.

²³⁶ RUIZ OJEDA, A. “No creditor worse off” (NCWO): la (in)soportable levedad del Derecho paraconursal bancario, en RUIZ OJEDA, A y LÓPEZ JIMÉNEZ, J. *Estudios sobre resolución bancaria*, Aranzadi, Cizur Menor 2020, pág. 533.



Universidad de Valladolid

1. Evolución temporal de la normativa de resolución

Es necesario realizar un recorrido temporal de la normativa de resolución teniendo como punto de referencia el año 2001, pues es en este momento cuando se incorpora a la normativa europea la Directiva 2001/24/CE²³⁷ dedicada a la liquidación de entidades de crédito. Aunque la realidad es que la transposición al derecho nacional se produce años después, a través de la Ley 6/2005, que se ocupaba de regular los efectos de los procedimientos de liquidación de las entidades de crédito, y que no fue modificada hasta el año 2015. La modificación principal que aplica la Ley 11/2015 gira en torno al ámbito subjetivo, ampliándose a las empresas de servicios de inversión.

Esta ley garantizaba un proceso único de protección tanto del activo como del pasivo de la entidad insolvente, independientemente en el Estado en el que se encontrara la entidad de crédito. La aplicación de esta norma se realizaría siempre y cuando la entidad de crédito se hubiera autorizado en España.

En este lapso temporal desde la publicación de la Directiva 2001/24/CE y su transposición, en nuestro territorio entra en escena la Ley concursal 22/2003. En estos años existía una laxa normativa en la materia, partiendo de la disposición segunda de la Ley concursal 22/2003²³⁸ que se ocupaba del concurso de entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras. Esta disposición ha sido la base estructural para la resolución de entidades de crédito, pero que en todo caso se remitía a la normativa específica, norma que hasta el año 2015 no fue desarrollada por nuestro legislador a través de la Ley 11/2015.

La Ley Concursal para estos tres supuestos (entidades de crédito, empresas de servicio de inversión y entidades aseguradoras) carece de aplicación real por tratarse de un

²³⁷ Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito. Esta directiva establece un principio por el cual será la legislación del país en el que se encuentre la sede principal de la entidad insolvente la que ha de aplicarse para todas las demás fuera de su frontera.

²³⁸ Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Disposición adicional segunda Régimen especial aplicable a entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras:

1. En los concursos de entidades de crédito o entidades legalmente asimiladas a ellas, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras, así como entidades miembros de mercados oficiales de valores y entidades participantes en los sistemas de compensación y liquidación de valores, se aplicarán las especialidades que para las situaciones concursales se hallen establecidas en su legislación específica, salvo las relativas a composición, nombramiento y funcionamiento de la administración concursal.



procedimiento lento, en el que no se garantiza lo que en realidad busca la Unión Bancaria, que es la celeridad y protección del conjunto del sistema y de los propios acreedores.

La liquidación de la entidad de crédito siguiendo los criterios del procedimiento concursal o liquidación ordinaria como regla general aporta más perjuicios que beneficios como bien indica determinados autores²³⁹. Habrá que estar al caso concreto y al tamaño y características de la entidad, pero la lógica de la experiencia, tanto cuantitativa como cualitativamente nos permite afirmar que así es.

Por tanto, las leyes más parejas a la resolución e insolvencia de entidades de crédito una vez iniciada la crisis eran la Ley 22/2003 y la Ley 6/2005, normas insuficientes en todo caso, que no sirvieron para mitigar o al menos suavizar lo que en los próximos años iba a suceder.

Durante el año 2009 se inicia la recapitalización y reestructuración del sector financiero español a través del RD Ley 9/2009²⁴⁰, gracias a la creación del mecanismo encargado de tal función, el FROB.

Antes de su creación, el gobierno en coordinación con la UE fue conteniendo el crecimiento de la crisis con medidas leves como la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, un programa de avales para la financiación de las entidades de crédito o el incremento cuantitativo de la protección de los depositantes desde los 20.000€ a los 100.000€.

El modelo de reestructuración bancario que proponía este Real Decreto, ya derogado, se articulaba en torno a los tres Fondos de Garantía de Depósitos (bancos, cooperativas de crédito y cajas de ahorro) y establecía tres fases delimitadas:

- La entidad que mostrara algún tipo de problema financiero debía buscar en primer lugar soluciones privadas que pudieran mejorar su situación.

²³⁹ DOMINGUEZ MARTINEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M^a. “El papel de los Bancos centrales: ¿estabilidad económica “vs” estabilidad financiera? en AA.VV. Estudios sobre resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi, Cizur Menor 2020, pág. 239.

²⁴⁰ Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Derogado.



Universidad de Valladolid

- Una segunda fase en la que si no se conseguía solucionar con la primera se hacía uso de los tres fondos de garantía de depósitos.
- Si no se limitaba o superaba la debilidad financiera con las dos primeras fases, se iniciaba el proceso de reestructuración con intervención del FROB.

Desde la creación del FROB, se promulga el RD Ley 2/2011 con el que se pretendía reforzar la solvencia que las entidades de crédito habían perdido por la crisis a través de la aplicación de estándares de capital más exigentes.

Por último, previo al momento legislativo actual, se promulgó la Ley 9/2012²⁴¹. Esta ley se tramitó de forma urgente y con determinadas peculiaridades para cumplir con el Memorando de Entendimiento (dedicado a las condiciones de política sectorial financiera y que se verá en el epígrafe 9 Parte III). Se tramitó de forma urgente a través de RD Ley 24/2012, por el pacto al que llegaron el gobierno de España y el Eurogrupo como señala el preámbulo III de la propia Ley²⁴².

²⁴¹ Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

²⁴² “La aprobación de esta norma se enmarca, por otra parte, en el programa de asistencia a España para la recapitalización del sector financiero, que nuestro país ha acordado en el seno del Eurogrupo y que se ha traducido, entre otros documentos, en la aprobación de un Memorando de Entendimiento.

En primer lugar, se establece el régimen de reestructuración y resolución de entidades de crédito, reforzando los poderes de intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Junto a ello, se incluyen ejercicios de subordinación de pasivos con carácter voluntario y obligatorio para aquellas entidades para las que se haya abierto un procedimiento de reestructuración o resolución.

Finalmente, se prevé la posibilidad de constituir una sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria, que se encargue de la gestión de aquellos activos problemáticos que deban serle transferidos por las entidades de crédito.

De manera adicional, en el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, del que trae causa la presente Ley, tras acordarse por el Pleno del Congreso de los Diputados su tramitación como tal, se adelantó el cumplimiento de algunas medidas que el Memorando de Entendimiento prevé para fechas posteriores, lo cual obedece a diferentes razones. En primer lugar, la inclusión de estas medidas facilita la configuración de un sistema normativo homogéneo y coherente, considerándose inapropiado, por cuestiones sistemáticas, que su regulación se haga en instrumentos separados. Por otro lado, su entrada en vigor siguiendo los procedimientos legislativos ordinarios en los plazos previstos, era igualmente de difícil ejecución, por lo que parecía recomendable incluirlas en una única norma en vez de aprobar varias con carácter sucesivo. Finalmente, aunque las medidas no sean exigibles hasta fechas posteriores, la inclusión en esta Ley permite a los destinatarios comenzar a preparar su aplicación. De acuerdo con estos criterios se han introducido, entre otras, las medidas que se citan a continuación.

Se modifica la estructura organizativa del FROB para evitar conflictos de interés generados por la participación del sector privado en la Comisión rectora, a través del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

Se incluyen medidas para mejorar la protección a los inversores minoristas que suscriben productos financieros no cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito”.

“Por último, se modifican los requerimientos y la definición de capital principal con los que deben cumplir los grupos consolidables de entidades de crédito, así como las entidades no integradas en un grupo



Universidad de Valladolid

En esta Ley se distinguían tres fases en la crisis financiera de una entidad de crédito y cada una de ellas ligada a un proceso concreto, una actuación temprana, una fase de reestructuración y finalmente la fase de resolución.

La primera fase hace referencia al procedimiento de actuación temprana, que debía de activarse por parte del BdE previa elaboración de un plan de actuación. Las entidades a las que se le debían aplicar estas medidas eran las que no cumplían o es posible que no cumplieran los requisitos de solvencia, pero que era probable que pudieran solucionarlo por sus propios medios o de una ayuda excepcional por parte del FROB con instrumentos convertibles en acciones.

Los procedimientos, el de reestructuración y resolución, conocidos como procesos de reestructuración y resolución ordenada de entidades de crédito respectivamente, se diferencian por la viabilidad o no de la entidad. La reestructuración se aplicaba a los supuestos en los que era necesaria una ayuda pública para garantizar la viabilidad y que a través de sus propios recursos podrían devolver tal ayuda. Mientras que la resolución se aplicaba cuando la entidad definitivamente no era viable.

En ambos supuestos era el FROB el que decidía los instrumentos aplicables a cada entidad, siempre en busca del menor coste para el ciudadano, previo desarrollo de un plan específico.

En relación con los instrumentos de resolución lo que pretendía la Ley lo establece de forma concreta *“se ha tenido de nuevo en cuenta la propuesta de directiva que sobre la materia ha presentado la Comisión Europea, incluyéndose la venta de negocio de la entidad a un tercero, la transmisión de activos o pasivos a un banco puente, o la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos. En el caso de que se abra el proceso de resolución, además, se deberá proceder a la sustitución del órgano de administración.”*

consolidable, estableciéndose un único requisito del nueve por cien de las exposiciones ponderadas por riesgo que deberán cumplir a partir del 1 de enero de 2013.

El conjunto de medidas previsto en esta Ley supone un reforzamiento extraordinario y sin precedentes de los mecanismos con que contarán las autoridades públicas españolas de cara al reforzamiento y saneamiento de nuestro sistema financiero, dotándolas de instrumentos eficientes para garantizar el correcto funcionamiento del sector crediticio”.



Universidad de Valladolid

En este mismo año se ha de destacar la creación de la SAREB a través del RD 1559/2012.

Este nuevo órgano se crea porque la Ley 9/2012 preveía que el FROB se ocupara de establecer que entidades de crédito en proceso de reestructuración o resolución traspasara algunos activos a una sociedad de gestión de activos, cuando dicha sociedad de gestión de activos no se había creado.

El legislador tanto europeo como nacional se enfrentaban a la imperiosa necesidad de crear un mecanismo y órganos encargados en materia de reestructuración y resolución de entidades de crédito y ello siguiendo las iniciativas del G-20. El propio G-20 propuso entre otras cosas que las entidades de crédito tuvieran suficiente capacidad de absorción de pérdidas ante posibles supuestos de insolvencia, y dispusieran de los pasivos suficientes para recapitalizar la entidad con el menor impacto posible sobre la estabilidad financiera.

En materia de resolución, y respecto de las competencias que el nuevo MUR otorga a las autoridades nacionales, en España se aprueba específicamente la Ley 11/2015, siendo la que rige en la actualidad la resolución en nuestro territorio.

La evolución legislativa es, por tanto, continuista a través de las Leyes (9/2009, 9/2012 y 11/2015), aunque entre ellas existen diferencias destacables.

En primer lugar, se extiende el ámbito de actuación a las empresas de servicios de inversión (con un capital mínimo de 730.000 euros) junto a las entidades de crédito.

En segundo lugar, desaparece el concepto de reestructuración y se establece la conocida como fase de preventiva de la resolución.

En tercer lugar, en el ámbito cuantitativo, a través de la Ley 11/2015 la protección de los depositantes es preferente, modificándose incluso la Ley Concursal, convirtiendo a los depósitos protegidos por el FGD en preferentes y donde la absorción de pérdidas la soportarán todos los acreedores con una serie de limitaciones.



Universidad de Valladolid

En cuarto lugar, la diferenciación entre liquidación y resolución. El preámbulo de la Ley 11/2015²⁴³ diferencia entre liquidación²⁴⁴ y resolución²⁴⁵ de una entidad financiera. Pueden establecerse las siguientes diferencias entre liquidación y resolución:

	LIQUIDACION	RESOLUCION
TIPO DE PROCESO	JUDICIAL ORDINARIO (CONCURSO)	PROCESO SINGULAR ADMINISTRATIVO, ESPECIAL Y COMPLETO
TAMAÑO ENTIDAD	REDUCIDO	AMPLIO
TEMPORALIDAD	EXTENSO	MÁXIMA CELERIDAD
RAZON DE USO	INTERES PUBLICO	INTERES PUBLICO Y ESTABILIDAD FINANCIERA. MINIMIZAR EL IMPACTO DE LA INVIALIDAD

*Fuente: tabla de elaboración propia.

En quinto lugar, la necesidad de una fase de planificación preventiva diferenciada de la fase de actuación temprana dentro del procedimiento de resolución.

En sexto lugar, se establece por la propia Ley 11/2015 un esquema que soporte o garantice una posible resolución sin afectar al interés público o sus ciudadanos, siendo los

²⁴³ Preámbulo Ley 11/2015 de 18 de junio de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

²⁴⁴ Liquidación, finalización de sus actividades en el marco de un proceso judicial ordinario, proceso que se dará principalmente en el caso de entidades que, por su reducido tamaño y complejidad, sean susceptibles de ser tratadas bajo este régimen sin menoscabo del interés público.

²⁴⁵ Resolución, proceso singular, de carácter administrativo, por el que se gestionaría la inviabilidad de aquellas entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que no pueda acometer mediante su liquidación concursal por razones de interés público y estabilidad financiera.



Universidad de Valladolid

accionistas y acreedores o el sistema financiero a través del FUR los que soporten las perdidas.

En síntesis, las tres normas han seguido una línea continuista de protección pero la última (Ley 11/2015) ha concluido en el aumento de la protección a ultranza del conjunto de la ciudadanía frente a las entidades de crédito, pues ahora serán estas las que soporten las posibles pérdidas que ellas generen.

Era totalmente necesario facilitar a las autoridades de resolución mecanismos e instrumentos para desarrollar un proceso rápido, claro y proteccionista a ultranza de la ciudadanía en general (el procedimiento concursal no era apto para la resolución de una entidad de crédito salvo excepción, por su tamaño, volumen de capital y tiempo en el que se ha de dar solución), siendo los accionistas y acreedores los primeros a los que se les debe repercutir las perdidas, y no al conjunto de la ciudadanía en general.

El continuo crecimiento del sistema financiero, del tamaño de cada una de las entidades que articulan el mismo, ha exigido al legislador establecer una serie de controles internos a las entidades de crédito. Esto se ha realizado a lo largo de la última década a través de estudios europeos, normativa nacional y de normativa comunitaria conformando todo ello la actual Ley 11/2015, que transpone la Directiva 2014/59/UE.

La propia Ley 11/2015 resalta el valor del procedimiento de resolución, hecho que determinados autores adelantaron inclusive a la propia Ley, así PEÑAS MOYANO señalaba que “el término resolución va a prevalecer entre otras cuestiones porque se trata de un término que engloba procesos más amplios que la liquidación²⁴⁶”.

Finalizando el recorrido temporal, se han de focalizar las normas básicas que regulan la materia de resolución actual tanto a nivel europeo como nacional.

A nivel europeo:

- Directiva 2014/59/UE por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

²⁴⁶ PEÑAS MOYANO, M^a J. “La resolución de las entidades de crédito”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 135., 2014, pág. 13.



Universidad de Valladolid

- Reglamento UE nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas uniformes de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un FUR.
- Reglamento UE 2019/877²⁴⁷, aplicable desde el 28 de diciembre de 2020.
- Sin olvidar las directrices de la ABE o los reglamentos delegados: Reglamento Delegado 2016/1401 en materia de valoración de pasivos complementa la Directiva 2014/59/UE, o, el Reglamento Delegado 2016/1450 en lo relativo a los requisitos mínimos de fondos propios MREL.

A nivel nacional:

- La Ley 11/2015
- El Real Decreto 1012/2015²⁴⁸, que desarrolla la Ley 11/2015.
- Real Decreto-Ley 7/2021²⁴⁹

Al hablar de autoridades de resolución, de igual manera que con su legislación, se han de diferenciar las de nivel europeo y nacional, pues cada una de ellas tiene encomendadas unas funciones concretas.

Cada Estado miembro puede designar una o incluso varias autoridades de resolución, normalmente entre el BCE, los ministerios de economía o finanzas o incluso las autoridades de supervisión. En el caso de que una misma autoridad se ocupe de la supervisión y resolución de las entidades de crédito, deberán estar totalmente diferenciadas las funciones y sus equipos de trabajo, caso concreto del BdE.

²⁴⁷ Reglamento (UE) 2019/877 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 en lo que se refiere a la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización para las entidades de crédito y las empresas de inversión.

²⁴⁸ Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por el que se modifica el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.

²⁴⁹ Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.



Universidad de Valladolid

Las autoridades de resolución serán:

- En el supuesto de que la supervisión la realice el MUS, es decir sobre entidades significativas, la autoridad competente es la JUR, la cual adoptará todas las decisiones.
- En los supuestos que la supervisión recaiga sobre entidades menos significativas la JUR dará instrucciones de aplicación del Reglamento UE nº806/2014 a las ANR. Las instrucciones serán aplicadas por las autoridades nacionales, en nuestro caso por el FROB, correspondiéndole desarrollar los planes de resolución de las menos significativas, de evaluar su resolubilidad, así como adoptar las medidas de actuación temprana o fijar los niveles mínimos de fondos propios.

2. La importancia de la Ley 11/2015

Para poder comprender el desarrollo del MUR es necesario desarrollar un pequeño desglose de las características esenciales en el que se fundamenta la Ley 11/2015

El primero de sus artículos²⁵⁰ hace referencia al objeto y ámbito de aplicación de esta, junto a las excepciones, en torno a lo que gira el trabajo. Si bien la Ley 11/2015 se aplica

²⁵⁰ “Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. 1. Esta Ley tiene por objeto regular los procesos de actuación temprana y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión establecidas en España, así como establecer el régimen jurídico del «FROB» como autoridad de resolución ejecutiva y su marco general de actuación, con la finalidad de proteger la estabilidad del sistema financiero minimizando el uso de recursos públicos.

2. Esta Ley será de aplicación a las siguientes entidades:

a) Las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión establecidas en España.
b) Las entidades financieras establecidas en España, distintas de entidades aseguradoras y reaseguradoras, que sean filiales de una entidad de crédito o una empresa de servicios de inversión, o de una entidad contemplada en las letras c) o d), y estén reguladas por la supervisión consolidada de la empresa matriz, de conformidad con los artículos 6 a 17 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012

Igualmente será de aplicación a las entidades financieras establecidas en España, distintas de entidades aseguradoras y reaseguradoras, que sean filiales de las empresas contempladas en la letra c) que estén establecidas en cualquier país de la Unión Europea o en la letra d).

c) Las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera y las sociedades mixtas de cartera, establecidas en España.

d) Las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera matrices de otros Estados miembros de la Unión Europea cuya supervisión en base consolidada corresponda a alguno de los supervisores competentes previstos en el artículo 2.1.b).



a las entidades de crédito en la que se centra este trabajo, también lo será para las empresas de servicios de inversión, aseguradoras, reaseguradoras, sociedades financieras de cartera y otras menores.

Entre los principios que regula siguiendo la nueva normativa comunitaria que transpone, como se ha podido ver, es que los accionistas serán los primeros en asumir las pérdidas de la entidad en resolución y posteriormente los acreedores según su rango. En ningún supuesto el FROB será considerado como ninguno de los anteriores.

La propia Ley es el filtro de garantía para que las pérdidas de accionistas y acreedores no sean en ningún caso superiores a las que hubieran soportado en un procedimiento concursal o de liquidación ordinario²⁵¹, pues en caso contrario, se deberá dar solución, devolviendo las pérdidas que no deberían haber soportado en caso de realizarse a través del proceso nacional de liquidación ordinaria.

La Ley 11/2015 no persigue la resolución de una entidad, más bien posibilita una actuación temprana en el seno de las entidades de crédito cuando aún son viables. Pero llegado el caso, dispone de los medios necesario para la aplicación de las herramientas de resolución cuando se cumplan los requisitos para ello.

Procederá la resolución de una entidad de crédito cuando se produzcan de forma simultánea o cumulativa tres requisitos delimitados en su artículo 19:

-
- e) Las sucursales de entidades contempladas en la letra a) que estén establecidas fuera de la Unión Europea, de conformidad con las condiciones específicas establecidas en esta Ley.
 - 3. No será de aplicación lo previsto en esta Ley a las empresas de servicios de inversión:
 - a) cuyo capital social mínimo legalmente exigido sea inferior a 730.000 euros, o
 - b) cuya actividad reúna las siguientes características:
 - 1.º Prestar únicamente uno o varios de los servicios o actividades de inversión enumerados en el artículo 63.1.a), b), d) y g) de la Ley 24/1988, de 28 de julio (RCL 1988, 1644; RCL 1989, 1149 y 1781), del Mercado de Valores.
 - 2.º No estar autorizadas a prestar el servicio auxiliar al que se refiere el artículo 63.2.a) de la Ley 24/1988, de 28 de julio.
 - 3.º No poder tener en depósito dinero o valores de sus clientes y, por esta razón, no poder hallarse nunca en situación deudora respecto de dichos clientes.”

²⁵¹ DE GIOIA CARABELLESE, P., FERNÁNDEZ TORRES, I. “The ResolutionTools: a Legal Analysis and an Empirical Investigation” en AA.VV. Estudios sobre resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi. Cizur Menor 2020, pág. 889.



Universidad de Valladolid

- que la entidad sea inviable o se prevea que lo sea en un futuro cercano.
- que las medidas del sector privado no puedan evitar la inviabilidad de la entidad en un plazo razonable.
- que por razones de interés público sea necesario para proteger las actividades, depositantes, inversores y fondos.

Por tanto, y como se ha podido ver, en materia de resolución la norma vigente que rige en nuestro territorio es la Ley 11/2015, ocupándose de la transposición de la Directiva 2014/59/UE y que culminará con el Real Decreto 1012/2015, que desarrolla la materia que no concretaba la citada Ley tras su transposición. El Real Decreto-Ley 7/2021 introduce algunas modificaciones en la precitada Ley 11/2015 como, por ejemplo, en su artículo 14 dedicado a los planes de resolución de grupo.

Esta Ley 11/2015 va a diferenciar dos tipos de funciones dentro del ámbito de la resolución, fase preventiva y fase ejecutiva²⁵², a la que se añade una fase de actuación temprana.

Por una parte, en fase preventiva, en la que se elaboran los planes de recuperación y resolución, el análisis de la resolubilidad y en la que se aplican las medidas que eviten obstáculos a la resolubilidad. El órgano encargado será el BdE, mientras que será la CNMV la que se ocupe de las empresas de servicios de inversión.

Por otra, la fase de actuación temprana, en la que es posible la inviabilidad de la entidad, pero ésta podrá poner solución por sus propios medios. Una vez activada esta fase, no cabe la posibilidad de entrar en procedimiento de liquidación ordinario ante los tribunales.

Por último, la fase ejecutiva, en la que se realiza la valoración provisional de los activos y pasivos, el inicio del procedimiento de resolución como tal y la ejecución. En este

²⁵² DEPRES POLO, M., VILLEGRAS, R., y AYORA J. *op cit.* págs. 427 y 428.



supuesto se encarga el FROB tanto para las entidades de crédito como para las empresas de servicios de inversión.

II. EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN (MUR)

Una vez puesto en funcionamiento el MUS, y la supervisión prudencial de las entidades de crédito, era necesario que el ámbito de la resolución de estas entidades de crédito se encontrara en un mismo punto normativo, pues no tenía sentido poder realizar el control supervisor y posteriormente no disponer de un mecanismo e instrumentos con los que hacer frente a las decisiones adoptadas por el BCE y las ANC ante los supuestos en que una entidad de crédito fuera inviable. Así se considera previamente a la creación de este segundo pilar²⁵³ “*no puede existir un sistema centralizado de supervisión si los poderes de resolución de los bancos siguen perteneciendo a los Estados, o viceversa, sin crear graves disfunciones en la toma de decisiones. Ambas acciones, la preventiva y la resolutiva deben ejercerse al mismo nivel central europeo*²⁵⁴”.

Ante la clara necesidad planteada una vez implementado el MUS se crea un nuevo ente, el MUR, encargado de lidiar con las situaciones de grave crisis o insolvencia de las entidades de crédito sujetas al control del MUS.

El punto de partida para la creación del MUR aparece en el Reglamento UE nº806/2014, donde a su vez se crea la JUR y el FUR como partes indispensables del nuevo mecanismo. El MUR estará formado por la JUR y las ANR.

La cuestión principal que se plantea es, ¿qué es la resolución de una entidad de crédito? Para algún autor es “*el conjunto de acciones y medidas adoptadas por los poderes públicos para dar una solución ordenada a la situación de extrema dificultad en la que*

²⁵³ MILLARUELO, A y DEL RIO, A. “La construcción de la Unión Bancaria”. *Boletín económico del Banco de España*, noviembre 2014, pág. 76.

²⁵⁴ DE GREGORIO MERINO, A. “Reflexiones preliminares sobre la unión bancaria”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 33, 2014, pág. 3.



Universidad de Valladolid

se encuentra una entidad de crédito, que es incapaz de superarla por sí misma, y con el objetivo último de prevenir el contagio y preservar la estabilidad financiera²⁵⁵.

También se considera la resolución como la planificación para facilitar las actuaciones que se requieran ante la eventual necesidad de resolver entidades de crédito²⁵⁶.

Por otra parte, el preámbulo de la Ley 11/2015 señala la resolución como: “*proceso singular, de carácter administrativo, por el que se gestionaría la inviabilidad de aquellas entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que no pueda acometerse mediante una liquidación concursal por razones de interés público y estabilidad financiera*”. Continúa con la descripción del procedimiento como “*administrativo especial y completo, que procura la máxima celeridad en la intervención de la entidad, en aras de facilitar la continuidad de sus funciones esenciales, al tiempo que se minimiza el impacto de su inviabilidad en el sistema económico y en los recursos públicos*”.

La realidad de la resolución en Europa pasa por tanto por una autoridad única de resolución. Esta autoridad será la JUR, con alguna excepción en la que será necesaria la intervención de la Comisión y el propio Consejo de ministros de la UE, pero cuya actividad girará en todo caso en torno a la JUR.

Respecto a las ANC en territorio nacional, cada Estado podrá disponer de una o varias autoridades resolutivas. En el caso de España serán dos las autoridades de resolución. La primera, a pesar de que la propia Ley 11/2015 recomienda una separación entre las funciones supervisoras y de resolución evitando así un posible conflicto de intereses, será el propio BdE el que se ocupe tanto de la supervisión como de la fase de resolución preventiva. La segunda, el FROB como autoridad de resolución ejecutiva.

Existirá una clara separación entre los diferentes equipos de trabajo supervisores y de resolución en el organigrama del BdE.

²⁵⁵ UREÑA SALCEDO, J.A. “Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público.” *Aspectos legales del Mecanismo Único de Resolución*, Iustel, Madrid, 2019, pág. 97.

²⁵⁶ KRUSE, M., FERNÁNDEZ, I. *op. cit.*, pág. 49.



En definitiva, el MUR está intrínsecamente relacionado con el MUS, sobre la base de que una vez que se ha conseguido homogeneizar la supervisión a nivel europeo con sus procesos supervisores, organigrama y funciones, se crea un segundo mecanismo espejo en materia de resolución que aportará posibles soluciones a lo ejecutado en fase de supervisión.

1. La Directiva 2014/59/UE y el Reglamento UE nº 806/2014

El segundo pilar, el MUR se sustenta sobre dos normas: la Directiva 2014/59/UE y el ya mencionado Reglamento UE nº 806/2014.

La Directiva 2014/59/UE es conocida como Directiva de Resolución o BRRD *Bank Recovery and Resolution Directive*. A través de ella se persigue armonizar la normativa de resolución en la UE siguiendo los criterios del FSB, a petición del G-20 tras la quiebra de Lehman Brothers. Estos criterios son conocidos como *key attributes*²⁵⁷ y se basan en una prelación de pasivos iniciada por accionistas y acreedores, protección de los depósitos cubiertos hasta 100.000 euros y que el *bail out* sea el último recurso entre otras consideraciones.

La Directiva será de aplicación tanto para las entidades de crédito como para las empresas de servicios de inversión de la UE. A pesar de esta dualidad, la realidad es que el articulado de la Directiva se centra en las entidades de crédito es su práctica totalidad. A su vez, destaca por los grandes cambios que introduce en materia resolutiva y que se pueden estructurar en torno a unos puntos centrales.

En primer lugar, la absorción de pérdidas recaerá sobre los accionistas y acreedores, siendo estos los que soporten el coste de la resolución hasta cierto límite, conocido como *bail in* frente al antiguo *bail out* en el que era el Estado el que soportaba el coste con recursos públicos.

²⁵⁷

<https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/policy-development/effective-resolution-regimes-and-policies/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions/>



Universidad de Valladolid

En segundo lugar, la posible sustitución del equipo directivo de la entidad de crédito en resolución, aunque en la práctica, y como se ha podido ver en los casos de resolución llevados a cabo, no hubo tiempo de realizarse.

En tercer lugar, la creación de un FUR financiado por las propias entidades de crédito para facilitar la resolución de la entidad de crédito que devenga en inviable.

En cuarto lugar, la obligación homogénea para todas las entidades de crédito de un nivel adecuado para la absorción de pérdidas, es decir de MREL (suficiente capacidad de absorción de pérdidas y disposición de pasivos suficientes para recapitalizar la entidad).

En quinto lugar, la creación de la autoridad de resolución, la JUR con facultades totales en materia resolutiva.

En sexto y último lugar, establece que, respecto a la prelación de pasivos, para la absorción de pérdidas o para la conversión de pasivos en capital se siga la norma estatal.

De esta manera el orden en nuestro territorio quedaría de la siguiente manera: accionistas, titulares de instrumentos híbridos y titulares de deuda subordinada. A continuación, la deuda senior y depósitos de grandes empresas y pasivos por derivados. Siguiendo de forma escalonada los depósitos de las PYMES y personas físicas que no están cubiertos, y en último lugar los depósitos cubiertos, aunque la realidad es que nunca absorberán pérdidas, pues llegado el caso sería el FGD el que las debería absorber hasta la cantidad límite establecida.

A su vez, y junto a la prelación de pasivos para la absorción de pérdidas se establecen los pasivos excluidos para el *bail in*: los depósitos interbancarios a menos de siete días, los pasivos colateralizados o los Fondos de Garantía de Depósitos.

El esquema, de acuerdo a la norma, se basa en que el mínimo del 8% del pasivo (incorporado el capital) ha de ser objeto de *bail in*. Cubierto el 8% se sigue aplicando el *bail in*, pero entonces puede intervenir el FUR con un máximo del 5% del total de los pasivos. Si no dispone de solvencia para cubrir el 5%, puede pedir contribuciones a entidades de crédito o incluso préstamos. Si aun así no cubre la totalidad, continuaría el *bail in* siguiendo la prelación de pasivos. El último recurso serán los fondos públicos estatales.



Universidad de Valladolid

Si se trata de una entidad de crédito de carácter significativo en la que, por tanto, sea la JUR la autoridad competente para ocuparse del procedimiento de resolución dispondrá de un plazo de 48 horas para llevarla a cabo. Esto es, el viernes cuando cierren los mercados, así como las sucursales de la propia entidad, se tiene que haber preparado el esquema de resolución sobre la base del plan de resolución previamente fijado por la entidad, de tal manera que facilite el trámite resolutivo. El lunes la entidad deberá seguir prestando las funciones esenciales a través de la aplicación de los instrumentos de resolución que la Directiva otorga a la autoridad de resolución. Entre el viernes y el lunes se debe hacer pública la decisión tomada respecto a la resolución de la entidad, así como la forma de recapitalizar la misma.

El Reglamento UE nº 806/2014. En el marco de la Unión las normas siempre dejan un margen de acción para facilitar su transposición a las normas nacionales, pero en el caso de las Directivas al ser más generalistas hacen necesario su desarrollo y especificación en los Reglamentos, como es el caso que nos ocupa. De este modo se aprueba el Reglamento UE nº806/2014 por el que se establece el MUR, la JUR y un FUR. Mientras que la Directiva se ocupa de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, el Reglamento únicamente se centra en las entidades de crédito.

La función principal con la que se crea este nuevo mecanismo gira en torno a dos ideas básicas, la primera es la de facilitar la resolución ordenada de una entidad de crédito cuando esta sea inviable o es probable que lo sea a corto plazo, y la segunda la de evitar al máximo el impacto sobre la economía en su conjunto, en concreto y con la nueva regulación, sobre los contribuyentes.

El MUR, de igual modo que el MUS, diferencia las entidades de crédito en entidades significativas y menos significativas para la realización de su trabajo, siendo la función básica de la JUR el control de las entidades significativas en estrecha cooperación con las ANC. De las entidades de crédito menos significativas se ocuparán las ANR, aunque cuando la JUR así lo estime, podrá por decisión propia ocuparse no solo de las significativas sino también de las menos significativas.

La JUR tiene encomendadas la práctica totalidad de funciones esenciales en materia de resolución entre las que cabe destacar: la gestión del FUR, aprobar y aplicar los esquemas



Universidad de Valladolid

de resolución para las entidades inviables, valorar estos esquemas y eliminar los posibles obstáculos, así como el establecimiento del nivel mínimo de pasivos elegibles MREL.

La función principal de la JUR en todo caso es la de garantizar la resolución de las entidades de crédito inviables²⁵⁸. Se ocupa de las entidades de crédito supervisadas por el BCE, es decir de las significativas y de aquellas en la que las autoridades nacionales soliciten la intervención del FUR, evitando el impacto en los Estados y directamente en los contribuyentes. La resolución de una entidad de crédito supone su reestructuración de acuerdo a las directrices de la JUR a través de los instrumentos otorgados para mantener sus funciones esenciales y garantizar la estabilidad financiera, cuya aplicación realizará la autoridad nacional ejecutiva. Con carácter general será la JUR en su sesión ejecutiva la que elabore la propuesta de resolución de la entidad.

Junto a esta función, se ocupará de la fase preventiva de resolución en la que se desarrollan los planes de resolución, así como de la gestión del FUR. En todo caso, deberá rendir cuentas ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

La resolución de una entidad de crédito implica, por tanto, la intervención de las nuevas autoridades de acuerdo con la Directiva o Reglamento de resolución, la Ley nacional que realice su transposición o los reglamentos que las desarrolle. Su finalidad en todo caso será mantener las funciones esenciales de la entidad de crédito y con ello garantizar la estabilidad financiera.

Los objetivos que persigue la UE a través del MUR aparecen recogidos en el artículo 14 del Reglamento UE nº 806/2014²⁵⁹, en síntesis: asegurar la continuidad de las funciones

²⁵⁸ El procedimiento de resolución se recoge en el artículo 18 del Reglamento del MUR en estrecha conexión con su artículo 7.

²⁵⁹ “Objetivos de la resolución.1. Cuando actúen en el marco del procedimiento de resolución a que se refiere el artículo 18, la Junta, el Consejo y la Comisión y, cuando corresponda, las autoridades nacionales de resolución, ejerciendo sus respectivas responsabilidades, tendrán en cuenta los objetivos de esta y elegirán los instrumentos y competencias de resolución que, en su opinión, mejor se encaminen a los objetivos de la resolución fijados según las circunstancias del caso.

2. Los objetivos de la resolución a que se refiere el apartado 1 son los siguientes: a) garantizar la continuidad de las funciones esenciales; b) evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera, especialmente previniendo el contagio, incluidas las infraestructuras de mercado, y manteniendo la disciplina de mercado; c) proteger los fondos públicos minimizando la dependencia respecto de ayudas financieras públicas extraordinarias; d) proteger a los depositantes cubiertos por la Directiva 2014/49/UE y a los inversores cubiertos por la Directiva 97/9/CE; e) proteger los fondos y los activos de los clientes. Al perseguir los objetivos a que se refiere el párrafo primero, la Junta, el Consejo, la Comisión y, cuando



esenciales de la entidad en resolución, evitar efectos negativos en el ámbito financiero, proteger los fondos públicos y a los depositantes, así como los activos y fondos de los clientes.

2. Las diferentes fases del procedimiento de resolución en la actual legislación europea y española

Revisado el contenido esencial de las dos normas europeas en materia de resolución bancaria (Directiva 2014/59/UE y el Reglamento UE nº 806/2014), es necesario identificar el contenido específico de cada una de ellas en conexión con la normativa de nuestro territorio, comenzando por las fases que cada una de ellas desarrolla desde una situación de normalidad de la entidad de crédito hasta su resolución.

La Directiva 2014/59/UE, el Reglamento UE nº 806/2014 y la Ley 11/2015 distinguen varias fases en la resolución, siendo en todo caso la Ley 11/2015 la más concisa y detallada. Estas fases se dividen en tres: una primera fase preventiva o de precrisis, una segunda de actuación temprana, y una final de resolución.

proceda, las autoridades nacionales de resolución tratarán de minimizar el coste de la resolución y de evitar toda destrucción de riqueza que no sea necesaria para alcanzar los objetivos de la resolución.

3. A reserva de las diferentes disposiciones del presente Reglamento, los objetivos de resolución son de importancia equivalente y se equilibrarán convenientemente según la naturaleza y las circunstancias de cada caso.”



PREPARACIÓN- PREVENTIVA	ACTUACIÓN TEMPRANA	RESOLUCIÓN
Planificación de la resolución		
Plan de recuperación, elaborado por la entidad y aprobado por el supervisor	Condiciones para activarla.	Condiciones para la resolución
Ayuda financiera intragrupo establecida por la entidad y aprobada por el supervisor	Medidas de actuación temprana: - requerir información adicional - reemplazar miembros de dirección - requerir cambio de estrategia de la entidad - renegociar deuda con acreedores	Procedimiento para la resolución: - Sustitución de los administradores - Venta del negocio. - Banco puente. - Sociedad de gestión de activos, SAREB. - Recapitalización interna.
Plan de resolución, elaborado por la autoridad de resolución preventiva (BdE).		
Análisis de la resolubilidad realizada por la autoridad de resolución preventiva (BdE).		
Requerimientos de MREL y TLAC. MREL calibrado por la autoridad de resolución		

*Fuente: tabla de elaboración propia

2.1. La fase preventiva o de planificación de la resolución.

El MUS como primer pilar de la Unión Bancaria a través de las autoridades de supervisión tenía como objetivo el alcanzar que las entidades de crédito no devinieran en insolventes a través de los nuevos procedimientos supervisores (seguimiento continuado, visitas in situ entre otras). Pues bien, el segundo pilar, a través de JUR en cooperación con las ANR,



ha de garantizar la *resolubilidad* de las entidades de crédito de forma económica y ordenada.

En esta primera etapa las autoridades de supervisión y resolución planifican una posible crisis de la entidad de crédito. Para conseguir estos objetivos la norma exige la elaboración de dos tipos de planes. Por una parte, el plan de recuperación o reestructuración y, por otra, el plan de resolución. Ambos han de contener de forma clara los instrumentos o herramientas a utilizar y las medidas a seguir en caso de que la entidad de crédito atravesara dificultades o fuera necesaria su resolución.

La fase preventiva del procedimiento de resolución se regula en la Ley 11/2015 en su artículo 13. La Comisión Europea delimita la prevención como “eliminar la posibilidad de quiebras desordenadas que pudieran provocar la inestabilidad financiera, aunque no la supresión de la quiebra en sí”²⁶⁰.

Durante esta fase las autoridades de supervisión y resolución se ocupan de planificar la posible crisis de una entidad de crédito. Se trata por tanto de la fase de planificación en la que las entidades de crédito aun gozan de estabilidad pero que otorga a las autoridades competentes los procedimientos y medidas necesarios para garantizar una posible resolución.

Por su parte, las entidades de crédito deberán elaborar un plan de recuperación en el cual se delimiten las medidas necesarias para recuperar una posición financiera de viabilidad tras el deterioro sufrido. El plan de recuperación ha de ser evaluado por la autoridad de supervisión, siendo ésta la que puede modificar el plan propuesto por la entidad de crédito o la activación de medidas supervisoras. La obligación de elaborar un plan de recuperación como medida preventiva se trata de una de las novedades incorporadas por la Ley 11/2015 siguiendo las directrices marcadas por la Directiva 2014/59/UE²⁶¹.

²⁶⁰ <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0343+0+DOC+XML+V0//ES#title2>.

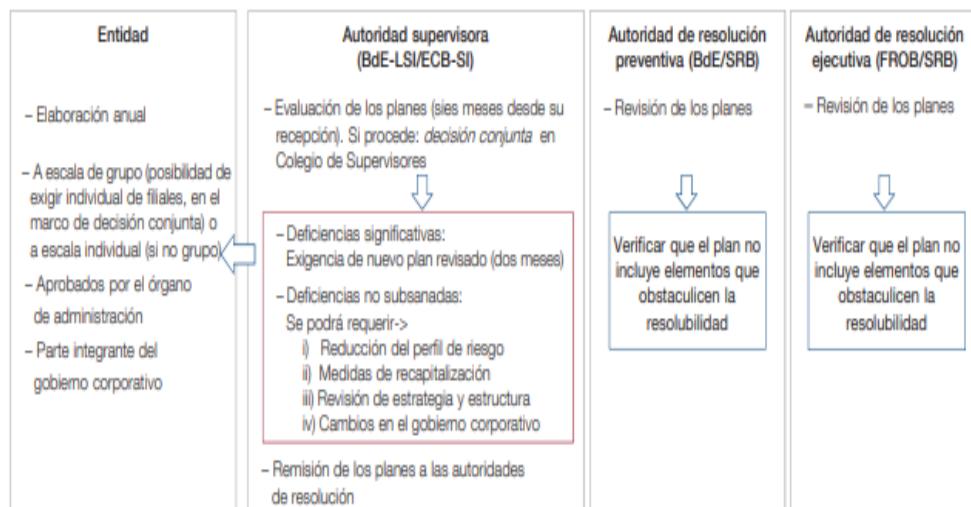
²⁶¹ ALES HERMOSA, G. y CARRILLO DONAIRE, J.A. “Planes de recuperación y resolución de entidades de crédito” en AA.VV. Estudios sobre resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi, Cizur Menor 2020, pág.271.



Universidad de Valladolid

PLANES DE RECUPERACIÓN

ESQUEMA 5.1

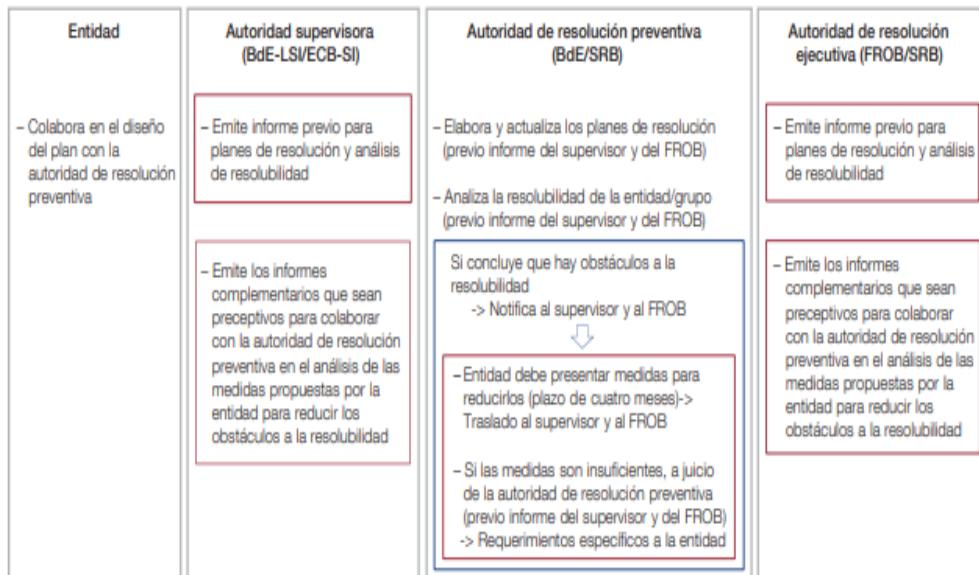


FUENTE: Banco de España.

Fuente: Banco de España 5.1 y 5.2²⁶²

PLANES DE RESOLUCIÓN

ESQUEMA 5.2



FUENTE: Banco de España.

²⁶² Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2015 *op.cit.* pág. 79.



Universidad de Valladolid

El artículo 25 del Real Decreto 1012/2015 establece el contenido mínimo que han de contener los planes de resolución²⁶³, que de forma esquematizada pueden destacarse varios puntos en torno a los cuales giran:

²⁶³ “Artículo 25. Planes de resolución. 1. El plan de resolución previsto en el artículo 13 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, contendrá los instrumentos y competencias de resolución aplicables a la entidad atendiendo a los diferentes escenarios de estrés que puedan desencadenar la inviabilidad.

A tales efectos, sin perjuicio de las obligaciones simplificadas que puedan establecerse para ciertas entidades conforme al artículo 4 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, y al artículo 5 de este real decreto, el plan deberá incluir, de manera cuantificada cuando sea posible:

- a) Un resumen de los elementos fundamentales del plan.
- b) Un resumen de los cambios más importantes acaecidos en la entidad desde la última actualización de la información sobre la resolubilidad de la entidad.
- c) Una demostración de cómo podrían separarse jurídica y económicamente las funciones esenciales y las ramas de actividad principales de otras funciones, en la medida en que sea necesario para asegurar su continuidad en caso de inviabilidad de la entidad.
- d) Una estimación del plazo de ejecución de cada uno de los elementos fundamentales del plan.
- e) Una descripción detallada de la evaluación de la resolubilidad llevada a cabo conforme al artículo 15 de la Ley 11/2015, de 18 de junio.
- f) Una descripción de las medidas necesarias para abordar o eliminar obstáculos a la resolubilidad que se hayan detectado en la evaluación llevada a cabo conforme al artículo 15 de la Ley 11/2015, de 18 de junio.
- g) Una descripción de los procesos para determinar el valor y la posibilidad de venta de los activos de la entidad, incluidas las ramas de actividad esenciales.
- h) Una descripción detallada de los mecanismos establecidos para asegurar que la información requerida a las entidades esté actualizada y a disposición de las autoridades de resolución y supervisión competentes en cualquier momento.
- i) Un análisis de las condiciones en que la entidad podría acceder a las operaciones ordinarias de provisión liquidez de bancos centrales y los activos que podrían aportarse como garantías.
- j) Una explicación de cómo se financiarán las opciones de resolución sin contar con los mecanismos contemplados en el artículo 13.2.a) a c) de la Ley 11/2015, de 18 de junio.
- k) Una descripción detallada de las diferentes estrategias de resolución que puedan aplicarse en función de los diferentes escenarios posibles y de los plazos disponibles.
- l) Una descripción de las interconexiones e interdependencias esenciales.
- m) Una descripción de las opciones para proteger los derechos de acceso a los sistemas de pago, compensación y otras infraestructuras y, cuando sea posible, una indicación de la posibilidad de traslado de las posiciones de los clientes.
- n) Un análisis de las repercusiones del plan en los empleados de la entidad, incluyendo una evaluación de los costes asociados y una descripción de las medidas previstas para establecer procedimientos de consulta con el personal durante el proceso de resolución, teniendo en cuenta, en su caso, los sistemas para el diálogo con los interlocutores sociales.
- ñ) Un plan de comunicación con los medios de comunicación y con el público.
- o) Los requerimientos mínimos de fondos propios y de pasivos admisibles exigidos de conformidad con el artículo 44 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, y, si procede, un calendario para alcanzarlos.
- p) Los requerimientos mínimos de fondos propios y de instrumentos contractuales de recapitalización interna de conformidad con el artículo 44 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, y, si procede, el calendario para alcanzarlos.
- q) Una descripción de las operaciones y sistemas esenciales para mantener el funcionamiento continuado de los procesos operativos de la entidad.
- r) Cuando proceda, cualquier opinión que haya expresado la entidad en relación con el plan de resolución. La autoridad de resolución preventiva comunicará a la entidad afectada la información contemplada en la letra a).



Universidad de Valladolid

- Análisis de la estrategia y del instrumento de resolución del que se hará uso y alternativas al mismo.
- Descripción de las medidas para eliminar los obstáculos a la resolubilidad.
- Análisis de la estructura y modelo de negocio de la entidad de crédito.
- Continuidad de las actividades esenciales.
- Capacidad de absorción de pérdidas y requerimientos de fondos propios y pasivos elegibles, MREL.

A su vez, en esta fase se van a desarrollar reglamentariamente los planes de resolución por parte de la autoridad de resolución preventiva, es decir, el BdE, pudiendo requerir a las entidades colaboración para su redacción y actualización. En ellos se ha de regular, ante el supuesto hipotético de resolución, cómo se procedería de forma ordenada la resolución de la entidad de crédito. Este plan en caso de ser necesario será implementado por parte de la autoridad de resolución ejecutiva, es decir el FROB.

El contenido del plan de resolución es amplio, pero en todo caso ha de contener las líneas esenciales de negocio, la estrategia y los instrumentos de resolución que se seguirán, los requisitos de fondos propios y pasivos exigibles y cómo actuar en caso de ser necesaria la resolubilidad.

Las autoridades de resolución deberán elaborar y revisar los planes de resolución de forma anual, y que a través de ellos se alcancen los objetivos establecidos por la norma: inexistencia de obstáculos, posibilidad de rápida y efectiva resolución de la entidad de crédito, no afección a la estabilidad financiera y no uso de recursos públicos.

2. Para la elaboración del plan de resolución, la autoridad de resolución preventiva podrá exigir a la entidad, entre otra, la información especificada en el anexo II. Si el supervisor competente dispone de la información exigida podrá facilitarla directamente a la autoridad de resolución preventiva.

3. De acuerdo con el artículo 13.2 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, la autoridad de resolución preventiva podrá requerir a las entidades que le asistan en la redacción y actualización del plan.

4. La autoridad de resolución preventiva transmitirá los planes de resolución y los cambios realizados en los mismos a los supervisores competentes y al FROB”.



Universidad de Valladolid

La JUR podrá regular en el plan de resolución unos porcentajes de pasivos adecuados para absorber las posibles pérdidas, así como el establecimiento de MREL para asegurar una capacidad superior para absorber dichas pérdidas.

Los planes de resolución se han de actualizar anualmente y en ellos nunca se presupondrá un apoyo financiero público extraordinario o de provisión urgente de liquidez.

	Reglamento UE nº 806/2014	Directiva 2014/59/UE	Ley 11/2015
Planificación de la resolución, desarrollo del plan de resolución y resolubilidad	artículos 8 a 12	artículos 5 a 15	artículos 14 y 15
Plan de resolución	artículo 8	artículo 10	artículo 13

*Fuente: tabla de elaboración propia

Se ha señalado²⁶⁴ que gran parte del éxito para la resolución de una entidad de crédito se consigue en esta fase, y la realidad es esa, pues en la fase preventiva se protege a la entidad de crédito antes del paso previo de la posible resolución.

En España, como se ha adelantado, los planes de resolución son elaborados por la autoridad de resolución preventiva, es decir, el BdE tras el informe del FROB y del

²⁶⁴ DELGADO ALFARO, M. “La Directiva Europea de Recuperación y Resolución de Entidades Bancarias”, en MARTINEZ PARDO R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos*, 2013, Fundación de Estudios Financieros, papeles de la Fundación nº 51, 2013, pág. 74.



Universidad de Valladolid

supervisor, y previa consulta de las autoridades de resolución de las jurisdicciones en las que se encuentre establecidas sucursales significativas.

Durante la elaboración de los planes de resolución se evalúa si es posible que surjan obstáculos ante el supuesto de ser necesaria la resolución de la entidad de crédito. Si es así, en cuatro meses la entidad de crédito propondrá soluciones delimitadas a la autoridad de resolución preventiva para mitigar los obstáculos y esta, a su vez, ha de comunicarlo al supervisor y al FROB para su informe. Si tras el informe, la autoridad de resolución preventiva considera insuficientes las medidas, podrá optar por otras como: revisar los mecanismos de financiación, limitar riesgos individuales, deshacerse de activos, limitar ciertas actividades etc. Un mes después de las posibles medidas alternativas la entidad de crédito emitirá un plan de implementación para las admitidas.

El BdE como autoridad de resolución preventiva determinará si una entidad de crédito es resoluble, esto así si pudiera liquidarse cumpliendo unos requisitos concretos, entre otros, que no produjera efectos negativos al sistema financiero español o europeo y que no se prevea ayuda pública. En caso de que no lo cumpliera, la autoridad de resolución preventiva deberá comunicarlo a la ABE.

El legislador español ha puesto gran empeño en la función preventiva dado que será en esta fase donde se establezca el procedimiento protector de la entidad de crédito previo a una posible resolución. Es decir, donde la entidad de crédito aun siendo viable, garantiza que sea resoluble alcanzando los objetivos que persigue la norma, que no haya obstáculos que ralenticen o imposibiliten la resolución y garantice que las funciones esenciales continúen operativas.

De forma paralela a la elaboración del plan de resolución la autoridad de resolución deberá realizar un análisis de resolubilidad²⁶⁵ de cada entidad de crédito. Dicho análisis deberá estar enfocado a un objetivo claro: una resolución libre de obstáculos y que no limite las funciones de la autoridad de resolución en el supuesto de tener que aplicar el plan de resolución. La resolubilidad se puede definir como la capacidad de cada una de

²⁶⁵ Directiva 2014/59 Capítulo II artículos 15 a 18.



las entidades de crédito para hacer frente a la una posible resolución siguiendo el plan de resolución.

De tal manera que, si una entidad es inviable, la autoridad de resolución ha de iniciar el procedimiento de resolución de una forma preestablecida de acuerdo con el plan, sin perjudicar la estabilidad financiera y preservando los recursos públicos.

Una vez realizado el análisis de resolubilidad si la entidad de crédito no cumple con los requisitos necesarios para implementar el plan de forma eficaz, la autoridad de resolución podrá exigirle tomar las medidas preventivas que estime conveniente para garantizar dicha resolubilidad.

La regla general, aunque no siempre coincidirá, es que, una vez que sea necesario pasar a la fase de resolución, el esquema se basará en el plan de recuperación preventivo elaborado, disponiendo de potestad para modificarlo únicamente la autoridad de resolución.

2.2 La fase de actuación temprana

	Reglamento nº806/2014	Directiva 2014/59/UE	Ley 11/2015
Fase de actuación temprana	artículo 13	artículos 27 a 30	artículos 6 a 12

*Fuente: tabla de elaboración propia

La fase de actuación temprana se implementa por parte de la autoridad de supervisión ante el supuesto de que una entidad es posible que incumpla las normas de solvencia, pero se prevé que la entidad pueda resolverlo por sus propios medios. Dado que no existe un momento concreto, se establece que este sea en el que la entidad esté cerca de incumplir



Universidad de Valladolid

los requerimientos establecidos en el Reglamento UE nº 575/2013 CRR o la Directiva 2013/36/UE CRD IV.

Para hacer frente a esta situación, la entidad dispondrá de medidas supervisoras desarrolladas por la LOSSEC o las medidas de actuación temprana de la Ley 11/2015 en materia de resolución y reestructuración.

Una vez tomada la decisión de activar esta fase por parte de la autoridad de supervisión, ya no habrá posibilidad de plantear procedimientos de liquidación ordinaria frente a los tribunales, quedando todo en el ámbito del derecho administrativo de resolución.

Lo primordial de esta fase es el desarrollo del plan de recuperación de la propia entidad de crédito. En todo caso el plan de recuperación ha de contener determinados aspectos de acuerdo con la Ley 11/2015: distintos escenarios que afecten a la entidad, ya sea de carácter grave individual o al conjunto del sistema; diferentes medidas aplicables a los escenarios concretos, como por ejemplo medidas de liquidez, reestructuración de pasivos o medidas de capital.

Por otra parte, el Reglamento Delegado 2016/1075 establece unos elementos mínimos más específicos:



Reglamento Delegado 2016/1075		Elementos mínimos	Elementos fundamentales
Artículo 3 y 4	Plan de recuperación	Resumen de los <u>elementos fundamentales</u> del plan	- Información del plan de reestructuración relativo a la gobernanza - Análisis del plan de reestructuración - Cambio significativo de la entidad -Medidas preparatorias previstas en el plan
Artículo 5		Información sobre la gobernanza	
Artículos 6 a 12		Análisis estratégico	
Artículo 14		Plan de comunicación y divulgación	
Artículo 15		Análisis de las medidas preparatorias	

*Fuente: tabla de elaboración propia

Los planes de recuperación también llamados por algunos autores planes de reestructuración²⁶⁶ (considerados como una medida preventiva) se ocuparán de los supuestos en los que la entidad de crédito ha incumplido la normativa de solvencia, pero no de forma grave como para ser resuelta, permitiendo a la autoridad de supervisión hacer uso de determinadas herramientas para encauzar la situación de la entidad al momento previo del incumplimiento.

²⁶⁶ GÓMEZ FERNÁNDEZ, L. y MANSO OLIVAR, R. "Los instrumentos de resolución y su inadecuación a los problemas coyunturales de liquidez de las entidades, en AA.VV. Estudios sobre resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi, Cizur Menor 2020, pág. 580.



Universidad de Valladolid

En estos planes se han de incluir diversos escenarios negativos y las medidas a implementar en cada uno de ellos. Las soluciones que aporten estos planes se tendrán que mover en el ámbito privado, en ningún caso se podrá acceder a ayudas públicas.

El plan de recuperación será aprobado por el órgano de administración de la entidad de crédito y una vez estudiado por la autoridad de supervisión si no cree que haya de ser modificado, se dará traslado a la autoridad de resolución para que pueda exigir o modificar algún extremo.

El artículo 8 de la Ley 11/2015 establece las condiciones para la actuación temprana, pero no cómo activarla. Tampoco desarrolla la materia el Real Decreto 1012/2015, por lo que la activación se realiza a través de una Guía de la ABE²⁶⁷, la cual facilita a las autoridades unos umbrales muy concretos para su activación.

El proceso más importante y del que se hace uso de forma habitual es el conocido PRES que se ha podido ver desarrollado en la Parte II de este trabajo. Indicaciones que no obligan a la autoridad competente, pero que sí facilita su decisión. El supervisor podrá exigir el cumplimiento de las medidas de los planes de recuperación u otros como el cese de miembros del órgano de dirección o la intervención de la entidad en supuestos graves.

En síntesis, cuando una entidad de crédito incumpla la normativa de solvencia o se prevé que lo haga, pero se encuentre en disposición de solucionarlo por sus propios medios, el supervisor competente dará por iniciada la fase de actuación temprana.

Cuando el supervisor competente inicie esta actuación temprana no conllevará que se le revoque la autorización para ejercer su actividad a la entidad de crédito. Si el problema logra superarse será también el supervisor el que declare la situación como finalizada.

El supervisor competente deberá, al menos trimestralmente, emitir un informe sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas y trasladarlo a la autoridad de resolución, informándole en todo caso para que pueda actuar. Así mismo, podrá solicitar en esta fase la autoridad de resolución la información necesaria para una posible actuación.

²⁶⁷ EBA/GL/2015/03



2.3. La fase de resolución o fase ejecutiva de la resolución

La Fase de resolución o fase ejecutiva de la resolución, como reza la norma, se trata de la liquidación ordenada de la entidad de crédito.

Para que se active esta fase de resolución el Reglamento UE nº806/2014 detalla y a su vez exige que se den de forma cumulativa tres requisitos para ello. De igual modo se regula en la Ley 11/2015.

En primer lugar, exige que la entidad de crédito sea inviable o se prevea que lo sea en un corto periodo de tiempo. Serán, bien el supervisor, o la autoridad de resolución de cada Estado, los que decidan cuándo una entidad es o no viable. En el caso de España es el supervisor el que determina la inviabilidad de una entidad de crédito previa consulta del FROB, es decir, de la autoridad de resolución ejecutiva. Aunque la realidad es que el supervisor, el BdE, como se ha podido ver también es la autoridad de resolución preventiva, por lo que en todo caso estará ligado, aunque el trabajo lo realicen diferentes equipos.

En segundo lugar, se exige que no exista una solución privada o acción supervisora que pueda revertir la inviabilidad en un plazo razonable, correspondiendo al supervisor y al FROB decidir sobre este punto.

Y en tercer y último lugar se reclama también, que la resolución de la entidad de crédito sea necesaria por interés público. Este último requisito aparece taxativamente fijado en las tres normas sobre resolución, pues la resolución de la entidad de crédito solo tendrá cabida si existe este interés público, es decir, que no se puede llevar a cabo la liquidación de la entidad por los cauces de los procedimientos ordinarios nacionales de insolvencia por poner en peligro las funciones esenciales de la entidad, como la estabilidad financiera, proteger los fondos públicos, a los depósitos cubiertos entre otros.

Se incide en que la resolución de una entidad de crédito se trata de un procedimiento de extrema complejidad, el cual gira en torno a requisitos, cumplimientos y obligaciones que no dejan nada al arbitrio de las entidades. No cabe duda de que tal afirmación es acertada,

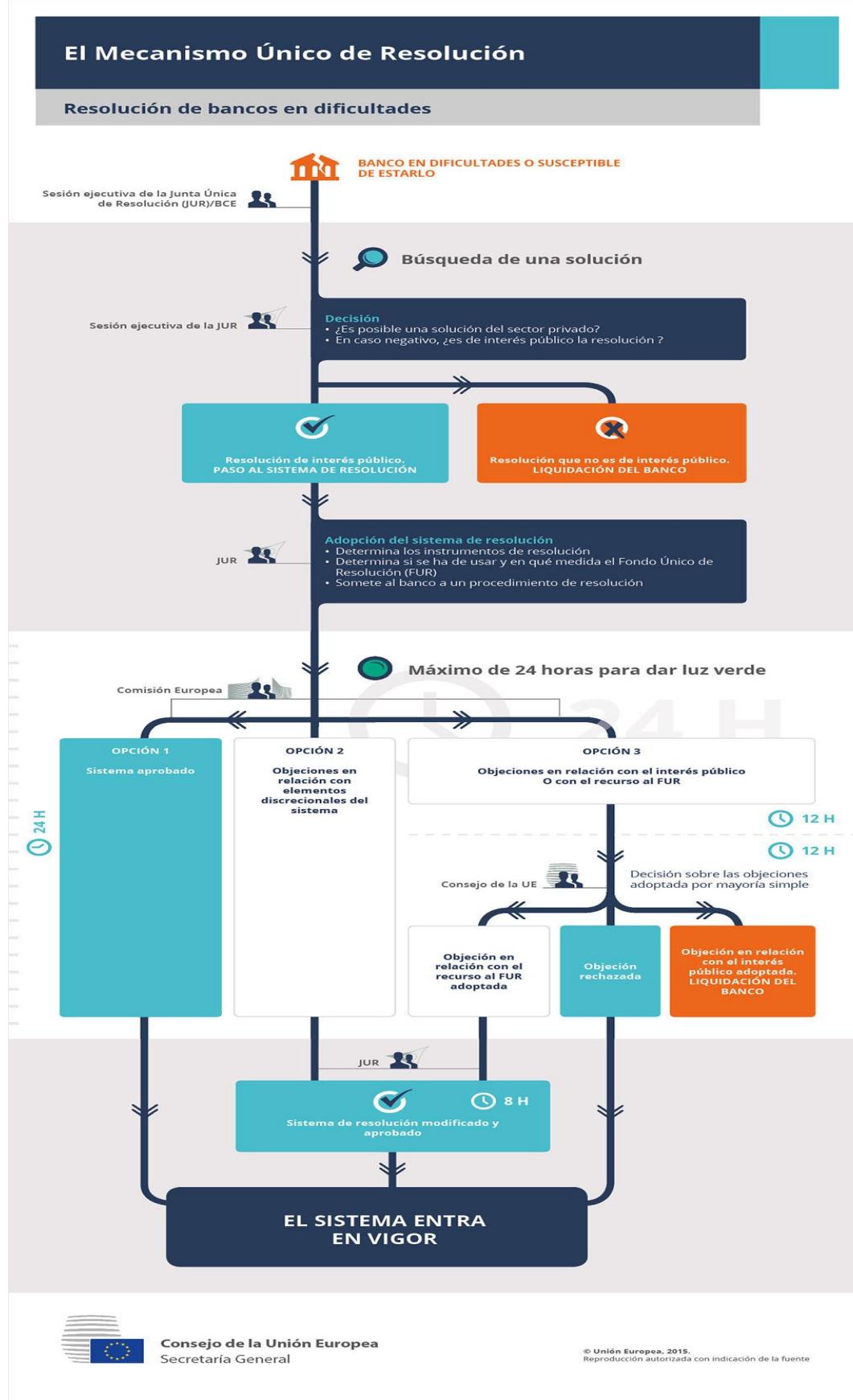


Universidad de Valladolid

aún más complejo si cabe en nuestro territorio donde los órganos encargados del proceso de resolución son duales²⁶⁸.

Para implementar de forma correcta el proceso de resolución, se tiene que haber establecido en el plan de resolución el instrumento que se va a aplicar. La normativa establece cuatro instrumentos: la venta del negocio de la entidad, la entidad puente, la sociedad de gestión de activos y la recapitalización interna o *bail in*.

²⁶⁸ PALOMAR OLMEDA, A. “El sistema de resolución de entidades de crédito en España: aspectos generales de la Ley 11/2015, de 18 de junio en RUIZ OJEDA, A y LÓPEZ JIMÉNEZ J. *Estudios sobre resolución bancaria*, Aranzadi, Cizur Menor 2020, pág. 174.





Universidad de Valladolid

Fuente: Consejo de la Unión Europea, Secretaría General²⁶⁹.

3. La problemática que surge al aplicar el proceso de resolución y las posibles soluciones

En el proceso de resolución de una entidad de crédito intervendrán el BCE, la JUR, el Consejo y las ANR, que en el caso de España como se ha podido ver son el BdE y el FROB, cumpliendo con lo establecido en el artículo 18 y siguientes del Reglamento del MUR en todo caso.

Las cuestiones principales que aparecen establecidas en el marco resolutorio de acuerdo con la actual norma se han de cumplir de forma cumulativa y escalonada. En primer lugar, el BCE o la JUR en sesión ejecutiva identifican a una entidad de crédito como inviable o probablemente inviable. En segundo lugar, la JUR en sesión ejecutiva se plantea si existe o no alguna solución privada o supervisora, pues en caso de que no exista ninguna de las dos se ha de pasar al último requisito exigido por la norma. Se exige también como último requisito que exista interés público. Si no lo hay, se inicia la liquidación ordinaria de la entidad de crédito por los cauces legales de cada Estado miembro. Si hay interés público se acude al esquema de resolución y se inicia el mismo.

Aquí reside uno de los elementos diferenciadores respecto al caso de resolución español del Banco Popular Español S.A, donde se consideró que existía tal interés público y por tanto se hizo uso del procedimiento de resolución en el marco europeo, mientras que en los supuestos de entidades italianas (Monte dei Paschi di Siena²⁷⁰, Veneto Banca SpA y Banca Popolare di Venezia) no se consideró como tal, por tanto, se hizo uso de la normativa de liquidación ordinaria de su propio Estado.

El problema que surge en este momento es la ambigüedad con la que el legislador redacta la norma y sus conceptos, dejando al criterio de las autoridades la aplicación de estos, con la problemática y crítica que llevan aparejada.

²⁶⁹ <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/infographics-srm/>

²⁷⁰ En el supuesto de Monte dei Paschi di Siena, el gobierno intentó en primer lugar una recapitalización del mercado, y al fallar, hizo uso de la norma nacional a través de la recapitalización cautelar pública.



Universidad de Valladolid

De los tres requisitos cumulativos que exige la norma para poder dictar la autorización de la resolución, el primero establece que la entidad sea inviable o previsiblemente lo sea en un corto periodo de tiempo.

Pues bien, el Reglamento UE nº806/2014 en el artículo 18.1a²⁷¹ en conexión con el 18.4²⁷² define lo que es una de entidad inviable, aunque su terminología sea la de “*graves dificultades*”, y donde se establece un listado de motivos como: incumplir los requisitos por los cuales se le otorgó la autorización, cuando el activo sea inferior al pasivo, la imposibilidad para hacer frente al pago de las deudas etc, por lo que la discrecionalidad de su aplicación es elevada para la autoridad de resolución competente. Pero incluso es mayor la libertad decisoria en el marco nacional, pues la Ley 11/2015 en su artículo 20 ni siquiera delimitada los supuestos.

Si en torno a la exigencia de que la entidad sea inviable la norma es ambigua, respecto al concepto de interés público la autoridad de resolución encuentra el mismo problema, dejando la decisión en manos de la autoridad de resolución ejecutiva, en nuestro supuesto, el FROB sin un control preestablecido para su decisión.

La JUR aplicará el procedimiento de resolución sobre una entidad de crédito significativa previa comunicación del BCE en la que se especifique la inviabilidad de la entidad de crédito ya sea por iniciativa propia del BCE, de la JUR o de la propia entidad, siempre y cuando se cumplan los tres requisitos, inviabilidad o probable que lo sea en un corto periodo de tiempo, inexistencia de medidas privadas alternativas e interés público, pero para tomar tal decisión la discrecionalidad será amplia.

Las autoridades competentes deberán cerciorarse de que estos tres extremos se dan de forma cumulativa antes de que se dicte la decisión por la que se apruebe el inicio del

²⁷¹ Artículo 18.1 a) que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo.

²⁷² Artículo 18.4.A efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra a), se considerará que un ente tiene graves dificultades o que probablemente va a tenerlas si se produce una o varias de las siguientes circunstancias: a)que el ente haya incumplido o existan elementos objetivos que indiquen que incumplirá, en un futuro cercano, los requisitos necesarios para conservar su autorización, de forma tal que resulte justificada su retirada por parte del BCE, incluso, pero sin limitarse a ello, por haber incurrido el ente, o ser probable que incurra, en pérdidas que agoten o mermen significativamente sus fondos propios; b)que el activo del ente sea inferior a su pasivo, o existan elementos objetivos que indiquen que lo será en un futuro cercano; c)que el ente no pueda hacer frente al pago de sus deudas o demás pasivos a su vencimiento, o existan elementos objetivos que indiquen que no podrá en un futuro cercano; d) que se necesite ayuda financiera pública extraordinaria.



Universidad de Valladolid

proceso de resolución de la entidad de crédito. Verificado el cumplimiento de este extremo y dictada la orden por el que se inicie el proceso de resolución, será la JUR la que desarrollará el procedimiento de resolución, con sus medidas e instrumentos, mientras que será la ANR ejecutiva la que lo aplique, como ocurrió con Banco Popular Español S.A, único caso hasta la fecha, y del que se ocupó de aplicar las directrices de la JUR el FROB como ANR ejecutiva.

Iniciado el proceso de resolución, es la propia JUR la que deberá examinar si se han cumplido con los objetivos principales de la resolución, garantizar la continuidad de las funciones esenciales de la entidad de crédito, garantizar la estabilidad financiera en su conjunto, protección de los fondos públicos y que los accionistas y acreedores no hayan tenido que soportar mayores pérdidas por la aplicación de la resolución, que si se hubiera aplicado el procedimiento ordinario de liquidación²⁷³. Para asegurarse el cumplimiento de este último requisito se contratará a un experto independiente que lo verifique, pues en caso de que así fuera se prevé que el FUR compense dichas perdidas. En el caso del Banco Popular, tras el estudio del supuesto el experto independiente ha resuelto que no hubo mayores pérdidas aplicando la norma europea respecto de lo que hubiera supuesto la aplicación del proceso de liquidación ordinaria nacional.

3.1 La planificación de la resolución.

Una de las tareas principales del MUR, es la planificación de la resolución persiguiendo con ello el conocimiento de la operativa de las entidades de crédito e identificando los posibles obstáculos para eliminarlos. A través de esta planificación el MUR persigue una actuación inmediata y eficaz para evitar los efectos negativos que puedan devenir sobre la estabilidad financiera en su conjunto.

Los planes de resolución serán elaborados por las autoridades de resolución preventiva, al menos anualmente²⁷⁴, en el caso de España le corresponde al BdE, en colaboración con

²⁷³ DE DIEGO DE MINGO, J. "El interés público en la resolución bancaria. Un concepto controvertido", en AA.VV. Estudios sobre resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi. Cizur Menor 2020, págs. 653 a 657.

²⁷⁴ Existen ciertas excepciones permitiendo por ejemplo el establecimiento de obligaciones simplificadas para entidades de menor tamaño.



Universidad de Valladolid

las entidades de crédito pues la Ley 11/2015 en su artículo 13.2 establece la obligación de cooperar en la elaboración de los planes de resolución a todas las entidades de crédito. La comunicación entre las entidades de crédito y las autoridades de resolución de forma continuada y fluida es esencial, considerándose en muchos supuestos como un obstáculo a la resolución que esta comunicación no se produzca de tal manera.

Dependiendo de si se tratan de entidades de crédito significativas o menos significativas el BdE actuará en cooperación con la JUR (significativas) o de forma individualizada (menos significativas) aunque siempre bajo la decisión final de la JUR.

En el marco de los planes de resolución, la determinación de las actividades esenciales de las entidades de crédito se llevará a cabo en colaboración entre la JUR, la ABE y el BCE. Para determinar dichas actividades se ha desarrollado un modelo concreto denominado *template* cuya primera aplicación se produjo en el año 2017. Se trata de un procedimiento de carácter estándar de recopilación de información cuantitativa y posterior valoración de un experto de la autoridad de resolución competente.

Las autoridades de resolución deben seguir de forma cercana el trabajo de las autoridades de supervisión, pues su tarea resolutiva va intrínsecamente ligada a su desempeño supervisor, puesto que en apenas unos días puede producirse la necesidad de iniciar el procedimiento de resolución de una entidad de crédito si se cumplen los requisitos de *resolubilidad*.

Para ello se tiene que garantizar y realizar un control de la gobernanza y canales de comunicación, así como un análisis del modelo de negocio, es decir, tener un conocimiento pleno de cuáles son las actividades esenciales o críticas de la entidad de crédito, de tal manera que estas se puedan seguir prestando aun cuando la entidad sea resuelta.

Aprobado el plan de resolución, las autoridades competentes deberán comunicar a la entidad de crédito objeto de este un resumen detallado, así como las medidas que deben adoptar para facilitar en su caso la resolución de la entidad.

Se ha de tener en consideración que sin el cumplimiento del requisito de "interés público" no se puede llevar a cabo el plan de resolución, pues en caso contrario el procedimiento



Universidad de Valladolid

que se deberá aplicar a la entidad será el de carácter nacional de liquidación ordinaria. Se considerará, en todo caso, que existe interés público cuando a través del procedimiento de liquidación ordinario no se garantice la continuación de las actividades esenciales de la entidad de crédito.

Tomando como punto de partida que toda entidad de crédito debe colaborar en el desarrollo del plan de resolución, una vez descartada la cuestión de la liquidación a través del procedimiento de liquidación ordinaria se ha de decidir qué estrategia de resolución seguir, valorar la capacidad de absorción de pérdidas y eliminar los posibles obstáculos a la resolución entre otros.

3.2 La estrategia de resolución

La estrategia de resolución aparece regulada en el artículo 25.1k. del Real Decreto 1012/2015. A la hora de redactar el plan de resolución es fundamental establecer una estrategia clara de resolución, que se ha de dividir en, qué instrumento de resolución se usará y cuál será el punto de entrada de la resolución (único, múltiple o híbrido).

El punto de entrada se enfoca en que las entidades de crédito por regla general tendrán filiales en diferentes países, por lo que se ha de tener en cuenta a cuál de ellas se aplicará el instrumento de resolución, determinado por tanto el punto de entrada de resolución, único o múltiple.

Cuando se habla de punto de entrada único, suele hacerse referencia a la matriz de la entidad de crédito, de tal modo que solo entra en resolución una entidad de crédito. Si la matriz tiene pérdidas serán los accionistas y acreedores los que absorban las pérdidas y recapitalicen la entidad de crédito y, si alguna de sus filiales tiene pérdidas, el grupo deberá tener prefijados mecanismos para trasladarlos a la matriz que actúa como punto de entrada y ésta recapitalizará la filial.

Contrapuesto al anterior, el punto de entrada múltiple significa que las posibles pérdidas de una filial son independientes dentro de la propia entidad de crédito y, por tanto, su inviabilidad no afecta al conjunto. Los accionistas y acreedores absorben las pérdidas y la entidad de crédito continúa realizando sus funciones esenciales.



Universidad de Valladolid

El punto de entrada híbrido se trata de una opción que aporta la norma pero que nunca ha sido aplicado, en el cual se hace uso de las características de los dos puntos de entrada anteriores delimitados de forma clara en el plan de resolución.

Definida la estrategia de resolución, se han de identificar los posibles obstáculos que pueden afectar a la resolución de la entidad y analizar cómo cómo pueden afectar a la valoración experta de la *resolubilidad*. La valoración abarca el análisis de la información aportada por la entidad de crédito para la identificación de los obstáculos, el impacto que tendría sobre la estrategia de resolución elegida y determinar si se pueden eliminar los obstáculos o si persistirían en caso de resolución. La planificación de la resolución es continua, por lo que, una vez identificados los obstáculos, el proceso continúa analizando la posibilidad de otros nuevos y su eliminación.

La actual normativa, como se ha podido ver, facilita cuatro instrumentos de resolución: la venta del negocio de la entidad, la transmisión de activos o pasivos a una entidad puente, la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos y la recapitalización interna o *bail in*.

Estos instrumentos se podrán adoptar por el FROB de forma individual o conjuntamente varios de ellos, con la excepción de la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos que deberá aplicarse obligatoriamente de forma conjunta con otro de los otros instrumentos.

El coste que suponga el uso de cualquiera de los instrumentos podrá recuperarse bien deduciéndolo del valor abonado en el proceso de venta; a cargo de la entidad de crédito como acreedor preferente o, a cargo de los posibles ingresos generados por el cese de la actividad.

Para facilitar la efectividad del instrumento de resolución que se decida aplicar en la entidad de crédito, sea cual sea, podrá procederse sin la necesidad de solicitar el consentimiento de accionistas o acreedores y ello en protección de los intereses principales de esta, es decir, la estabilidad financiera y la protección del interés público.



Universidad de Valladolid

3.3 Financiación de la resolución

Una de las cuestiones claves a la hora de acometer la ejecución de los planes de resolución es, ¿quién asume los costes de la resolución?

Para dar respuesta a esta pregunta el legislador lo ha enfocado desde dos perspectivas. Por una parte, a través del instrumento de recapitalización interna o *bail in* y por otro, el FUR financiado por las propias entidades de crédito, cuestiones a las que hacemos referencia en los apartados siguientes.

3.4. Los instrumentos de resolución

3.4.1 La recapitalización interna o *bail in* aparece regulada en los siguientes artículos de las normas principales, conforme a la tabla adjuntada.

	Reglamento UE nº806/2014	Directiva 2014/59/UE	Ley 11/2015	Real Decreto Ley 7/2021
Recapitalización interna o <i>bail in</i>	artículo 27	artículo 43	artículo 40	artículo 40

*Fuente: tabla de elaboración propia

Este instrumento se ha convertido en la base de la nueva regulación europea de resolución, contrapuesta al *bail out* seguido durante la crisis. Se pasa del rescate bancario con fondos públicos a una regulación frontalmente opuesta, en la que los primeros en hacer frente a las perdidas serán los accionistas y acreedores a través de la recapitalización interna²⁷⁵. Es decir, se trata de un rescate interno donde las pérdidas son asumidas por accionistas y

²⁷⁵ PHILIPPON, T. y SALORD, A. “Bail-ins and Bank Resolution in Europe. A Progress Report”. *Geneva reports on the World Economy*, Special Report 4, 2017, págs. 14 y 15.



tenedores de deuda. Este principio económico será perseguido por parte de todos los instrumentos.

La Ley 11/2015 regula detalladamente la recapitalización interna y la absorción de pérdidas de accionistas y acreedores para posteriormente recapitalizar la entidad.

En nuestro territorio, el instrumento será implementado por el FROB, que deberá amortizar y convertir los instrumentos de capital de la entidad, o aplicará el instrumento de recapitalización interna, amortizando sus pasivos o convirtiendo las acciones y otros instrumentos de capital de la entidad.

Establece para ello un orden de prelación. En primer lugar, se amortizan los instrumentos de capital ordinario CET1 de la entidad de crédito proporcional a las pérdidas y posteriormente se convierten o amortizan el resto de los pasivos, siendo esta segunda fase la que se conoce como recapitalización interna o *bail in* (si el importe anterior no es suficiente para la recapitalización se amortizará el capital adicional de nivel 1, posteriormente los de nivel 2, luego la deuda subordinada que no sea capital adicional de nivel 1 y 2, y por último los pasivos permitidos por la norma).

Se ha de señalar que la norma también establece determinados pasivos excluidos del *bail in* junto a la prelación de pasivos para la absorción de pérdidas: los depósitos interbancarios a menos de siete días, depósitos garantizados, los pasivos colateralizados o los Fondos de Garantía de Depósitos, como se pudo ver en el desarrollo de la Directiva 2014/59/UE.

Con la aplicación de este instrumento la autoridad de resolución persigue, por una parte, recapitalizar la entidad de tal manera que pueda realizar las actividades esenciales, o, por otra, convertir el capital o reducir la deuda al aplicar cualquiera de los otros tres instrumentos: segregación de activos, venta de negocio o constitución de una entidad puente.

Este objetivo sigue la guía anterior, a través de la recapitalización interna tras absorber las pérdidas y recapitalizar de forma completa la entidad de crédito, restableciendo su viabilidad a largo plazo, siempre y cuando disponga de la liquidez necesaria. El resultado de la aplicación correcta de este instrumento devendría en que la entidad de crédito en



Universidad de Valladolid

resolución recuperara la solvencia, cumpliendo con los requisitos básicos de actuación para un funcionamiento normal de la entidad.

Para conseguirlo la autoridad de resolución dispone de un poder que puede considerarse como discrecional, aunque con matices.

Por una parte, puede dejar sin valor el total de las acciones o cualquier otro instrumento de capital y de ciertos pasivos. Por otra, puede convertir también los pasivos en acciones ordinarias, obligar a la entidad a emitir nuevas acciones preferentes, cancelar las acciones emitidas por esta o incluso suspender los pagos durante un tiempo limitado.

En nuestro territorio el FROB llevará a cabo la amortización y conversión de instrumentos de capital o en su defecto la aplicación del instrumento de recapitalización interna amortizando sus pasivos o convirtiendo en acciones u otros instrumentos de capital de la entidad. Este instrumento se va a poder ver aplicado en el supuesto práctico desarrollado en esta parte del estudio.

Todas estas funciones restrictivas de las que puede hacer valer la autoridad de resolución tendrán unos límites impuestos por las normas de resolución, pues el poder otorgado es extenso, en ocasiones considerado por la doctrina como discrecional, pero no ilimitado, pues ha de respetar los principios básicos establecidos por la normativa europea.

La realidad aplicada al caso concreto, como ha ocurrido en el Banco Popular Español, sitúa el concepto más cercano a discrecional que limitado, pues así actuó la JUR.

La aplicación final de este instrumento ante el supuesto de que una entidad de crédito sea insolvente va ligado a que, de manera previa, y de acuerdo a lo establecido por la Directiva 2014/59/UE, cada entidad de crédito cumpla con los requisitos mínimos de pasivos elegibles para la recapitalización interna o MREL, pues de nada servirá aplicar el instrumento de recapitalización interna si una vez hecho uso del mismo, no existen pasivos que puedan absorber las pérdidas.

El mecanismo de recapitalización interna exige también un instrumento interno a las entidades de crédito en sus balances, el reseñado MREL o mínimo de pasivos elegibles para la recapitalización interna. El objetivo de este instrumento es garantizar que todas y cada una de las entidades de crédito dispongan de pasivos con capacidad suficiente para



Universidad de Valladolid

absorber perdidas en caso de insolvencia. Será la autoridad de resolución caso por caso y atendiendo a las circunstancias y características de la entidad la que establezca el porcentaje de esos pasivos exigibles. El ejemplo concreto se desarrolla en el epígrafe del Banco Popular Español S.A.

3.4.2 La venta del negocio. En este instrumento habrá que diferenciar entre la venta de las acciones de la entidad de crédito o la venta total o parcial de sus activos y pasivos, es decir, o se produce la venta total o parcial de la entidad de crédito a otra entidad privada. Se trata de un instrumento eficaz y rápido, pero que exige la existencia de al menos una entidad privada que desee realizar la transacción.

Este instrumento ha de ser utilizado siguiendo los principios económicos de la Unión como son la transparencia o la homogeneidad competitiva entre los diferentes compradores de tal manera que no se favorezca a una entidad en perjuicio de otra.

Las autoridades de resolución han de garantizar que la transmisión se produzca en condiciones de mercado de acuerdo con la valoración de la entidad de crédito en resolución, por lo que el adquirente deberá valorar la compra con la información previa a la resolución. En el supuesto de que el precio obtenido por la venta del negocio pudiera generar alguna pérdida, esta deberá ser absorbida por los accionistas y acreedores hasta el porcentaje mínimo que establece la norma, 8%.

3.4.3. El banco puente. Se trata de la transferencia al banco puente de las acciones u otros instrumentos de capital, activos o pasivos de la entidad de crédito sobre la que se aplica el procedimiento de resolución. Normalmente se producirá la transmisión a otra entidad de los activos de mayor calidad y de parte de sus pasivos. El uso de este instrumento como regla general se traduce en el traspaso de los depósitos, por lo que la entidad de crédito en resolución deviene insolvente y se liquidará.

Este instrumento presenta algunas especialidades, pues el legislador establece que este banco puente deberá ser total o parcialmente público, que su control quedará en manos de la autoridad de resolución y que estará limitado en el tiempo a un máximo de dos años



Universidad de Valladolid

(aunque se prevén ciertas excepciones). La valoración se realizará por un experto independiente.

3.4.4 La segregación de activos a una Sociedad de Gestión de activos es el último de los cuatro instrumentos que el legislador facilita a las autoridades de resolución, y aparece regulado en el artículo 28 de la Ley 11/2015.

Este instrumento tiene una peculiaridad respecto a los otros, pues la norma exige que para poder hacer uso del mismo se ha de aplicar de forma conjunta a uno de los instrumentos anteriores, nunca de forma individual.

La función de este instrumento será la de segregar los activos dañados fuera de la entidad de crédito en resolución para transferirlos con un precio cerrado a un vehículo especializado que lo gestione a largo plazo. En el caso de España se creó la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria SAREB, una sociedad anónima de carácter público en la que el 45% de la participación corresponde al FROB, mientras que el resto corresponderá a capital privado de diferentes entidades de crédito. Por tanto, el control de esta sociedad está en manos del FROB. Con este instrumento se transmiten los activos, derechos o pasivos a una entidad de gestión de activos.

La entidad de gestión de activos ha de ser total o parcialmente pública y dirigida por la autoridad de resolución. Dicha entidad perseguirá la obtención del máximo valor en el proceso de liquidación. Un experto independiente realizará la valoración de los activos y pasivos y del valor que deberá abonar la entidad en resolución.

4. La Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB)

En la legislación nacional la SAREB se trata de uno de los instrumentos que se crea a través de la nueva regulación de resolución bancaria y de forma coloquial se le conoce como “banco malo”.



Universidad de Valladolid

Este instrumento se usa para dos finalidades totalmente diferentes. En primer lugar, el banco malo de las propias entidades de crédito, lugar donde separan los activos dañados y cuya gestión está separada de la entidad. En segundo lugar, el denominado banco malo, ya sea público o privado, que reciben activos dañados de otras entidades de las que no son propietarios.

Entre las imposiciones que realizó al Estado español el Memorando de Entendimiento, se estableció la obligación para nuestro legislador de crear una sociedad de gestión de activos la cual recibirá todos aquellos activos que estén deteriorados de las entidades de crédito que fueron reestructuradas con ayudas públicas.

El Memorando de Entendimiento de forma clara establecía otra obligación, la clasificación de las entidades de crédito en diferentes grupos de acuerdo con su solvencia. La valoración de la solvencia de todas las entidades de crédito se debía realizar por agentes externos a las entidades en todo caso, y una vez finalizada dividirlos en cuatro grupos²⁷⁶. Estos grupos se numeraron de la siguiente manera, grupo 0, grupo 1, grupo 2 y grupo 3.

Tras la clasificación, de acuerdo con las directrices del Memorando de Entendimiento, las entidades del grupo cero y tres traspasarían sus activos deteriorados a una sociedad de gestión de activos de su propiedad, que no necesitaron intervención. Mientras que los otros dos grupos, grupo uno y dos, que necesitaron de la intervención del FROB (y por ello estaban participadas por el propio FROB) traspasarían los activos deteriorados a una sociedad de gestión de activos única, que se creó para tal fin, la SAREB a través de la Ley 9/2012 y el posterior Real Decreto 1559/2012.

²⁷⁶ Memorando de Entendimiento de Condiciones de Política Sectorial Financiera. Ministerio de Asuntos Exteriores, 20 de julio de 2012. Páginas 4 a 8. Partiendo de los resultados de la prueba de resistencia y de los planes de recapitalización, se procederá a una clasificación de los bancos. El Grupo 0 estará formado por los bancos en los que no se detecte déficit de capital y que no requieran la adopción de ulteriores medidas. El Grupo 1 ya ha sido predefinido como los bancos que ya son propiedad del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (BFA/Bankia, Catalunya Caixa, NCG Banco y Banco de Valencia). Pertenece al Grupo 2 los bancos con déficit de capital, según la prueba de resistencia, y que no puedan afrontar dicho déficit de forma privada y sin ayuda estatal. Por último, el Grupo 3 estará integrado por los bancos con déficit de capital, según la prueba de resistencia, pero que cuenten con planes fiables de recapitalización y puedan afrontar dicho déficit sin recurrir a la ayuda del Estado. La distribución de los bancos entre los Grupos 0, 2 y 3 se realizará en el mes de octubre, sobre la base de los resultados de la prueba de resistencia y de una valoración de los planes de recapitalización.



Universidad de Valladolid

Una vez creada sociedad de gestión de activos, SAREB, se establecieron unos principios básicos en torno a ella. En primer lugar, se limitó en el tiempo a quince años. En segundo lugar, al menos el 55% del capital sería privado, de tal manera que el capital público 45% fuera titularidad del FROB siempre fuera minoritario²⁷⁷. Este capital privado fue cubierto por las principales entidades de crédito y de seguros de nuestro territorio. A cierre del año 2012 la SAREB había recibido 50781 millones de euros²⁷⁸.

5. La resolución del Banco Popular Español S.A

Tomando prestadas las palabras de MORGADO DIAZ “*el Banco Popular Español S.A ostenta el desagradable honor de haberse convertido en la primera entidad de crédito intervenida por la Unión Europea*²⁷⁹”.

Por tanto, el Banco Popular es el primer y único supuesto hasta la fecha en el que el FROB ha tenido que hacer uso de las nuevas funciones encomendadas por la Ley 11/2015 bajo las directrices de la JUR. Este hecho se produce en el mes de junio de 2017 cuando ejecuta el mandato de la JUR respecto a la resolución del Banco Popular Español S.A.

Todas las entidades de crédito significativas tienen la obligación de facilitar información al BCE como autoridad de supervisión de forma continuada como se ha podido ver. Pues bien, esto hizo que en el primer semestre de 2017 tanto la autoridad de supervisión como la de resolución no dejases de controlar la enmascara mala situación de liquidez del Banco Popular, pese a los buenos resultados de las pruebas de resistencia de 2016.

Podría tratarse de una falta de diligencia en el trabajo, pero la realidad es que se habían realizado otros controles durante el año 2011, 2014 que no auguraban el problema futuro,

²⁷⁷ LIDÓN LARA, M^a. *La supervisión bancaria europea*, op.cit. pág. 137.

²⁷⁸ https://www.sareb.es/es_ES/conoce-sareb/como-trabajamos/sareb-en-cifras.

<https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/11136286/03/21/Sareb-perdio-1073-millones-en-2020-un-133-mas-en-linea-con-sus-previsiones.html>

El informe de gestión publicado del año 2020 establece un impacto negativo en el valor contable de sus activos inmobiliarios en el que la SAREB perdió 1.073 millones, un 13,3% más, en línea con sus previsiones

²⁷⁹ MORGADO DIAZ, C. op cit pág. 296.



y posteriormente en 2018²⁸⁰. El problema y la realidad es que en este caso concreto fallaron, lo que no supone que el nuevo sistema supervisor no sea diligente, sino que se produjo por el cumulo de varios factores.

5.1 Evolución cronológica del Banco Popular Español S.A

Es necesario realizar una evolución cronológica completa de la información del Banco Popular Español S.A para posteriormente desarrollar el procedimiento que derivó en la resolución de la entidad.

- El Banco Popular se funda en el año 1926 y desde el año 1947 hasta su resolución en 2017 mantuvo la denominación Banco Popular Español. A lo largo de sus noventa años de historia se fue extendiendo por todo el territorio nacional y de forma escalonada por parte de Europa y otras partes del mundo.
- En 1989 realiza colaboraciones con el banco alemán HypoBank²⁸¹ y en 1992 se extiende hasta Portugal, alcanzando relevancia en 2003 por la adquisición del Banco Nacional de Crédito Portugués²⁸², el que fuera Banco Popular Portugal.
- Ya en 2007 compra en Estados Unidos la entidad TotalBank por un importe de 218,11 millones de euros²⁸³.
- A finales del año 2008 el Banco Popular Español absorbe a cuatro de sus filiales: Banco de Crédito Balear, Banco de Galicia, Banco de Castilla y Banco de

²⁸⁰ ESTELLA DE NORIEGA, A. “La regulación de los “stress test” a la banca en la Unión Europea: una cuestión de credibilidad”, en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi, Cizur Menor 2020, pág. 317.

²⁸¹ https://elpais.com/diario/1989/07/15/economia/616456815_850215.html

²⁸² https://elpais.com/diario/2003/01/10/economia/1042153208_850215.html

²⁸³ <https://www.diarioinformacion.com/economia/2103/banco-popular-entra-eeuu-compra-totalbank-218-millones/651060.html>



Universidad de Valladolid

Vasconia²⁸⁴, y pocos meses después en mayo de 2009 el Banco de Andalucía tras 165 años en funcionamiento desde su fundación en 1844²⁸⁵.

- En 2010 se produce uno de los mayores acuerdos suscritos por el Banco Popular con el banco Frances Crédit Matuel CIC para prestar servicios conjuntos a sus clientes en Francia, Alemania, España y Portugal²⁸⁶.
- En 2011 se produce una oferta pública de adquisición OPA amistosa por parte de la entidad sobre el Banco Pastor, lo cual supuso un ahorro de cerca de 800 millones de euros para la segunda²⁸⁷ y que finalizó en junio de 2012 con la inscripción en el Registro Mercantil de la fusión por absorción de la entidad Banco Pastor.
- En noviembre de 2012 se realiza una ampliación de capital de 2500 millones de euros para cumplir con las obligaciones de capital establecidos en las pruebas de estrés²⁸⁸.
- En diciembre de 2013 vuelve a realizar una pequeña ampliación de capital para poder adquirir el 24,9% de la entidad BX+ mexicana²⁸⁹.
- En enero de 2014 el Banco Popular pasa a tener el control total de su filial de banca privada tras el pago a Dexia de 49,2 millones de euros. Esta se creó en el año 2001 como una 'joint venture' al 60-40% entre Banco Popular Español y Dexia Banque Internationale à Luxembourg.
- En agosto de 2014 vende el 51% del negocio de tarjetas de Banco Popular a la estadounidense Värde Partners por 510 millones de euros²⁹⁰.

²⁸⁴ <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/771694/09/08/Banco-Popular-absorbe-a-sus-filiales-regionales-Banco-de-Castilla-Banco-de-Credito-Balear-Banco-de-Galicia-y-Banco-de-Vasconia.html>

²⁸⁵ https://www.abc.es/economia/abci-disuelve-banco-andalucia-tras-anos-historia-absorbido-banco-popular-200908070300-923166916338_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

²⁸⁶ <https://www.elperiodico.com/es/economia/20100629/el-popular-crea-con-credit-mutuel-un-nuevo-banco-354537>

²⁸⁷ <https://www.rtve.es/noticias/20111010/opa-amistosa-del-popular-sobre-pastor-preve-sinergias-valor-800-millones-euros/467366.shtml>

²⁸⁸ <https://www.europapress.es/economia/noticia-banco-popular-culmina-exito-ampliacion-capital-2500-millones-20121128212416.html>

²⁸⁹ <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/5385447/12/13/www.adsquare.com/La-CNMV-suspende-de-forma-cautelar-la-cotizacion-de-Banco-Popular.html>

²⁹⁰ https://www.webcapitalriesgo.com/040814_6_8055/



Universidad de Valladolid

- En septiembre de 2014 compra Citibank por 238,5 millones de euros y se hace con una cartera de 1,2 millones de clientes, unos 2.300 millones en activos bajo gestión, 2.000 millones en depósitos, una red de 45 oficinas (las cuales cerrarán en diciembre de 2015), una plantilla de 950 empleados y 1,1 millones de tarjetas de las que se derivan 1.400 millones de euros en préstamos²⁹¹.
- El 26 de mayo de 2016 se produce la última ampliación de capital de la entidad antes de la resolución por la cantidad 2505 millones de euros²⁹². En septiembre de este año tras la ampliación de capital la reestructuración llevará al cierre de 302 oficinas y a despidos de hasta 3000 trabajadores.
- El 17 de junio de 2016 el Banco Popular hacía público a través de una Comunicación a la CNMV la suscripción de todas las acciones ofrecidas²⁹³
- El 1 de diciembre de 2016 y tras 42 años en el Banco Popular, se plantea la salida de su presidente Ángel Ron²⁹⁴, siendo él mismo el que en febrero dimite, encadenándose el nombramiento de Emilio Saracho como nuevo presidente.
- El 2 de mayo de 2017 la entidad Gallega ABANCA pagó 39 millones de euros al Banco Popular por el 100% de Popular Servicios Financieros²⁹⁵.
- El 11 de mayo de 2017 el Banco Popular encarga la venta urgente de la entidad a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra, hecho que comunicó su presidente a las entidades Santander, BBVA, CaixaBank, Bankia y Sabadell ante la necesidad inminente de fondos por la fuga masiva de depósitos de los clientes²⁹⁶. Esta fuga superaba los 9000 millones de euros, una caída en la cotización bursátil del 33,44% y la rebaja de la calificación crediticia de las principales agencias de rating²⁹⁷. Estas

²⁹¹ <https://www.expansion.com/2014/09/22/empresas/banca/1411404679.html>

²⁹² <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/7591089/05/16/Banco-Popular-amplia-capital-por-2505-millones-para-fortalecer-su-balance.html>

²⁹³ RIBÓN SEISDEDOS, E. “Caso Banco Popular: defensa civil del accionista. Examen fáctico, fundamentos sustantivos y estrategia procesal”, Sepin, 2018, págs. 9 a 10.

²⁹⁴ https://elpais.com/economia/2016/12/01/actualidad/1480580415_534151.html

²⁹⁵ https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-05-02/abanca-compra-popular-filial-credito-consumo-39-millones-euros_1376245/

²⁹⁶ https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-05-11/saracho-encarga-venta-urgente-popular-banco-popular-riesgo-quiebra-jp-morgan-lazard_1381191/

²⁹⁷ DE DIEGO MINGO, J. “La regulación bancaria en el marco de la resolución de entidades de crédito en dificultades: tres casos de estudio”, *Revista Universitaria Europea*, nº 26, Julio-diciembre, 2018, pág. 179.



Universidad de Valladolid

calificaciones aparecen desglosadas en la versión no confidencial facilitada por la JUR de la Decisión de resolución del Banco Popular, y entre las que destaca que el 10 de febrero Dominion Bond Rating Service DBRS rebajara la calificación de la entidad a largo plazo, las participaciones preferentes y la deuda subordinada²⁹⁸. El 7 de abril Standard&Poor rebajó de nuevo la calificación de la entidad²⁹⁹. El 21 de abril Moody's rebajó de nuevo la calificación de la entidad³⁰⁰, y por último un día antes de la resolución tanto Moody's como Dominion Bond Rating Service rebajaron su calificación³⁰¹.

- El 18 de mayo se informa en el Consejo de Administración del resultado del proceso de venta, donde ninguna entidad internacional se vio seducida por la propuesta, y donde las nacionales dijeron que no tenían interés por las altas connotaciones negativas.
- El 5 de junio y tras la fuga de depósitos, las noticias del intento de venta de la entidad hicieron necesaria la activación del programa de emergencia del BCE, conocido como *Emergency Liquidity Assistance (ELA)*³⁰². A través de esta herramienta se facilita liquidez a cambio de garantías de contrapartida. Se han desconocido los datos concretos hasta la publicación en 2019 del informe pericial realizado por dos expertos del BdE. Estos expertos solicitan la información completa para la instrucción de un procedimiento de la Audiencia Nacional, aunque esta información se les entrega de forma sesgada. Con la que sí dispusieron, pudieron discernir que la línea de crédito se inició en 1900 millones de euros,

²⁹⁸ <https://www.expansion.com/empresas/banca/2017/02/10/589e06d622601d894a8b4691.html>

²⁹⁹ <https://www.elmundo.es/economia/empresas/2017/04/07/58e7e2a946163fb6798b45aa.html>

³⁰⁰ <https://www.eleconomista.es/banca-finanzas/noticias/8308683/04/17/Moodys-rebaja-dos-escalones-el-rating-de-Banco-Popular-y-le-otorga-perspectiva-negativa.html>

³⁰¹ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/06/06/companias/1496768356_720404.html

³⁰² <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Eurosistema/elaprocedures.es.pdf> Las entidades de crédito de la zona del euro pueden recibir crédito del banco central no solo a través de las operaciones de política monetaria sino también, de forma excepcional, a través de la provisión urgente de liquidez (Emergency Liquidity Assistance, ELA).

Por provisión urgente de liquidez se entiende la provisión efectuada por un banco central nacional del Eurosistema de:

a) dinero de banco central y/o
b) cualquier otro tipo de asistencia que pueda representar un incremento del dinero de banco central a una institución financiera solvente, o a un grupo de instituciones financieras solventes, que esté atravesando problemas de liquidez temporales, sin que estas operaciones se encuadren en el marco de la política monetaria única.



Universidad de Valladolid

llegando en un segundo momento a los 3800, con un total en garantías de 9688 millones³⁰³. En menos de dos días agotó dicha vía, pues se quedó sin activos que ofrecer como contrapartida y a las 15h. del martes 6 de junio se pone en marcha el proceso de resolución. Se estima que entre enero y mayo la salida de depósitos estuvo entre los 13.500 y 15.000 millones de euros. La mayor parte de estas salidas se produce entre abril y mayo como consecuencia de las noticias en torno a la entidad, siendo el culmen el 2 de junio cuando la presidenta del MUR comunica a la agencia Reuters que la entidad Banco Popular estaba siendo supervisada para la realización de su proceso de venta.

- Durante la tarde del 6 de junio el BCE después de comprobar como la entidad agotaba la línea de liquidez, y tras comunicar el propio consejo de administración del Banco Popular su inviabilidad por falta de liquidez determina que el Banco Popular Español S.A era inviable o era previsible que lo fuera por sus graves problemas de liquidez³⁰⁴. El BCE comunica el borrador de inviabilidad de la entidad a la JUR al considerar que no podría hacer frente al pago de sus deudas³⁰⁵ y que las alternativas privadas eran nulas, pues la entidad llevaba meses intentándolo, y el plan de recuperación para conseguir liquidez estaba agotado.
- Durante la noche del día 6 de junio y tras la comunicación del BCE, la JUR estudia el cumplimiento del artículo 18 y sus tres requisitos: la primera ya comunicada, la inviabilidad, la segunda que no exista alternativa privada, en la que ninguna entidad de crédito había tenido interés, y el tercero y último, que existiera un interés público, que así determinó el mismo día.
- El 7 de junio la JUR aprueba el dispositivo de resolución y lo comunica a la Comisión Europea, la cual no muestra objeciones. La JUR redacta la Decisión SRB/EES/2017/08 dirigida a la ANR española, el FROB, en la que se describe el dispositivo de resolución. Se ha de señalar que el documento oficial pese a los más de cuatro años que han pasado no se ha hecho público, únicamente un

³⁰³ RUIZ CLAVIJO, S.J y HERNÁNDEZ ROMEO, P. “Informe pericial sobre la resolución del Banco Popular”, Audiencia Nacional, Auto de 15 de febrero de 2018 pág. 252.

³⁰⁴ https://www.banksupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.pdf

³⁰⁵ <https://www.banksupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ssm.pr170607.en.html>



Universidad de Valladolid

documento no oficial³⁰⁶ censurado con los datos que se ha decidido unilateralmente hiciera públicos.

- El 7 de junio a través de la Resolución de la Comisión Rectora del FROB³⁰⁷ es el primer momento en que se hace pública una información del procedimiento. En ella se facilita el contenido de la Decisión de la JUR donde aparece regulado el esquema de resolución adoptado para la entidad Banco Popular Español S.A.
- El mismo día 7 de junio de su aplicación deriva la pérdida del 100% de las acciones de la entidad y la venta por un euro del Banco Popular Español a la entidad Banco Santander integrándose el primero en este.
- El 20 de junio de 2017, se nombra presidente a Rodrigo Echenique³⁰⁸.
- El 13 de julio cerca de 115.000 accionistas minoritarios de Banco Popular que acudieron a la ampliación de capital de la entidad de mayo de 2016, podrían beneficiarse de la decisión del Banco Santander de compensar a estos pequeños inversores al ofrecer al 99% de los clientes y empleados que invirtieron menos de 100.000 euros puedan recuperar íntegramente su inversión en siete años, renunciando a emprender acciones legales contra el banco. La entidad emitirá 980 millones de euros en bonos de fidelización (aunque el coste máximo que asumirá será de 680 millones de euros, que no tendrán impacto en la cuenta de resultados ni en el capital del grupo, puesto que ya se provisionó en el momento de la compra de Banco Popular) que aportarán una rentabilidad del 1% anual, con pago trimestral, durante siete años³⁰⁹. Dichos bonos se consideran un producto de alto riesgo bancario.
- El 8 de agosto de 2017, el Santander vende al fondo Blackstone el 51% de los activos inmobiliarios de Banco Popular, convirtiendo la operación en una de las

³⁰⁶https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_decision_srb_ees_2017_08_non-confidential_scanned.pdf

³⁰⁷<https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/519/FROBImplementingActJune72017.pdf>

³⁰⁸<https://www.rtvcyl.es/Noticia/C36A0D69-FBBC-585D-4A9779B8202F0D07/20170620/rodrigo/echenique/nuevo/presidente/banco/popular>

³⁰⁹https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/07/13/companias/1499964883_446518.html



mayores en la historia inmobiliaria de España la cual supone la transferencia de 10.000 millones de euros³¹⁰.

- El 1 de diciembre de 2017 se anuncia un acuerdo por el que se vende la filial americana de Banco Popular, TotalBank por 444 millones de euros al Banco de Crédito e Inversiones chileno.³¹¹
- El 27 de diciembre de 2017, Banco Santander Totta, filial portuguesa de Banco Santander, adquiere y fusiona el Banco Popular Portugal, filial de Banco Popular³¹².
- El 24 de abril de 2018, el consejo de administración del Santander aprueba la fusión por absorción del Popular, adquirido en junio, por lo que adquirirá por sucesión universal la totalidad de los derechos y obligaciones de Banco Popular³¹³.
- El 28 de septiembre de 2018, se completaron dichas absorciones y Banco Popular desapareció como entidad jurídica. Esto supone el fin definitivo de la marca Popular.
- El 18 de marzo de 2020 la JUR a través de la Decisión SRB/EES/2020/52 comunica que no habrá compensación de forma definitiva dado que la liquidación ordinaria de la entidad hubiera sido más gravosa que la resolución practicada en la entidad³¹⁴.

5.2 El proceso de resolución, el instrumento aplicado y el cumplimiento de la normativa europea y nacional

Una vez implementado de forma efectiva el MUR a través de la JUR, las ANR y el FUR junto con los procedimientos e instrumentos de resolución disponibles a través de la nueva

³¹⁰ https://elpais.com/economia/2017/08/08/actualidad/1502207980_891427.html

³¹¹ https://elpais.com/economia/2017/12/01/actualidad/1512121565_426364.html

³¹² <https://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-filial-lusa-santander-completa-fusion-negocio-portugues-banco-popular-20171227191455.html>

³¹³ https://www.economiadigital.es/finanzas-y-macro/banco-santander-aprueba-la-absolucion-del-popular_551255_102.html

³¹⁴ www.srb.europa.eu/en/node/958



Universidad de Valladolid

normativa y con los datos temporales del Banco Popular Español, el trabajo se ha de centrar en el proceso concreto que derivó en la resolución de la entidad, y si se cumplieron o no los requisitos establecidos en la normativa comunitaria y nacional.

El Banco Popular Español se trataba antes de entrar en el proceso de resolución de la sexta entidad por tamaño e importancia a nivel nacional. El BdE incluyó a la entidad en 2016 en el grupo de entidades de importancia sistémica, por lo que tendría que cumplir con los requerimientos de capital de acuerdo con tal característica³¹⁵.

Según los datos que se han hecho públicos, escasos y censurados, la entidad había cumplido con las exigencias establecidas por la normativa comunitaria en todos los controles realizados.

Al tratarse de una entidad de carácter significativo la supervisión prudencial le correspondía al BCE, que con ayuda de la ABE había sometido a la entidad a las correspondientes pruebas de resistencia durante el año 2016. Esta prueba consistió en aplicar a la entidad de crédito un escenario base que representara la normalidad y otro escenario adverso en el que aparecieran connotaciones negativas que pusieran en tensión la resistencia de la propia entidad³¹⁶.

El Banco Popular Español superó los escenarios adversos que se le propusieron, incluso sin tener en cuenta la ampliación de capital de 2505 millones de euros realizada ese mismo año, pues si además se hubiera aplicado en el balance, el resultado hubiera sido aún mejor. Ampliación que supuso el 50% de su capitalización bursátil sin que los inversores pudieran conocer la realidad de la situación.

En definitiva, y según los datos que arrojaron las pruebas de resistencia, las ratios de solvencia y liquidez eran superiores a los recomendados por las autoridades competentes, por lo que debía poder continuar con su actividad esencial hasta el año 2018 sin ningún tipo de inconveniente.

³¹⁵ LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “Banco Popular: sobre hundimientos y rescates”, *Diario la Ley*, nº 8998, 12 de junio de 2017, págs.1 a 4.

³¹⁶ ESTELLA DE NORIEGA, A. *op. cit* pág. 301.



Universidad de Valladolid

A pesar de esto, tras la mala gestión de la propia entidad, y las comunicaciones de prensa tan poco acertadas por parte de los representantes de las autoridades europeas, la fuga de depósitos fue continua, privando de liquidez a la entidad para poder seguir ejerciendo sus actividades esenciales con normalidad en el mercado financiero.

Aparecen por tanto una serie de cuestiones ¿Sirven para algo las pruebas de resistencia? ¿Realmente el BCE monitoriza a cada una de las entidades significativas?

De igual modo que el MUR actuó de forma rápida, coherente y sólida en apenas dos días resolviendo la entidad, se ha de remarcar lo contrario por parte del primer pilar de la Unión Bancaria, el MUS, con el BCE como máximo órgano responsable.

A pesar de disponer de una autoridad de supervisión única para las entidades significativas como es el BCE, con liquidez y equipos de trabajo especializados para realizar las funciones para lo que se crearon, la diligencia fue escasa en el caso que nos ocupa.

Estos equipos debieron de revisar la información de forma pormenorizada, no recibir los datos y no contrastarlos, pues de las pruebas de resistencia realizadas el año antes de entrar en proceso de resolución se podía ver el deterioro del balance de sus activos. Si así lo hubiera detectado el supervisor realizando una supervisión prudencial coherente, habría puesto en marcha las medidas necesarias para prevenir su inviabilidad, precisamente para lo que fue creado el MUS, y con ello evitar lo que finalmente se produjo, la resolución de la primera entidad de crédito europea de acuerdo a la nueva legislación, el Banco Popular Español S.A.

No quiere decir tampoco, que todo el trabajo de supervisión haya fracasado, pues la realidad no es esa, la supervisión es esencial para garantizar la estabilidad financiera en su conjunto, y gracias a ella entre otros elementos se está consiguiendo. Pero la crítica en el caso concreto debe ser clara, toda vez que los datos registrados así lo indican a tiempo pasado.

El Banco Popular anunció el 11 de mayo que estaba realizando un intento de venta de la entidad por peligro de quiebra, anuncio que negó una semana antes pese a la filtración de dicha información por parte de los medios de comunicación.



Universidad de Valladolid

Deteriorada tanto la imagen como la situación financiera de la entidad por la fuga de depósitos por valor de 13.500 a 15.000 millones de euros entre el mes de abril y el 2 de junio, obligó a la entidad a solicitar la activación por parte del BCE del programa de emergencia de liquidez ELA. Los datos facilitados de la cantidad económica que inyectó el BCE son prácticamente inexistentes, indicándose un rango de los 1900 a los 3800 millones de euros, pero lo que sí se conoce es que en menos de dos días esta línea de liquidez fue agotada.

Ante la incertidumbre de no poder hacer frente a las deudas, a la solicitud de retirada de depósitos por parte de los clientes y otras obligaciones, el consejo de administración del Banco Popular comunica al BCE que la entidad era inviable para continuar con sus funciones esenciales por falta de liquidez. Esta fue en términos coloquiales, la gota que colmó el vaso, pues el mismo 6 de junio el BCE determinó que el Banco Popular Español S.A era inviable o era previsible que lo fuera en un futuro cercano.

El BCE publica una versión denominada no confidencial de la decisión de “*Failing or Likely to Fail*”³¹⁷, inviable o previsión de que lo sea. Es necesario trasladar varios párrafos de este documento para comprender la falta de cumplimiento real del procedimiento que se ha de exponer en la resolución del Banco Popular Español S.A.

“The ECB has decided to publish non-confidential versions of its ‘Failing or Likely to Fail’ assessments for transparency and accountability purposes in view of their general interest while removing confidential information to comply with the professional secrecy rules governing supervisory work. The ‘Failing or Likely to Fail’ assessments were first announced in press releases and referenced in the subsequent decisions by the Single Resolution Board. The publication of non-confidential ‘Failing or Likely to Fail’ assessments is an exception to the general communications policy of the European Central Bank, which, in line with the law, does not foresee publication of individual supervisory decisions that are protected by professional secrecy rules³¹⁸”.

³¹⁷ https://www.banksupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.pdf

³¹⁸ Traducción, “El Banco Central Europeo ha decidido publicar versiones no confidenciales de sus evaluaciones de “fallar o probable que falle” con fines de transparencia y responsabilidad en vista de su interés general, eliminando la información confidencial para cumplir con las normas de secreto profesional que rigen el trabajo de supervisión. Las evaluaciones de “fallar o probable que falle” se anunciaron por



Uno de los principios básicos de la Unión Bancaria es la transparencia³¹⁹, por lo que la JUR ha quebrado el principio de confianza legítima entre los ciudadanos y administraciones.

La JUR mantiene oculta la información respecto al proceso aplicado para la resolución del Banco Popular Español S.A en contraposición a uno de los derechos esenciales³²⁰ de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, el derecho a la buena administración. De esta manera otorga a la confidencialidad y protección de los intereses de la entidad compradora, a dos de los principios esenciales de la UE, como son el de buena administración y la transparencia de las actividades desarrolladas por sus órganos.

Únicamente se han publicado documentos parciales y censurados. Para la JUR prevalecen sus intereses y la confidencialidad de los documentos, respecto al principio de transparencia que debería regir para todo procedimiento que afecte al conjunto de los ciudadanos como es el caso. La resolución de la entidad ha afectado a más de trescientas mil personas de forma directa y a varios millones de forma indirecta en diversos Estados de la UE, y en menor medida fuera de sus fronteras a ciudadanos de otros continentes.

primera vez en comunicados de prensa y se mencionaron en las decisiones posteriores de la Junta Única de Resolución. La publicación de evaluaciones no confidenciales de " fallar o probable que falle " es una excepción a la política general de comunicaciones del Banco Central Europeo, que, de acuerdo con la ley, no prevé la publicación de decisiones de supervisión individuales que estén protegidas por las normas de secreto profesional".

³¹⁹ <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³²⁰ Artículo 41. Derecho a una buena administración. 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.2. Este derecho incluye en particular:

- a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
 - b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierne, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
 - c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.



Universidad de Valladolid

La propia Resolución de la Comisión Rectora del FROB de 7 de junio de 2017 señalaba que “el procedimiento competitivo de venta debía de ser un proceso transparente y no discriminatorio³²¹”.

A esta se ha de añadir la Decisión de fecha 3 de junio de la propia JUR en la que señala (la cursiva se ha resaltado):

“The FROB shall comply with the following requirements when marketing the Bank: the procedure has to be as transparent as possible, taking into account the above circumstances of the case and the need to safeguard the financial stability, and shall not unduly favour or discriminate against any potential acquirers³²²”

De esta manera la JUR prioriza de forma continuada el principio de transparencia que todo procedimiento ha de seguir, para posteriormente no aplicarlo en ninguno de los documentos que publica.

En este documento, el BCE de forma expresa hace referencia al deterioro de la liquidez del Banco Popular por la fuga de depósitos. Prosigue indicando que les llamó la atención que la entidad supervisada tenía una baja rentabilidad, mala calidad de los activos y desde enero de 2017 ha estado sujeto a una cobertura negativa por parte de los medios de comunicación, que incluye, entre otros la renuncia de los directores y altos directivos del banco.

Pero lo que no comunica es que esta posición negativa se vio favorecida en todo caso por parte del propio MUR a través de la comparecencia de su presidenta avocando a la venta

³²¹ Resolución de la Comisión Rectora del FROB de fecha 7 de junio de 2017, por la que se acuerda adoptar las medidas necesarias para ejecutar la decisión de la Junta Única de Resolución, en su Sesión Ejecutiva Ampliada de fecha 7 de junio de 2017, por la que se ha adoptado el dispositivo de resolución sobre la entidad Banco Popular Español, S.A., en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento (UE) nº. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 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 y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, página 5 y 13.

³²² Traducción, “El FROB cumplirá con los siguientes requisitos al comercializar el Banco: el procedimiento debe ser lo más transparente posible, teniendo en cuenta las circunstancias anteriores del caso y la necesidad de salvaguardar la estabilidad financiera, y no favorecerá ni discriminará indebidamente a los posibles adquirentes”.



Universidad de Valladolid

o quiebra de la entidad, momento que supuso la máxima salida de depósitos de la entidad, entre ellos de entes públicos, y que supuso avocar a su definitiva inviabilidad y resolución.

El documento tiene otro epígrafe que ha de ser trasladado tal cual fue publicado:

“Given the above, particularly the excessive deposit outflows, the speed at which liquidity is being lost from the bank and the inability of the bank to generate further liquidity, there are objective elements indicating that the supervised Entity is likely in the near future to be unable to pay its debts or other liabilities as they fall due. Therefore, the Supervised Entity is deemed to be failing, or in any case likely to fail in the near future, in accordance with Article 18(1)(a) and 18(4)(c) of the SRMR. According to Article 18(1) of the SRMR, it is necessary for the ECB to consult the SRB prior to finalising its FOLTF assessment³²³”.

De esta manera, el BCE declara la inviabilidad del Banco Popular Español S.A y se inicia el procedimiento de resolución, dejando en manos de la JUR el estudio y cumplimiento de los tres requisitos exigibles para entrar en un proceso de resolución de acuerdo con el artículo 18.1 del Reglamento del MUR: entidad inviable o probable que lo sea en un futuro cercano, inexistencia de alternativas privadas y que la resolución sea necesaria para el interés público.

La primera de ellas comunicada tanto por la entidad como por la propia JUR. La segunda, la determina el final del propio documento reseñando que las alternativas privadas son inexistentes y que el plan de recuperación está agotado. Y la tercera, y debido al tamaño de la entidad entre otros motivos conllevan a la existencia de un interés público claro.

Durante la noche del 6 de junio la JUR en sesión ejecutiva redactó el documento que se convertiría en la primera Decisión de resolución de una entidad bajo la nueva normativa

³²³ Traducción, “Por lo anterior, particularmente las salidas excesivas de depósitos, la velocidad a la que se pierde la liquidez del banco y la incapacidad del banco para generar más liquidez, hay elementos objetivos que indican que es probable que la entidad supervisada en el futuro cercano no pueda pagar sus deudas u otros pasivos a medida que vencen. Por lo tanto, se considera que la entidad supervisada está fallando, o es probable que falle un futuro cercano, de conformidad con el Artículo 18.1 (a) y 18.4 (c) del SRMR. De acuerdo con el artículo 18.1. del SRMR, es necesario que el Banco Central Europeo consulte al Mecanismo Único de Resolución antes de finalizar su evaluación de FOLTF ‘Failing or Likely to Fail, inviable o posibilidad de ello’”.



Universidad de Valladolid

europea. Esta es la Decisión de 7 de junio JUR/EES/2017/08³²⁴ para la resolución del Banco Popular y dirigida a la ANC para su aplicación directa, es decir, al FROB.



Non-confidential version

DECISION OF THE SINGLE RESOLUTION BOARD IN ITS EXECUTIVE SESSION

of 7 June 2017

**concerning the adoption of a resolution scheme in respect of
Banco Popular Español, S.A., (the "Institution") with a
Legal Entity Identifier: 80H66LPTVDLM0P28XF25,
Addressed to FROB**

(SRB/EES/2017/08)

THE SINGLE RESOLUTION BOARD IN ITS EXECUTIVE SESSION,

Having regard to Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010¹ (the "SRMR"), and in particular Article 18 thereof, and

Having regard to Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investments firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and EU No 648/2012, of the European Parliament and of the Council² (the "BRRD"),

*Fuente. Versión no confidencial de la Decisión de 7 de junio JUR/EES/2017/08.

Una vez más y siguiendo la tónica documental, la JUR publica una versión no confidencial de la Decisión, con los datos de interés eliminados, pero con algunos extremos que son de relevancia para poder corroborar el cumplimiento sesgado de la normativa en materia de resolución y el procedimiento que en esta se describe.

³²⁴ https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/resolution_decision_updated_on_30_10_2018.pdf



A través de la Decisión JUR/EES/2017/08 persigue garantizar la continuidad de las funciones esenciales y evitar repercusiones negativas sobre la estabilidad financiera en su conjunto, por lo que, en principio, cumpliendo con las funciones para lo que fue creada.

Se ha de revisar punto por punto los datos relevantes para dicho cumplimiento a través de la información que aporta el documento no confidencial hecho público:

Primero. La Decisión JUR/EES/2017/08 redactada por la JUR en sesión ejecutiva cumple con los criterios de competencia regulados en los artículos 4.1 del Reglamento del MUR en conexión con el artículo 2.a, en tanto en cuanto España se trata de un miembro de la Unión y la entidad se encuentra establecida en él. La calificación de la entidad es de carácter significativo de acuerdo con el Reglamento 1024/2013 artículo 6.3 por lo que la JUR es la autoridad encargada de la toma de toda Decisión correspondiente respecto a su resolución de conformidad con el artículo 7.2a del Reglamento del MUR cuando se cumplan los requisitos del artículo 18.1: inviabilidad, inexistencia de alternativa privada e interés público.

Segundo. La descripción de la entidad es esencial, la cual está compuesta por la propia entidad y sus filiales, un conjunto que la convierte en “Grupo”, y cuya actividad principal es la de prestar servicios bancarios, cotizando en bolsa. Aporta algunas cifras relevantes, como son, que en el primer trimestre de 2017 el Grupo tenía un total de activo por importe de 147.114 millones de euros y fondos propios por importe de 11.069 millones de euros.

El Grupo está integrado, entre otros, por cuatro entidades de crédito:

- Banco Popular Español S.A, empresa matriz establecido en España.
 - Banco Pastor S.A, sita en España.
 - Popular Banca Privada S.A, sita en España
 - Banco Popular Portugal S.A, sita en Portugal.

Junto a estas, el grupo tiene una filial en propiedad al 100%, TotalBank en Estados Unidos, y un 24,9% de la mexicana Bx+.



Universidad de Valladolid

Las entidades de crédito en España se regían por la Ley Concursal 22/2003(derogada) como regla general, pero la Disposición adicional segunda³²⁵ de la Ley establecía la aplicación de su régimen especial en caso de existir, como es el presente caso con la Ley 11/2015.

El primer dato de relevancia de la Decisión que aparece censurado en el documento facilitado por la JUR es el Plan de resolución que se desarrolla anualmente para cada entidad para el supuesto de resolución. Indica que el 5 de diciembre de 2016 la JUR aprueba el plan de resolución para el Grupo, señalando que no hay cabida para la liquidación de carácter nacional, pero censurando la estrategia a seguir y el instrumento de resolución por lo que es imposible conocer la realidad de este extremo pasados más de cuatro años.

En el apartado dedicado a las medidas para abordar las dificultades, vuelve a censurar el importe que el BCE facilita a la entidad a través del procedimiento de liquidez de emergencia ELA.

Tercero. De igual modo el desarrollo del procedimiento a seguir aparece censurado en su mayor parte, siendo relevante el dato que facilita de fecha 7 de junio. Indica que se recibe una oferta vinculante, y que el mismo 7 la JUR aprueba el dispositivo de resolución y lo comunica a la Comisión Europea, la cual lo aprueba ese mismo día.

Cuarto. Para cumplir con la obligación de realizar una valoración económica como exige el Reglamento del MUR en su artículo 20, designan un experto independiente como es la consultora Deloitte.

³²⁵ Disposición adicional segunda Régimen especial aplicable a entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras. (parcial)

1. En los concursos de entidades de crédito o entidades legalmente asimiladas a ellas, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras, así como entidades miembros de mercados oficiales de valores y entidades participantes en los sistemas de compensación y liquidación de valores, se aplicarán las especialidades que para las situaciones concursales se hallen establecidas en su legislación específica, salvo las relativas a composición, nombramiento y funcionamiento de la administración concursal.

2. Se considera legislación especial, a los efectos de la aplicación del apartado 1, la regulada en las siguientes normas:

k) La Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.



Universidad de Valladolid

La primera valoración se realiza por la propia JUR para determinar si se cumplían las condiciones de resolución, seguida de una segunda y provisional del experto independiente Deloitte. Dado la urgencia del supuesto, y el volumen de información a tratar, el experto independiente elabora únicamente una valoración provisional, legalmente permitida a través del artículo 20.10 del Reglamento del MUR. Dicha valoración se ocupó principalmente de evaluar el activo y pasivo de la entidad, el tratamiento de accionistas y acreedores de tal manera que no tuvieran pérdidas superiores respecto al procedimiento de liquidación ordinario y la transmisión de acciones u otros instrumentos en la resolución.

Junto a esta valoración la propia JUR señala que desarrolló su propia valoración provisional para ver si se cumplían los tres requisitos de resolución, pero cuyos datos tampoco facilitan.

Posteriormente Deloitte desarrolló su valoración 3 mucho más detallada.

Quinto. A este apartado le otorgan el título de desviación del plan de resolución, censurando todos los datos salvo por una indicación “*dadas las circunstancias específicas del supuesto, el instrumento de venta del negocio cumpliría los objetivos de la resolución de manera más efectiva que la estrategia de resolución contemplada en el plan de resolución.*” De tal manera, que señalan que el instrumento de resolución regulado en el plan de resolución no era el de venta del negocio, pero sin facilitar más datos del motivo del cambio a este nuevo instrumento.

Considerando todo lo anterior, la propia JUR señala que ha cumplido con los principios del artículo 6 del Reglamento del MUR, con los objetivos de resolución del artículo 14.2 y con sus principios generales de acuerdo con el artículo 15 del mismo texto legal, y por ello decide que:

Al cumplirse los requisitos del artículo 18.1 del Reglamento del MUR, la JUR decide someter al Banco Popular a resolución. El BCE declaró la inviabilidad de la entidad o la probabilidad a corto plazo de que así sería, a lo que añade que no existen medidas alternativas privadas para hacer frente a la quiebra de la entidad como ha comunicado el propio Banco Popular al no encontrar comprador.



Universidad de Valladolid

Cualquier actuación supervisora a través de medidas como la actuación temprana no evitaría la quiebra de la entidad, ni tampoco lo lograría la amortización y conversión de instrumentos de la entidad en un plazo razonable.

Por esta razón, la JUR respetando lo establecido en la norma estima que para proteger el interés público (garantizando las funciones esenciales de la entidad como puede ser los préstamos a PYMES o los servicios de pagos, y mantener la estabilidad financiera en España pues la entidad es considerada como significativa de carácter sistémico) el instrumento de resolución más adecuado para el presente supuesto es el de la venta del negocio. Así mismo, señala que se ha tenido en todo caso en consideración el plan de resolución de 2016 (publicado igualmente censurado) para aplicar la resolución y no la liquidación ordinaria, pues con esta última no se conseguirían los objetivos que sí sucederá con la resolución. Con una liquidación ordinaria no se garantizarían las actividades esenciales y se produciría con ello una inestabilidad financiera en España. Se respetarán de igual modo la protección de fondos públicos, depositantes hasta el límite establecido por la Directiva 2014/49/UE y el respeto del principio esencial de que no supondrá mayor perdida a los clientes que si se realizara un procedimiento ordinario de liquidación.

Para lograr todos estos objetivos la JUR ha decidido aplicar el instrumento de venta del negocio de acuerdo con el artículo 24 del Reglamento del MUR transmitiendo las acciones a un único comprador, previa amortización y conversión de los instrumentos de capital, pues considera que otro instrumento no cumpliría los objetivos de resolución. El plan de resolución de 2016 preveía como instrumento de resolución la recapitalización interna.

Los datos que sí facilita la Decisión en su versión no confidencial son los relativos al procedimiento de amortización y conversión regulados en el artículo 21 del Reglamento del MUR. La amortización y conversión de los instrumentos de capital para absorber perdidas que desarrolla la Decisión a implementar por el FROB cumple con lo establecido en las tres normas marco, tanto en la Ley 11/2015 artículo 47 y 48, en el Reglamento del MUR artículo 21 y en la Directiva 2014/59 artículos 59 y 60. La aplicación teórica, previa a su implementación práctica es la relativa en materia de amortización y conversión de



Universidad de Valladolid

instrumentos de capital y recapitalización interna, regulado en los artículos 35 a 51 de la Ley 11/2015.

Siguiendo las directrices del artículo 25.1d), el FROB procederá a amortizar o convertir instrumentos de capital o aplicar el instrumento de recapitalización interna (amortizando sus pasivos o convirtiendo en acciones). En el momento que se derive la asunción de pérdidas como motivo de uso de medidas de resolución por parte de los acreedores se deberá amortizar o convertir los instrumentos de capital.

Antes de realizarlo, se llevará a cabo una valoración de los activos y pasivos de la entidad cuyo resultado será la base de cálculo del importe en que será necesaria la recapitalización. Cuando se amortice el importe principal de un instrumento de capital, en caso de reducción será permanente, no habrá obligación respecto del importe al titular del pasivo afectado ni se le pagará indemnización alguna.

Así mismo, el FROB podrá, una vez consultado al supervisor competente, amortizar o convertir instrumentos de capital de una entidad sea cual sea la medida de resolución cumpliendo con una serie de reglas concretas. No habrá ningún pasivo que no pueda ser amortizado o convertido en capital para recapitalización interna salvo los excluidos por la Ley.

En connivencia con el FROB, las autoridades de resolución preventiva y el supervisor competente, se fijará un requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles de cada entidad de tal modo que se pueda garantizar la resolución de la misma en el momento que ésta sea necesaria.

En los supuestos que una entidad de crédito pueda afectar a la estabilidad financiera, a los acreedores o depositantes o a los intereses públicos, la autoridad de resolución activará la fase de resolución, en la que se han de cumplir las líneas taxativamente fijadas por el legislador de forma clara, como se ha podido ver, que la entidad sea inviable y que no se prevea solución posible, que no existe medida posible que lo solvente y que haya un interés público para la resolución de la entidad.



Universidad de Valladolid

Si se cumplen estos requisitos, la autoridad podrá iniciar la fase de resolución de la entidad, se diseñará un plan de actuación para implementarlo y se aplicarán al caso concreto las herramientas que facilita la propia ley para llevarlo a cabo.

Así en concreto:

- El Banco Popular tenía 2.098.429.046 euros de capital social que debía amortizar de acuerdo con el artículo 39.1 a) de la Ley 11/2015. Esto supuso cancelar la totalidad de su capital social, compuesto por un valor de 4.196.858.092 acciones de la misma clase y serie a 0,5 euros la acción. Es decir, reducir el capital social a cero.
- Acto seguido, convertir la totalidad de instrumentos de capital adicional de nivel 1 (bonos, obligaciones o participaciones preferentes asociados a los mismos por importe de 1.346.542.000 euros) en acciones de nueva emisión, todas de la misma clase y serie con el valor que determine el FROB y modificar los estatutos sociales.
- Convertidas en acciones, se procede a amortizar a cero el capital social.
- A continuación, convertir todos los instrumentos de capital adicional de nivel 2 (deuda subordinada y otros por importe 684.024.000 euros) en acciones de nueva emisión, todas de la misma clase y serie.

Las cuatro acciones descritas las implementará el FROB de acuerdo a las funciones otorgadas por la Ley 11/2015, cumpliendo con los principios de resolución: que los accionistas y acreedores son los primeros en soportar pérdidas, que estos no soportarán mayores pérdidas que si se realizara por un procedimiento de liquidación ordinario y respetando la prelación de créditos establecido en la norma, por la cual serán los titulares de acciones ordinarias y de instrumentos de capital de nivel 1 y 2 los que absorban las pérdidas antes de que se adopte otra medida de resolución. En contraposición los tenedores de bonos senior y los depositantes no asumieron pérdidas³²⁶.

³²⁶ CALVO VERGEZ, J. “Perspectivas de futuro en la resolución de entidades financieras tras el caso “Banco Popular””, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 154, abril-junio 2019 págs. 161.



Universidad de Valladolid

Las nuevas acciones que derivan de la conversión de los instrumentos de capital adicional de nivel 2 serán transmitidas al Banco Santander S.A, y como contraprestación por la compra esta entidad pagará el precio de 1 euro. El Banco Popular continuó operando en condiciones comerciales normales como miembro solvente y líquido del Grupo Santander con efecto inmediato³²⁷.

Todo el proceso será implementado por el FROB sin el uso de ayudas.

De esta manera se implementó de forma completa el procedimiento establecido por la JUR a través de la Decisión de 7 de junio JUR/EES/2017/08 con los datos que se han hecho públicos.

En contraposición a la actuación del JUR, el FROB actúa con mucha más claridad desde el mismo momento que se le comunica la Decisión que ha de implementar, y desarrolla una Resolución de la Comisión Rectora de 7 de junio en la que se acuerda adoptar las medidas para ejecutar la Decisión de resolución del Banco Popular tomada por la JUR. La Resolución se publicó el 30 de junio en el Boletín Oficial del Estado (BOE)³²⁸.



Autoridad de Resolución Ejecutiva

7 June 2017 Resolution of the FROB Governing Committee adopting the measures required to implement the Decision of the Single Resolution Board in its Extended Executive Session of 7 June 2017 concerning the adoption of the resolution scheme in respect of Banco Popular Español, S.A., addressed to FROB, in accordance with Article 29 of Regulation (EU) No. 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010.

³²⁷ www.srb.europa.eu/en/content/banco-popular

³²⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-7580 «BOE» núm. 155, de 30 de junio de 2017, páginas 55470 a 55482



Universidad de Valladolid

*Fuente. Encabezado de la Resolución de la Comisión Rectora del FROB 7 de junio de 2017 original y traducido³²⁹.



Resolución de la Comisión Rectora del FROB de fecha 7 de junio de 2017, por la que se acuerda adoptar las medidas necesarias para ejecutar la decisión de la Junta Única de Resolución, en su Sesión Ejecutiva Ampliada de fecha 7 de junio de 2017, por la que se ha adoptado el dispositivo de resolución sobre la entidad Banco Popular Español, S.A., en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento (UE) nº. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 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 y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010.

Esta Resolución sigue la guía establecida por la JUR, exponiendo los antecedentes de hecho, la aplicación de los fundamentos de derecho y la resolución en sí.

Dada la importancia de toda información que no ha sido facilitada en la Decisión por la censura en su publicación, pero sin reiterar lo expuesto, es de obligado comentario atender a las disposiciones de la Resolución del FROB de 7 de junio.

Lo primero que se puede destacar es la referencia al informe del experto independiente, Deloitte. La valoración realizada por este experto se basa al menos en dos escenarios de acuerdo con la Resolución.

El primero, al que denomina escenario central, arroja un resultado negativo de dos mil millones de euros, mientras que en el segundo y más estresado un valor negativo de ocho mil doscientos millones. Se ha de incidir que, en el informe provisional realizado por Deloitte trabaja con un tercer escenario positivo y por el cual el valor sería positivo de mil trescientos millones de euros, datos que obvia tanto la Decisión de la JUR, como la propia Resolución del FROB, y esto porque las normas del código normativo único

³²⁹ <https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/519/FROBImplementingActJune72017.pdf>



obligan a tomar los escenarios bajistas o conservadores, excluyendo por tanto la valoración positiva.

De acuerdo con los datos facilitados por la JUR, el 13 de junio de 2018 se hace efectivo el informe final, conocido como informe de “valoración 3”. Este se publica el 6 de agosto de 2018 a través de una versión no confidencial censurada. Así mismo, publica un aviso por el cual comunica que no se va a compensar a ningún accionista o acreedor de acuerdo con las conclusiones de dicho informe, abriendo el plazo para ser escuchado (perjudicados) del 6 al 26 de noviembre de 2018.

El 18 de marzo de 2020 la JUR a través de la Decisión SRB/EES/2020/52 comunica que no habrá compensación de forma definitiva dado que la liquidación de la entidad hubiera sido más gravosa que la resolución practicada en la entidad³³⁰.

Una vez conocido el informe provisional del experto independiente por el que la valoración ha resultado negativa, y adoptado por tanto la Decisión de resolución de la entidad, el FROB como autoridad ejecutiva ha de cumplir con su obligación de implementarla.

La implementación del dispositivo de resolución estaba prefijada en la venta del negocio de la entidad previa amortización y conversión de los instrumentos de capital que determinen la absorción pérdidas necesarias para alcanzar los objetivos propios de la resolución respetando lo dispuesto en los artículos 37.2, 59 y 60 de la Directiva 2014/59/UE.

El FROB lo primero que ha de realizar es reducir el capital social a cero amortizando todas las acciones sin contraprestación a sus titulares como se ha podido ver, tarea que tiene carácter de acto administrativo según los artículos 35.1 y 64.1d) de la Ley 11/2015, por lo que es inmediatamente eficaz sin necesidad de trámite o autorización previa.

Este acto de amortización tenía la obligación de ir combinado, y de forma inmediatamente posterior, con un aumento del capital social, convirtiendo el capital adicional de nivel 1

³³⁰ www.srb.europa.eu/en/node/958



Universidad de Valladolid

en acciones y modificar los estatutos sociales. Posteriormente, reducir el capital social a cero amortizando estas nuevas acciones.

Por último, aumentar el capital social convirtiendo el capital de nivel 2 en acciones por importe 684.024.000 euros y modificar los estatutos sociales.

En este momento es cuando se procede a aplicar el segundo instrumento de resolución que es la venta del negocio, de tal modo que el Banco Popular se pueda integrar en el nuevo grupo y absorber su balance.

Se ha de tener en cuenta que el Banco Santander tuvo que inyectar 13.000 millones de euros de liquidez para hacer frente a sus obligaciones y retiradas de depósitos solicitadas antes de la resolución de la entidad³³¹.

Tras ello el experto independiente deberá realizar una valoración para determinar si los accionistas y acreedores tienen derecho a ser resarcidos por las pérdidas por diferencia de trato respecto al procedimiento de liquidación ordinaria.

Tras la resolución del Banco Popular, donde se vio la falta de diligencia por parte del MUS respecto al control supervisor en materia de liquidez, se ha comenzado a realizar las primeras pruebas de estrés de liquidez (2019) sobre las entidades de crédito europeas³³². En todo caso motivado por la resolución del Banco Popular donde no se realizaban controles respecto a los riesgos de liquidez³³³.

6. El control judicial de las decisiones de intervención y resolución, y la responsabilidad patrimonial

A pesar de que no se trate del ámbito de estudio, es necesario poner en contexto las posibilidades que otorga la nueva regulación respecto al control judicial de las decisiones de las autoridades de resolución.

³³¹ https://elpais.com/economia/2017/06/26/actualidad/1498485892_769445.html

³³² ZAMARIEGO MUÑOZ, A. *op cit*, pág. 634.

³³³ MAYORGA TOLEDANO, M.C. "Operatividad del MUR: Tratamiento de las últimas crisis bancarias en España e Italia en AA.VV. Estudios sobre resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi, Cizur Menor 2020, pág. 1248.



Universidad de Valladolid

El considerando 120 del Reglamento 806/2014 establece que: “*el Mecanismo Único de Resolución reúne a la Junta, al Consejo, a la Comisión y a las autoridades de resolución de los Estados miembros participantes. El Tribunal de Justicia es competente para controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por la Junta, el Consejo y la Comisión, de conformidad con el artículo 263 del TFUE, así como para determinar su responsabilidad extracontractual. Además, el Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 267 del TFUE, es competente para pronunciarse con carácter prejudicial, a petición de las autoridades judiciales nacionales, sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. Las autoridades judiciales nacionales deben ser competentes, de conformidad con su legislación nacional, para controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por las autoridades de resolución de los Estados miembros participantes en el ejercicio de las funciones que les confiere el presente Reglamento, así como para determinar su responsabilidad extracontractual*”.

Por tanto, en el supuesto que se trate de decisiones tomadas por las autoridades nacionales de resolución, en el caso de España el FROB como órgano ejecutivo, serán los tribunales nacionales los que realicen dicha función de control de la legalidad al amparo de su legislación. Por otra parte, cuando se trate de entidades significativas cuyas decisiones las tome la JUR será el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la que se ocupe del control de la legalidad, así como de las eventuales que puede dirimir la Comisión o el Consejo.

En el marco normativo de la UE las Decisiones de la JUR son recurribles a través del panel del recurso regulado en el artículo 85 del Reglamento, y sus resoluciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Junto a esta posibilidad el Reglamento del MUR establece diferentes principios de responsabilidad por las actividades desempeñadas por las autoridades de resolución. En el artículo 87.3 se regula la responsabilidad extracontractual de la JUR siguiendo los criterios propios de cada uno de los estados. Y su artículo 87.4 regula la compensación por parte de la JUR a las autoridades de resolución nacionales que haya dirimido un juzgado nacional por el ejercicio de sus funciones de resolución.



Universidad de Valladolid

Tras más de cuatro años desde que se produjo la resolución del Banco Popular, hay abierto un abanico extenso de solicitudes de responsabilidad, ya sea contra los antiguos gestores de la entidad, los organismos que llevaron a cabo la Decisión y su implementación, es decir la JUR y el FROB o contra la propia entidad.

Por una parte, los accionistas y acreedores se han postulado en su mayoría por demandas en el ámbito civil reclamando la devolución de lo invertido en acciones de la entidad a través de la acción de nulidad por error de vicio en el consentimiento³³⁴. Los tribunales españoles han fallado a favor de muchos de estos accionistas cuando ostentaban la condición de consumidor, sobre todo aquellos que participaron en el supuesto de ampliación de capital del año 2016, debido a que el folleto informativo no mostraba la realidad de la situación de la entidad. Existen ya Sentencias en todas las instancias de nuestro territorio, como son, por ejemplo: la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2019, la de la Audiencia Provincial de Valladolid de dos de abril de 2019 o la de la Audiencia Provincial de Asturias de 3 de abril de 2019.

La propia Resolución de la Comisión Rectora del FROB finaliza el documento con un apartado llamado “recursos a interponer contra la presente Resolución”, compuesta por dos apartados.

El primero, contra el dispositivo de resolución aprobado por la JUR que de acuerdo con el artículo 86 del Reglamento del MUR cabe interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el plazo de dos meses desde que se notifique la misma Resolución, habiéndose presentado cerca de un centenar de supuestos. En una exposición resumida³³⁵ de tres extractos³³⁶ publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) se relatan los motivos principales de estos recursos, y se da a entender que se han vulnerado derechos fundamentales de la Carta Europea de derechos humanos y preceptos del Reglamento del MUR. Entre ellos, cabe destacar varios a los que ya se ha

³³⁴ BELANDO GARÍN, B. “La protección del accionista y del inversor ante las medidas adoptadas por las autoridades de supervisión y de resolución” en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores). Aranzadi. Cizur Menor 2020, pág. 741.

³³⁵ DE DIEGO DE MINGO, J. La regulación bancaria en el marco de la resolución de entidades de crédito en dificultades: tres casos de estudio, *Revista Universitaria Europea*, nº 29, julio- diciembre 2018, pág. 176.

³³⁶ T- 478/17, T-497/17 Y T-510/17, publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea 318, 330 y 374 del año 2017.



hecho referencia a lo largo de la exposición de la implementación de la Decisión de resolución de la entidad Banco Popular: como la falta de motivación de la Decisión de la JUR y la vulneración del principio de proporcionalidad y de confianza legítima dado la falta de transparencia en todo el proceso

Y un segundo apartado, contra la presente Resolución por la que se procede a implementar el dispositivo de resolución aprobado por la JUR, al tratarse del FROB el que lo implementa, sus actos ponen fin a la vía administrativa, por lo que se podrá interponer recurso potestativo de reposición de acuerdo con el artículo 123 de la Ley 39/2015³³⁷.

Frente al FROB se presentaron más de mil solicitudes por responsabilidad patrimonial, así como otras muchas frente al BdE por la falta de diligencia en la supervisión de la entidad y de los folletos informativos de ampliación de capital.

La Audiencia Nacional ha admitido a trámite más de doscientos procedimientos contencioso-administrativos contra el FROB, los cuales se encuentran en suspenso a la espera de que se resuelvan los recursos de anulación planteados contra la Decisión de 7 de junio de la JUR hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie.

La Audiencia Nacional se ha pronunciado en otros aspectos como son la falta de responsabilidad del BdE, toda vez que la supervisión de las entidades significativas desde el año 2014 corresponde al BCE³³⁸.

El panel del recurso de la JUR por su parte había permitido en un principio la publicación censurada de los documentos, pero ante las críticas a la transparencia desde la práctica totalidad de los ámbitos, se vio obligada a publicar un dictamen en el que se insta a que se levante la censura de parte de ellos. Más de un año después del incumplimiento del dictamen, el panel del recurso ha requerido a la JUR para que cumpla con su deber de transparencia y haga públicos ciertos aspectos, tanto del primer informe de Valoración

³³⁷ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

³³⁸ <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/La-Audiencia-Nacional-rechaza-la-responsabilidad-patrimonial-del-Banco-de-Espana-por-los-perjuicios-causados-en-la-operacion-de-venta-del-Banco-Popular->



Universidad de Valladolid

elaborado por Deloitte como del Plan de Resolución de 2016 del grupo financiero, a fin de facilitar el acceso de los perjudicados a la información³³⁹.

Otra vía de la que se ha hecho uso es a través del planteamiento de recursos de anulación frente a la Decisión de la JUR ante el Tribunal General de la Unión Europea, aunque la última palabra en todo caso lo tendrá el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual decidirá sobre la legalidad de esta Decisión, de si se ha cumplido el procedimiento y del resto de aspectos. Aun así, en el caso de que determinara una anomalía, no fallará contra el acto, sino que remitirá a la JUR su parecer para que lo subsane, hecho que al fin y al cabo conlleva que la última palabra realmente la tenga el órgano frente al que se pretende actuar, y por tanto que esta vía quede exigua.

Gracias al ejercicio del derecho a reclamar de los accionistas y depositantes entre otros, los tribunales han conseguido sacar a la luz parte de la información, aunque sigue siendo solo parcial.

Se ha de destacar el informe pericial³⁴⁰ redactado por los inspectores del BdE D. Santiago Jesús Ruiz-Clavijo y D. Pablo Hernández Romeo en un documento de más de cuatrocientas páginas para la instrucción de las diligencias previas 42/2017 de la Audiencia Nacional Central nº4 con fecha diez de abril de 2019.

En dicho documento los inspectores destacan que en el folleto informativo para la ampliación de capital del año 2016 la entidad Banco Popular no reflejaba las pérdidas ya conocidas ni respetaba determinados aspectos de la normativa contable. Los inspectores añaden que el folleto que presentó el Banco Popular para la ampliación respecto a las estimaciones sobre cobertura, pérdidas y solvencia que se presentaron al mercado eran inválidas.

Los peritos señalan que en 2017 se descubrieron necesidades de saneamiento por más de cuatro mil millones, de los que una parte significativa tendría que haberse reflejado en las cuentas de ejercicios anteriores. Los cálculos realizados estiman un posible agujero inmobiliario de hasta 2000 millones por el uso de tasadores no homologados por el BdE.

³³⁹ https://www.elespanol.com/invertia/empresas/20190620/jur-desvelar-datos-resolucion-banco-popular/407710773_0.html

³⁴⁰ <https://www.hispanidad.com/uploads/s1/22/24/92/banco-popular-informe-peritos-bde.pdf>



Universidad de Valladolid

Entienden por tanto que el Banco Popular usó tasaciones no homologadas por el BdE para conseguir resultados mejores para sus intereses.

Así, los inspectores añaden que es muy relevante que el Banco Popular cambiara su política contable en el ejercicio 2014, de tal forma que, en algunos aspectos, dejó de estar alineada con el marco contable del BdE³⁴¹. En la ratificación del informe, ya en febrero de 2020 los peritos añadieron, que la entidad incumplió con los requerimientos del BdE desde 2014 y que desconocen porque no se abrió un procedimiento sancionador.

El informe pericial es tajante respecto a que las pérdidas de los inversores no se derivan de la falta de patrimonio del Banco Popular para absorber las pérdidas de sus activos, sino de la imposibilidad de soportar las continuas e inesperadas retiradas de depósitos. Pero dejan claro, que la resolución y no la liquidación de la entidad evitó pérdidas millonarias de inyección de fondos públicos.

La liquidez no era suficiente como indica el informe, pues a pesar de que el Banco Popular era solvente, la falta de liquidez por la fuga de depósitos le puso en la tesitura de una resolución inminente ante la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones, hecho definido como: *“de forma sencilla cuando hablamos de liquidez hablamos de la capacidad de hacer frente a las obligaciones financieras. La liquidez es distinta de la solvencia, esta última mide la capacidad de hacer frente a las obligaciones a largo plazo, mientras que la liquidez se centra en el corto plazo. A este respecto, la liquidez de la entidad de crédito no sólo se corresponde con el dinero en caja sino también con los activos fácilmente convertibles en efectivo”*³⁴².

La resolución de la entidad supuso la pérdida de sus inversiones a más de 300.000 inversores, de los cuales 115.000 lo fueron por la última ampliación de capital de 2016.

³⁴¹ https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-04-10/peritos-banco-popular-capital-perdidas-ocultas_1934690/

³⁴² RUIZ CLAVIJO, S.J y HERNÁNDEZ ROMEO, P. *op. cit*, pág. 229.



Universidad de Valladolid

7. Derecho Público “vs” Derecho Privado

El Derecho Bancario como conjunto de normas de aplicación para la actividad de los bancos ha suscitado grandes debates, y en gran medida por la divergencia entre el derecho público y el derecho privado en la última década.

No hay discusión en que el Derecho Bancario se va a componer por dos tipos de fuentes, la de Derecho público ligada a la Administración, y la de Derecho privado vinculada a la propia actividad bancaria. Los bancos son sujetos de naturaleza mercantil, centrados en la operativa bancaria del derecho privado, pero limitado por normas administrativas de derecho público.

Históricamente se ha considerado un derecho prácticamente autónomo, pero que ha ido evolucionando. Así el derecho público ha pasado a ocupar grandes esferas normativas que en el pasado se ocupaba de forma íntegra el derecho privado.

Esto se produce por diversos motivos, como son la detección de disfunciones una vez iniciada la crisis, la falta de cumplimiento por parte de las entidades bancarias de las recomendaciones u orientaciones (ejemplo en materia de gobierno corporativo, convirtiéndose en normas vinculantes y de obligado cumplimiento, con su correspondiente sanción en caso de incumplimiento) o con la aparición de nuevos mecanismos y órganos en el ámbito supervisor y de resolución. Estos pasan a disponer de potestades administrativas elevadas para el control de las entidades de crédito a través de las diferentes normas, ya sean Directivas o Reglamentos, o la transposición de estas a la normativa nacional correspondiente.

El cambio real entre el derecho público y el derecho mercantil es claro en aspectos que soslayan el ámbito supervisor, como es el gobierno corporativo, la gestión de riesgos o el control de las remuneraciones. Entendiendo por actividad pública de supervisión financiera aquella por la que las autoridades públicas controlan los aspectos relativos a la actividad financiera en lo que a intereses generales se refiere.³⁴³

³⁴³ LIDÓN LARA, M^a. *La supervisión bancaria europea*, op. cit. pág. 1.



En cuanto al gobierno corporativo, entendido este por el conjunto directivo de la entidad, los accionistas que lo conforman y el Consejo como elementos principales, se ocupa de fijar los objetivos perseguidos por la entidad, así como de los recursos de los que hacer uso para poder alcanzarlos.

El gobierno corporativo se regía por *soft laws*, y por tanto de normas que permitían a las entidades a decidir si hacer uso de ellas o no, incardinadas en el derecho mercantil (ejemplo, los códigos de buen gobierno).

El inicio de la crisis económica del año 2008 coincidió con una publificación³⁴⁴ precisamente referente a este tipo de normas, en las que se pasa a una esfera imperativa de obligado cumplimiento dentro de la regulación prudencial y con ello del derecho público. Sin olvidar una escala intermedia conocida como *comply or explain*, por la que las entidades gozaban de la misma discrecionalidad al aplicar las normas, pero con la diferenciación que debían explicar el porqué de no hacer uso de tales recomendaciones.

Ante la falta de cumplimiento de las recomendaciones y las vagas excusas esgrimidas por las entidades, las normas que en un principio eran recomendaciones han pasado a convertirse en normas imperativas y por tanto vinculantes para todas las entidades de crédito. Dichas normas han pasado a formar parte del elenco de las normas de derecho público. Los códigos de buen gobierno no han desaparecido, más bien al contrario, pues han ido evolucionando y apareciendo a lo largo de los años (Código Conthe 2006 modificado en 2013 o el Código Rodríguez 2015) por lo que las anteriores recomendaciones con el paso del tiempo han pasado a convertirse en normas de obligado cumplimiento³⁴⁵.

³⁴⁴ ESTEBAN RIOS, J. “La progresiva publificación de espacios reservados al derecho mercantil: confluencia de disposiciones públicas y privadas en sede de gobierno corporativo de banca”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, nº 24, Wolters Kluwer, Madrid, 2019, pág. 1 a 4.

³⁴⁵ ALONSO LEDESMA, C. “La reforma del gobierno corporativo de las entidades de crédito”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 141, 2016, págs. 16 a 21.



Universidad de Valladolid

8. La resolución de entidades de crédito como nuevo derecho de excepción en el sistema financiero

Las normas se rigen por unos principios taxativamente fijados, donde la excepción a la norma es lo anormal, y donde dichas excepciones en la nueva regulación no priman en demasía.

Con la nueva regulación en materia de resolución bancaria, las normas que regulan tanto el ámbito europeo, como las normas nacionales que las transponen suponen una excepción.

Esta excepción supone una vinculación estrecha entre el ámbito financiero y el público estatal, porque serán los propios Estados los que a través del nuevo organigrama apliquen las normas de excepción en colaboración con la JUR o de forma directa en determinados supuestos.

El concepto “excepción” va intrínsecamente ligado a los poderes extraordinarios y discrecionales que la norma otorga a las autoridades competentes para actuar en supuestos de resolución.

En el caso español, la liquidación ordinaria a través del procedimiento concursal es la vía judicial ordinaria. Actualmente con el nuevo derecho de resolución bancaria ha surgido el derecho de excepción, pues el procedimiento largo y tedioso judicial es incompatible con el nuevo derecho surgido en los últimos años. Lo que persigue esta nueva regulación es la celeridad y practicidad, como puede ser el resolver una entidad de crédito en apenas cuarenta y ocho horas, aunque sin olvidar que en todo caso se mantiene el derecho concursal para los supuestos tasados por la propia Ley.

La transposición de la norma europea se plasma como ya se ha podido ver en la Ley 11/2015, y ya su preámbulo señalaba el poder extraordinario que se otorga a través de la norma a las autoridades públicas competentes para actuar sobre las entidades de crédito. Entre estas son destacables la modificación de la línea de negocio, los planes de resolución, sustitución automática del órgano de administración o incluso exigir buscar compradores de la entidad.



Universidad de Valladolid

De la aplicación práctica se puede decir, sin ningún tipo de limitación, que se trata de unos poderes no solo extraordinarios, sino en gran medida discrecionales³⁴⁶. La propia Directiva 2014/59UE además no los limita, sino que permite al legislador nacional a la hora de transponerlos otorgar a la autoridad de resolución de potestades sumatorias a las que la Directiva establece.

Pero no solo la Directiva ha sido redactada de esta manera, la propia Ley 11/2015 establece competencias de carácter discrecional, así lo establece el propio preámbulo: el FROB “*activará, como mejor considere*”³⁴⁷ los diferentes instrumentos teniendo en cuenta los planes de resolución una vez decretada una entidad como inviable y por tanto iniciado el proceso de resolución.

Las autoridades tanto en el ámbito europeo como en el nacional disponen de una amplia libertad para la aplicación de la norma de carácter discrecional.

Los efectos directos de la aplicación por parte de las autoridades de estos poderes extraordinarios en supuestos excepcionales serán inmediatamente ejecutivos. Sin limitar por esta característica el control judicial a los actos y en determinados supuestos el correspondiente recurso contencioso administrativo. En el marco normativo de la UE las decisiones de la JUR, como se ha podido ver, son recurribles a través del panel del recurso regulado en el artículo 85 del Reglamento.

La Directiva 2014/59 y la Ley 11/2015 así lo prevén. El artículo 37.1³⁴⁸ señala que serán “inmediatamente ejecutivas” las competencias del FROB. Más claro aún es el propio título del artículo 65 “carácter ejecutivo de las medidas” donde de forma parcial establece: “los actos administrativos dictados por el FROB ...serán inmediatamente eficaces desde su adopción sin necesidad de dar cumplimiento a ningún trámite ni requisito establecidos, normativa o contractualmente”.

³⁴⁶ Un ejemplo de esta discrecionalidad, la Directiva establece que la resolución se aplicara a las entidades de crédito cuando sea inviable o sea previsible que vaya a serlo en un futuro, dejando por tanto la decisión de aplicarla o no en manos de la autoridad de resolución.

³⁴⁷ Preámbulo III Ley 11/2015.

³⁴⁸ Artículo 37.1 Ley 11/2015, “cuando el FROB ejerza las competencias reguladas en este capítulo, la reducción del importe principal o pendiente adeudado, la conversión o cancelación de los pasivos, serán inmediatamente ejecutivas.



Universidad de Valladolid

Con estos ejemplos queda aún más clara la posición por la que este nuevo derecho de resolución bancaria se trata de un derecho de carácter extraordinario, excepcional en muchos casos y de carácter discrecional.

Esta discrecionalidad aparece matizada, en vano, cuando la UE permite a cada Estado la posibilidad de que sus tribunales puedan tomar decisiones sobre los actos que realmente son inmediatamente ejecutivos, instando a la rapidez de los jueces en estos supuestos. Pero la realidad es otra, pues los actos serán inmediatamente ejecutivos, el recurso frente a los actos no tendrá carácter suspensivo, y el acto aplicará de forma inmediata en pro del interés público.

9. La reestructuración de entidades de crédito, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y la importancia del Memorando de Entendimiento (MOU)

La reestructuración del sector financiero en España supuso a las arcas del Estado 53.482 millones de euros para recapitalizar determinadas entidades de crédito. A esta cuantía ha de sumarse la asumida por el sector privado a través de las aportaciones del FGD, la absorción de pérdidas por el capital bancario y la atribución de pérdidas a los instrumentos híbridos de financiación (participaciones preferentes y deuda subordinada, tanto perpetua como a vencimiento³⁴⁹). De esta manera el sector bancario en España fue saneado y mejorado tanto en términos de solvencia como en la calidad de los activos de las entidades.

Unos meses antes de la creación del FROB el BdE interviene la Caja de Castilla la Mancha por el incumplimiento de los requerimientos de capital. Entre las actuaciones realizadas el BdE reemplaza a los administradores, el FGD inyecta 7000 millones de euros y se vende la entidad con unas condiciones concretas, entre las que se ha de destacar la obligación de continuar la reestructuración de la entidad. Los efectos de esta actuación

³⁴⁹ CARRASCOSA MORALES, A y DELGADO ALFARO, M. “Información comercial española, ICE”, *revista de economía*. Madrid, nº 874, 2013, págs. 81 a 90.



han finalizado en los juzgados, siendo estos los que han dirimido el final de esta operación iniciada en 2015 y que ha supuesto un pago al FGD de más de 86 millones de euros³⁵⁰.

Para SANCHEZ CALERO el FROB es “*una institución con una naturaleza mixta desde el punto de vista funcional*”³⁵¹, mientras que para otros autores es exclusivamente público, como defiende LIDÓN LARA³⁵².

Esta breve línea cronológica nos muestra la última intervención antes de la creación del FROB, en la que en marzo de 2009 se interviene Caja Castilla la Mancha, en junio se crea el FROB, y con ello se establecen las nuevas herramientas para una futura intervención que no tardaría más que unos meses en producirse, pues en mayo de 2010 a través de la Ley 9/2009 se intervendrá Caja Sur.

Esta ley otorgaba al FROB unas herramientas que nada tienen que ver con las actuales, dado que en sus inicios era el BdE el que lo gestionaba, servía de apoyo para procesos de integración y se ocupaba de la reestructuración de entidades inviables con la posibilidad de otorgar apoyo financiero a través de diferentes instrumentos como préstamos u otros.

Durante el año 2010 se ocupará no solo de la reestructuración de Caja Sur, sino también de la integración de hasta diez mil millones de euros a través de participaciones preferentes en diversas entidades de crédito, y a lo que se dio el nombre de FROB I.

En el año 2011 y con el Real Decreto 2/2011 se facilita al FROB la opción de recapitalización a través de un nuevo instrumento, acciones ordinarias, y de la que hizo

³⁵⁰ <https://www.expansion.com/empresas/banca/2020/04/08/5e8cd2dd468aebd4518b4583.html>

³⁵¹ SANCHEZ CALERO, J. “El fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria: competencias mercantiles”, en TEJEDOR BIELSA, J.C y FERNÁNDEZ TORRES, I, *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, 2014, pág. 46.

³⁵² LIDÓN LARA, M. *Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar las decisiones de la autoridad de resolución de la banca española*, Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Volumen 60, nº 3, 2017, pág. 330.

“el hecho de tener un régimen jurídico particular, que lo somete tanto a normas de Derecho público como privado, no permite mantener la tesis de que su naturaleza jurídica es mixta i intermedia, al contrario, su naturaleza es claramente pública, no solo por declararlo expresamente el artículo 52.2 de la Ley 11/2015, sino por la finalidad a la que sirve, a pesar de ser su particular régimen jurídico híbrido consecuencia de ostentarunciones tanto administrativas como mercantiles, y de la posibilidad de que actúe sometido al ordenamiento jurídico privado; Esta afirmación determina las consecuencias y régimen jurídico de sus actos”.



Universidad de Valladolid

uso dicho año por importe de cerca de seis mil millones de euros, conocido como FROB II.

En el año 2012 se produce uno de los hitos del sistema bancario español. Se produce el acuerdo del Estado español y el resto de los miembros de la eurozona a través del conocido como Memorando de Entendimiento (MoU). Este acuerdo supuso unas exigencias normativas elevadas para el legislador español, las cuales produjeron la transformación completa del FROB³⁵³, pero que se cumplieron de forma estricta.

España se iba a convertir en el primer estado de la Unión que transpusiera de forma “obligada” por el MoU la más que reciente propuesta de Directiva de reestructuración y resolución de entidades de crédito publicada en junio de 2012. Así, *el Memorando de Entendimiento era una suerte de acuerdo entre la Comisión Europea y España, en el que se establecía y detallaba una serie de actuaciones que España debía llevar a cabo en relación con su sector financiero, reformas y actuaciones destinadas a su saneamiento, pero sin la imposición condicional sobre la economía española*³⁵⁴.

El Memorando de Entendimiento se comienza de la siguiente manera³⁵⁵. El Estado español iba a tener que cumplir con una serie de requisitos prefijados para poder hacer uso de los miles de millones que a posteriori se tiene conocimiento fueron necesarios para tal ardua tarea, la reestructuración del sistema bancario y su recapitalización. Entre las obligaciones se encontraba la de transponer la propuesta de Directiva publicada en junio de 2012, en su punto nº20³⁵⁶.

³⁵³http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120720_MOU_espanyol_2_rubrica_MECC_VVV.pdf

³⁵⁴ TEMBOURY REDONDO, M. “El Memorando de Entendimiento de 2012 como punto de partida de la normativa de resolución bancaria y del nuevo Derecho de insolvencia de las entidades de crédito” en *Estudios sobre resolución*, Aranzadi, Cizur Menor 2020, págs. 92 y 93.

³⁵⁵ “Durante el período de prestación de asistencia financiera por la FEEF, las autoridades españolas adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la adecuada aplicación del programa. Se comprometen asimismo a consultar ex ante con la Comisión Europea y el Banco Central Europeo sobre la adopción de toda política relativa al sector financiero que, no estando incluida en este ME, pueda incidir sensiblemente en la consecución de los objetivos del programa (se solicitará igualmente el dictamen técnico del Fondo Monetario Internacional). Facilitarán también a la Comisión Europea, al BCE y al FMI toda la información necesaria para supervisar los avances realizados en la aplicación del programa y hacer un seguimiento de la situación financiera. El Anexo 1 contiene una lista provisional de los datos que deberán presentarse”.

³⁵⁶ “Se perfeccionará el marco para la resolución bancaria. A finales de agosto las autoridades españolas, en consulta con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, habrá



Universidad de Valladolid

El gobierno de España tenía como fecha límite para cumplir el acuerdo hasta el 31 de agosto de 2012, siendo este el mismo día que promulgó el Real Decreto Ley 24/2012. Este Real Decreto posteriormente se desarrollaría como la Ley 9/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito, convirtiéndose en una ley referente en Europa al tratarse de la primera que seguía las directrices de una propuesta de Directiva³⁵⁷ que hasta el año 2014 no quedaría regulada como se conoce hoy en día.

Dichas exigencias devinieron en la realización de modificaciones de importancia, entre las que se encontraba la modificación del cometido del FROB. Esta modificación se realiza a través del Real Decreto 24/2012 y la Ley 9/2012, siguiendo las directrices de las autoridades europeas el FROB se convierte en una de las primeras autoridades de resolución separada de la actividad supervisora, siguiendo la línea normativa de la propuesta europea que años después se convirtió en la Directiva 2014/59/UE.

Entre los años 2012 y 2013 se produce la reestructuración de la banca española en su totalidad a través de las ayudas concedidas o por el rescate solicitado, según para qué sector, y cuyas cifras siguen siendo una incógnita, pero que oscilan entre los 42 y 56 mil millones de euros³⁵⁸. El importe de ayudas concedidas por el FROB asciende a 56.545 millones de euros, sin contar con los aportados por el FGD u otros³⁵⁹.

En la actualidad el FROB es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia, plena capacidad pública y privada para el desarrollo de su actividad y que tiene

modificado el marco sobre resolución bancaria a fin de incorporar las facultades necesarias en ese ámbito para fortalecer el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Tal modificación habrá de tener en cuenta la propuesta normativa de la Unión Europea en materia de gestión de crisis y resolución bancaria, que contempla una serie de mecanismos especiales para resolver los bancos, como la venta de herramientas empresariales y los bancos puente; la legislación también contendrá una clarificación de las responsabilidades financieras del Fondo de Garantía de Depósitos y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, así como disposiciones sobre la cancelación de derechos de los accionistas en los procedimientos de resolución”.

³⁵⁷ 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 ° 1093/2010 y (UE) n ° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo Texto pertinente a efectos del EEE

³⁵⁸ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/07/05/companias/1562343176_266181.html

³⁵⁹ PONCE HUERTA, J. “El FROB en la reestructuración del sistema bancario español. Evolución tras una década de actividad 2009-2019 y consideraciones para la Unión Bancaria”, *Revista de Estabilidad Financiera* nº36, Banco de España, 2019, pág. 36.



Universidad de Valladolid

entre sus funciones gestionar los procesos de resolución de las entidades en su fase ejecutiva³⁶⁰, y cuyo régimen jurídico delimita la Ley 11/2015.

La Ley 11/2015 sigue una línea continuista respecto a la Ley 9/2012 que, se ocupó de la recapitalización del sistema bancario en España siguiendo las recomendaciones del MoU a través de los borradores previos de lo que después sería la Directiva 2014/59/UE. Convirtiéndose con ello en una norma pionera en toda Europa.

El FROB fue modificado de nuevo en el año 2015 por la Ley 11/2015, introduciendo tres tipos de autoridades en materia de resolución.

En primer lugar, encontramos la autoridad de resolución preventiva dependiente del BdE. En segundo lugar, una autoridad de resolución a nivel europeo, la JUR la cual se ocupa de las entidades integradas en el MUR, es decir la mayor parte del sistema financiero español. Y en tercer y último lugar, el modificado FROB que en un principio tenía encomendadas las funciones de recapitalización como se ha visto, pasa a convertirse en la autoridad competente de resolución ejecutiva.

La función principal en materia de resolución del FROB es la de gestionar las directrices marcadas por la JUR en los procesos de resolución de entidades de crédito de nuestro territorio. El FROB se ocupará por tanto de ejecutar las directrices de la JUR para las entidades significativas y directamente de las menos significativas³⁶¹.

El FROB como entidad de Derecho público tendrá como objetivo principal la gestión de la resolución de las entidades de crédito en su fase ejecutiva, sometido al ordenamiento jurídico privado salvo cuando actúe en ejercicio de potestades administrativas fijadas en la Ley. Esta dualidad entre lo público y lo privado, supone que el FROB se encuentra regulado tanto por Derecho Administrativo como por Derecho Mercantil. Esta dualidad le ha llevado a múltiples terminologías como por ejemplo “institución con una naturaleza

³⁶⁰ <https://www.frob.es/es/Sobre-el-FROB/Paginas/Naturaleza-y-regimen-juridico.aspx>

³⁶¹ El ejemplo claro se ha podido seguir con la resolución de la entidad de crédito Banco Popular Español S.A., pues cuando una entidad de crédito es declarada inviable, no existen soluciones privadas que puedan solventar sus problemas y existan razones de interés público que lo justifiquen, el FROB se ocupará de la ejecución de las medidas de resolución pertinentes, bajo las órdenes de la JUR. De esta manera, y como se ha visto, el FROB ejecutó la Decisión de la JUR de fecha 7 de junio en la que se establece las directrices para la resolución del Banco Popular Español S.A.



mixta desde el punto de vista funcional³⁶²”. Los actos administrativos dictados por el FROB serán inmediatamente eficaces.

Cualquier adquisición del FROB en el ejercicio de su función resolutiva, ya sean acciones, participaciones u otras no formarán parte del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y tendrá el mismo tratamiento que el FGD de cara al fisco. El FROB dispondrá de dos mecanismos de financiación, así como una tasa anual para cubrir los gastos de funcionamiento que se exigirá a todas las entidades de crédito.

El primero de los mecanismos de financiación es el Fondo de Resolución Nacional, cuyo capital deberá alcanzar al menos el 1% del importe de los depósitos garantizados del conjunto de las entidades de crédito, pudiendo establecer contribuciones extraordinarias en caso de que las anteriores no cubrieran las necesidades para aplicar las medidas de esta Ley.

El segundo mecanismo, es la solicitud de préstamos a los mecanismos de financiación de otros Estados miembros de la UE, pero sólo en caso de que las contribuciones ordinarias no cubrieran el coste de la resolución. La Ley permite de igual modo que el FROB pueda realizar préstamos a otros mecanismos de financiación de Estados miembros con cargo al Fondo de Resolución Nacional. En caso de que los mecanismos ordinarios no sean suficientes, podrá acudir a otros instrumentos de financiación alternativos como puede ser las operaciones de endeudamiento.

Los instrumentos a través de los que se financia se concretan en: concesión de préstamos o créditos, adquisición de pasivo o activos, otorgar garantías, compensar a accionistas y acreedores etc.

Estos dos mecanismos de financiación solo se podrán usar para cumplir con los objetivos de los instrumentos de resolución, y su uso no reducirá las pérdidas derivadas de la resolución que corresponda soportar a accionistas y acreedores.

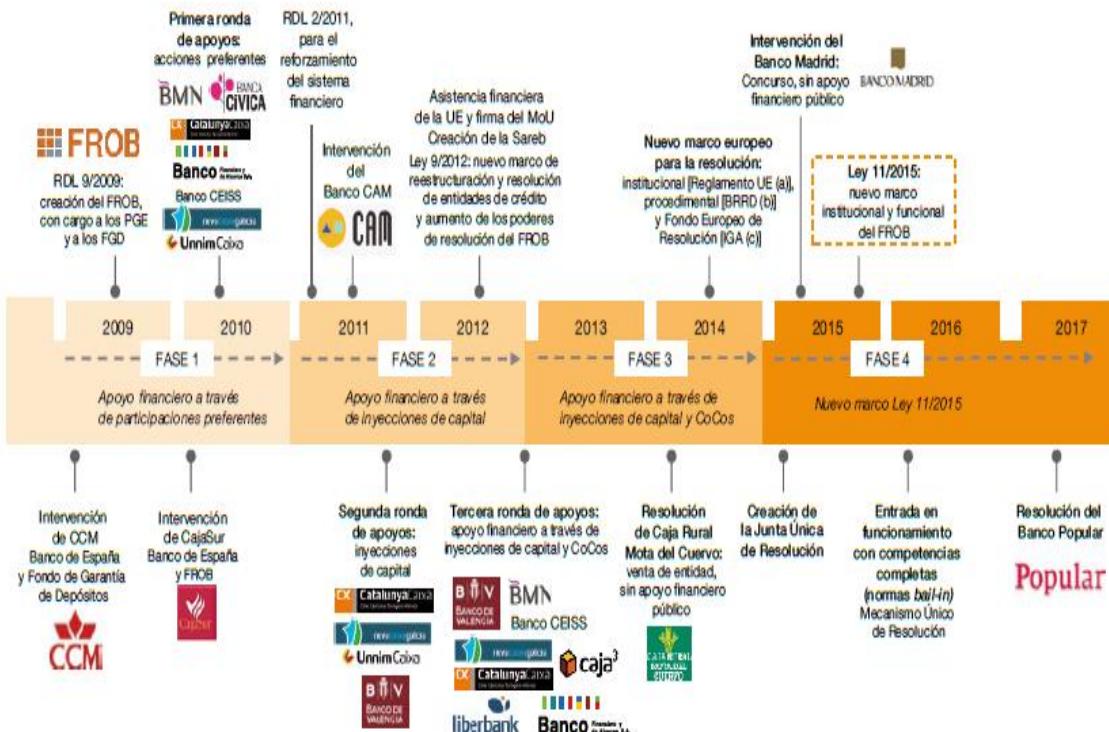
³⁶² TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. “La reforma Bancaria en la Unión Europea y España. El modelo de regulación surgido de la crisis”, Aranzadi. Cizur Menor. 2014, pág. 46.



Universidad de Valladolid

REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL

ESQUEMA 1



*Fuente: Revista Estabilidad Financiera nº 36, 2019³⁶³.

10. El Fondo Único de Resolución. El broche final del Mecanismo Único de Resolución.

La creación del FUR se fue planteando a lo largo de los años por parte de los Estados miembros ante su incipiente necesidad. Este FUR es propiedad de la JUR de acuerdo con la redacción del artículo 67 del Reglamento UE nº 806/2014, y se compondrá por las aportaciones realizadas por las entidades de crédito de la zona euro a través de aportaciones ex ante y las extraordinarias ex post.

El Marco legal europeo del FUR se compone de un amplio abanico de normas³⁶⁴ para su cumplimiento e implementación.

³⁶³https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/19/mayo/Revista_EF_36_Primavera.pdf

³⁶⁴Reglamento nº 806/2014, por el que se crea el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución; Directiva 2014/59/UE, por la que se crea el marco para la reestructuración y la resolución de



Universidad de Valladolid

Su desarrollo se vinculaba a tres condiciones preestablecidas, aunque realmente existe una cuarta condición que se podrá discernir al hablar de la mutualización.

La primera condición entraba en conexión con el desarrollo normativo. La segunda como establece el Reglamento UE nº806/2014 establece la necesidad de un acuerdo entre los Estados. Para poder hacer uso del FUR los Estados miembros deben cerrar un acuerdo por el que se transfirieran las aportaciones recaudadas a nivel nacional al propio FUR. La tercera condición es temporal y requiere que en un periodo de tiempo medioplacista se procediera a la mutualización definitiva de los compartimentos que componen el Fondo.

El plazo acordado para la mutualización se estableció en ocho años, entre 2016-2023. A su vez y de forma excepcional puede ser prorrogado por la JUR un máximo de cuatro años ante el supuesto que el propio Fondo haya tenido que desembolsar cantidades que superen el 0,5% de los depósitos cubiertos sobre el total de entidades de crédito autorizadas en los Estados miembros.

De las tres condiciones exigidas, las dos primeras se han cumplido. Así el FUR se ha creado y desarrollado normativamente a través del Reglamento nº 806/2014 y la Directiva 2014/59/UE, y en el año 2014 se aprobó el Acuerdo Intergubernamental entre los diferentes Estados que componen la Unión Bancaria. Por tanto, se puede afirmar que se cumplió lo pactado, y que desde el año 2017 hasta el 2024 las aportaciones recaudadas deberán transferirse en junio de cada año a los respectivos compartimentos.

En nuestro territorio, cumpliendo con la obligación y plazos legales respecto al acuerdo intergubernamental, en diciembre de 2015 se publica en el BOE el *Instrumento de ratificación del Acuerdo sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 2014*.

La tercera de las condiciones se encuentra en proceso de cumplimiento de acuerdo con la temporalidad pactada. Esta condición se inició según lo dispuesto en el acuerdo el día 1

entidades de crédito; Reglamento Delegado 2016/778 que complementa la Directiva respecto a las contribuciones ex post; Acuerdo intergubernamental de 21 de mayo de 2014 sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución; Directiva 2014/49/UE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos; Reglamento Delegado 2015/63 que completa al anterior en cuanto a las contribuciones ex ante; Reglamento de Ejecución 81/2015, por el que se establecen criterios uniformes de aplicación del Reglamento nº 806/2014 respecto a las aportaciones ex ante al Fondo Único de Resolución; Reglamento Delegado 2016/451 sobre la administración del Fondo Único de Resolución.



Universidad de Valladolid

de enero de 2016, y hasta hoy día (2021) se van cumpliendo con las aportaciones y los plazos por parte de los Estados miembros a los correspondientes compartimentos del Fondo. Por lo que la tercera condición está encaminada a convertirse en conclusa si continua con el cumplimiento de las aportaciones hasta finales de 2023.

10.1 El Fondo Único de Resolución como mecanismo de financiación de la resolución. La resolución actual de una entidad de crédito es un procedimiento novedoso desarrollado por expertos para que no suponga la intervención económica de los Estados miembros como ocurrió con la crisis de inicios de siglo.

El procedimiento dispone de cuatro instrumentos delimitados para alcanzar la resolución como se ha podido ver, siendo la recapitalización interna o *bail in* el instrumento que se basa en el pago de la resolución en primer lugar por parte de acreedores y accionistas de la entidad de crédito en proceso resolutivo. Si la recapitalización interna no es suficiente, para recapitalizar la entidad en resolución el propio Reglamento establece que una vez soportado el 8% por parte de acreedores y accionistas³⁶⁵, podrá actuar el FUR sobre un máximo del 5%. Si estos dos mecanismos no son suficientes puede intervenir incluso el sistema de garantía de depósitos nacional de cada Estado que se ocupe de un incidente de resolución de una entidad de crédito de su territorio.

El FUR se va a financiar a través de dos tipos de aportaciones. En primer lugar, con las aportaciones *ex ante* de las entidades de crédito en función del riesgo y tamaño de estas. En segundo lugar, con aportaciones extraordinarias *ex post*, que constituyene un nuevo tipo de aportaciones que serán recaudadas ante el supuesto de resolución de una o varias entidades de crédito que hayan devenido en el consumo completo del FUR. Si se produjera este caso, será necesaria la consecución de una mayor financiación a la previamente establecida.

La financiación *ex post* no está disponible de forma mediata por lo que el FUR deberá nutrirse con operaciones de endeudamiento ya sea de carácter privado o de carácter

³⁶⁵ CARRASCOSA MORALES, A., “El funcionamiento del nuevo marco europeo de resolución bancaria”, *revista económica ICE*, nº902, Mercado Interior Europeo 25 años después, 2018, pág.121.



público, como puede ser el MEDE³⁶⁶, y que en ningún caso podrá exceder del triple del importe anual de las aportaciones *ex ante*.

El FUR va a disponer, por tanto, de diferentes fuentes de financiación, siendo su base original las aportaciones *ex ante*, a la que se unen otras como los préstamos entre compartimentos de diferentes Estados miembros, empréstitos o las descritas aportaciones *ex post*. En todo caso, cada entidad de crédito deberá contribuir a la constitución del FUR de acuerdo con unos criterios que garanticen el principio de proporcionalidad de todas y cada una de las entidades de crédito que componen la Unión Bancaria.

La JUR será la encargada de aplicar los criterios establecidos en las disposiciones del Reglamento UE nº806/2014 para realizar el cálculo de las aportaciones *ex ante*.

Independientemente de que el FUR esté financiado por las entidades de crédito y su uso lo decidan autoridades europeas, su utilización exige la autorización expresa de la Comisión Europea de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento UE nº806/2014 relativa a las ayudas de Estado³⁶⁷.

10.2. Las aportaciones *ex ante* y *ex post*. Las aportaciones *ex ante* que se ocupan de nutrir la financiación principal del FUR se realizarán tanto por entidades de crédito significativas como menos significativas, de forma anual y obligatoria³⁶⁸.

Como se ha podido ver, es la JUR la encargada de realizar el cálculo de las aportaciones que deberán realizarse para financiar el FUR, para posteriormente fraccionar la cuantía final entre todas las entidades de crédito de los Estados miembros en función de unos parámetros regulados de forma específica por el Reglamento Delegado 2015/63³⁶⁹.

Cada Estado miembro dispondrá de su propia autoridad de resolución, cuya función, entre otras, para con el FUR será la de recaudar las aportaciones de las entidades de crédito. En

³⁶⁶ DEPRES POLO, M., VILLEGRAS MARTOS, R., y AYORA ALEXANDRE, J. *Manual de regulación bancaria en España*, Funcas, 2017, pág. 512.

³⁶⁷ CARRASCOSA MORALES, A., “El funcionamiento del nuevo marco europeo de resolución bancaria” *op.cit.*, pág. 109.

³⁶⁸ Artículo 103 Directiva 2014/59/UE.

³⁶⁹ Reglamento Delegado (UE) 2015/63 de la Comisión, de 21 de octubre de 2014, por el que se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las contribuciones *ex ante* a los mecanismos de financiación de la resolución



Universidad de Valladolid

España lo será el FROB respetando lo dispuesto en el Reglamento UE nº806/2014, recaudando las aportaciones que compondrán el comportamiento del Estado español en el FUR ³⁷⁰.

Para el cálculo de las aportaciones, en primer lugar, se tendrá en cuenta la base de contribución, la cual es una cantidad igual al total de los pasivos del balance de la entidad menos el volumen de fondos propios y depósitos garantizados. En segundo lugar, se tomará el perfil de riesgo de cada entidad de acuerdo con unos parámetros preestablecidos en la norma.

El FROB deberá comunicar anualmente, y con fecha límite el 1 de mayo, la cuantía que cada entidad de crédito debe aportar al FUR con objeto de garantizar el pago de las contribuciones que corresponden a cada una de ellas de forma proporcional a su perfil de riesgo. Así mismo, la Comisión revisará de forma anual el ajuste del riesgo para el cálculo de dichas contribuciones.

El Reglamento Delegado 2015/63 delimita los indicadores de riesgo, correspondiendo a la autoridad de resolución nacional su evaluación de acuerdo a cuatro términos³⁷¹.

- exposición al riesgo
- estabilidad y variedad de fuentes de financiación
- importancia de una entidad para la estabilidad del sistema financiero o de la economía
- indicadores adicionales de riesgo que la propia autoridad de resolución decida³⁷².

La autoridad de resolución nacional a la hora de evaluar el perfil de riesgo de cada una de las entidades de crédito aplicará unas ponderaciones o porcentajes específicos³⁷³. La exposición al riesgo 50%. La estabilidad y variedades de fuentes de financiación 20%. La importancia de una entidad para la estabilidad del sistema financiero o de la economía 10%. Y, por último, los indicadores adicionales de riesgo que determine cada autoridad de resolución 20%.

³⁷⁰ www.frob.es/es/FondoResolucionNacional

³⁷¹ Artículo 6.1 Reglamento Delegado 2015/63.

³⁷² Cada uno de ellos contarán con varios indicadores de riesgo.

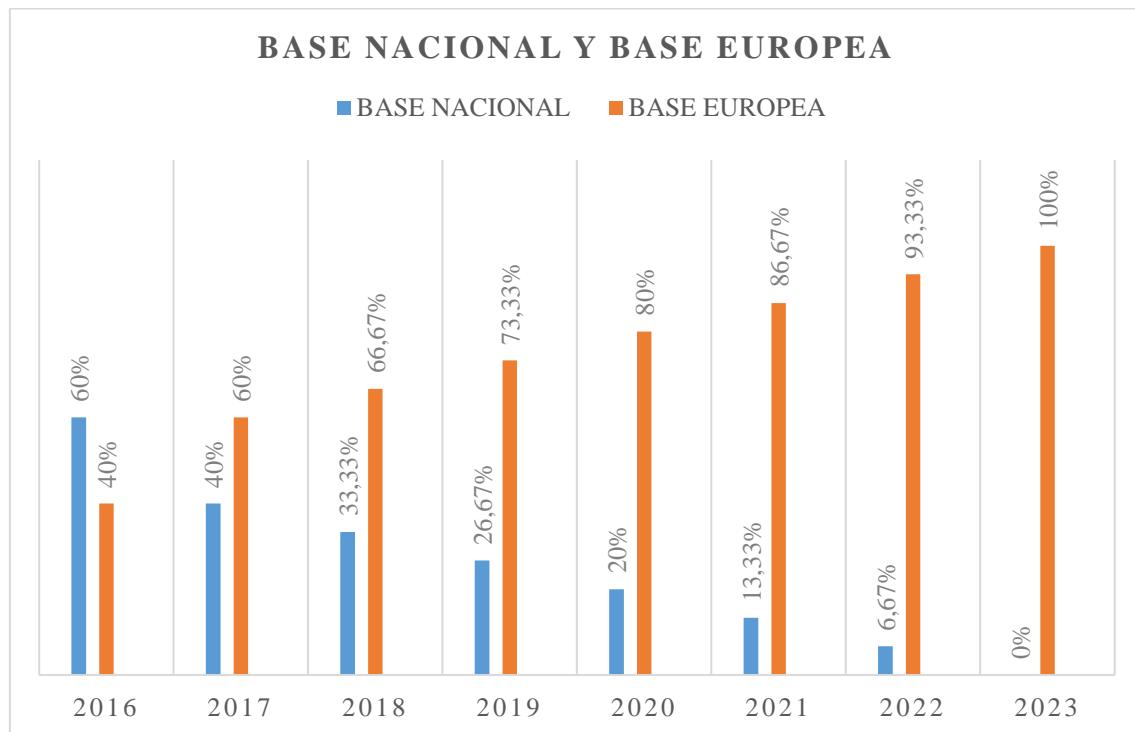
³⁷³ Artículo 7 Reglamento Delegado 2015/63.

Durante los años en los que se complete el FUR, éste se compondrá de diferentes compartimentos y cada uno de ellos estará vinculado a uno de los Estados miembros firmantes. Durante este periodo de mutualización en principio entre los años 2016-2023, el cálculo de las aportaciones se realizará atendiendo a una base nacional y otra europea.

El cálculo de la base nacional se realiza de acuerdo con lo que contribuye cada entidad de crédito respecto al conjunto de aportaciones de todas las entidades de crédito del territorio nacional, teniendo en consideración el riesgo que supone cada una de estas entidades respecto al conjunto nacional.

El cálculo de la base europea sigue el criterio anterior, pero en este caso sobre la base de todas las entidades de crédito de la totalidad de Estados miembros.

De este modo se aplicará a toda entidad de crédito la siguiente tabla porcentual³⁷⁴ hasta completar la mutualización del FUR.



*Fuente: tabla de elaboración propia.

³⁷⁴ Tabla elaboración propia a partir del artículo 8 del Reglamento de ejecución UE 2015/81



Universidad de Valladolid

Es decir, la aportación de cada Estado miembro será proporcional a las entidades de crédito de su territorio de acuerdo con unos parámetros de aplicación homogénea, y en sí, la aportación de cada entidad será proporcional entre su pasivo y el pasivo de todas las entidades autorizadas de la eurozona³⁷⁵.

Junto a las aportaciones *ex ante*, las aportaciones *ex post* son de carácter obligatorio en caso de necesidad, aunque el artículo 104 de la Directiva 2014/59/UE permite algunos casos en los que se puede aplazar su aportación de forma excepcional. Si una entidad de crédito solicita la excepción descrita, deberá realizarse un análisis exhaustivo de la situación de liquidez y solvencia de la entidad, y como afectaría a la propia entidad tal contribución *ex post* en el supuesto de no concederse la excepción.

La Comisión Europea adelantándose al supuesto de excepción que permite la Directiva 2014/59/UE respecto a las aportaciones *ex post*, publica el Reglamento Delegado 2016/778³⁷⁶ delimitando las circunstancias y condiciones en las que el pago de las contribuciones extraordinarias *ex post* podrá ser aplazado de forma parcial o total, garantizando la continuidad de la actividad esencial de la entidad de crédito que lo solicite. La derrama *ex post* en todo caso se aportará en el momento en que no perjudique al funcionamiento esencial de la entidad.

Solicitada la excepción por la entidad de crédito, será la autoridad de resolución la que de acuerdo con la información entregada pueda aplazar o la petición o desestimarla. El artículo 3.3 del Reglamento Delegado 2016/778 regula tres supuestos por los que la autoridad de resolución puede aplazar la aportación *ex post* para determinadas situaciones³⁷⁷.

³⁷⁵ www.consilium.europa.eu/es

³⁷⁶ Reglamento Delegado (UE) 2016/778 de la Comisión, de 2 de febrero de 2016, por el que se complementa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las circunstancias y condiciones en que el pago de contribuciones extraordinarias *ex post* puede ser aplazado parcial o totalmente, y sobre los criterios de determinación de las actividades, los servicios y las operaciones en relación con las funciones esenciales, así como de las ramas de actividad y servicios asociados con respecto a las ramas de actividad principales.

³⁷⁷ Artículo 3.3 Reglamento Delegado 2016/778. En primer lugar, incumplir dentro de seis meses siguientes el requisito mínimo de fondos propios que exige el Reglamento 575/2013 artículo 92. En segundo lugar, el posible incumplimiento en seis meses del requisito mínimo de cobertura de liquidez que exige el artículo 472 del mismo Reglamento. Y en tercer y último lugar, el posible incumplimiento dentro de los seis meses del requisito de liquidez de la entidad de acuerdo con el artículo 105 de la Directiva 2013/36/UE.



En primer lugar, incumplir dentro de los seis meses siguientes el requisito mínimo de fondos propios. En segundo lugar, el posible incumplimiento en seis meses del requisito mínimo de cobertura de liquidez. Y en tercer y último lugar, el posible incumplimiento dentro de los seis meses del requisito de liquidez de la entidad.

10.3. La mutualización del Fondo Único de Resolución y su ámbito de actuación. El FUR estará conectado a todas las entidades de crédito establecidas en territorios de los Estados firmantes, ya sean significativas o menos significativas.

Como se ha podido ver el FUR deberá cumplir un periodo de transición hasta mutualizarse, para ello desde el uno de enero de 2016 se va a componer de diferentes compartimentos nacionales³⁷⁸, es decir, cada uno de los compartimentos pertenece a un Estado miembro y una vez finalizado el plazo (1 de enero de 2024), se deberá haber mutualizado al 100%. Llegada la fecha y en caso de cumplirse con los plazos marcados cada uno de estos compartimentos nacionales desaparecerá en favor de uno único.

Tras la firma del acuerdo intergubernamental la JUR dividió el FUR en diecinueve compartimentos a pesar de que los Estados firmantes fueran más³⁷⁹, y ello por la exigencia de cumplimiento de las condiciones para formar parte de este.

Junto a las tres condiciones descritas en el epígrafe 10, se ha de considerar una cuarta, el obligado cumplimiento del acuerdo intergubernamental, por el que entre otras cosas los Estados firmantes tenían que crear un fondo de resolución nacional con fecha enero de 2015 que recaudara de las entidades de crédito de su territorio las aportaciones que correspondiera a cada una de ellas, y en enero de 2016 transferirlo al compartimento nacional del FUR como se acordó. Así, el Estado español creó su propio Fondo de Resolución Nacional de carácter transitorio para recaudar las aportaciones que corresponden a la totalidad de entidades de crédito que ejercen actividad en su territorio, para posteriormente transferirlas al FUR.

³⁷⁸ Artículos 4 y 5 Instrumento de ratificación del Acuerdo sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 2014. BOE 18 diciembre 2015.

³⁷⁹ Las partes contratantes del acuerdo: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Holanda, Austria, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.



Universidad de Valladolid

La norma establece que el primer año la mutualización será del 40%, el segundo año del 60% y el resto de los años hasta completar el 100% en 2024 del 6,6% anual³⁸⁰. Si durante el periodo de transición se produce la resolución de una entidad de crédito las cuantías se adquirirán de una forma ordenada.

En primer lugar, se tomará la cuantía necesaria del compartimento del Estado miembro al que pertenezca la entidad de crédito en resolución. En el supuesto de que se trate de una resolución de grupo con presencia en varios Estados, serán ambos los que de forma proporcional a su aportación individual los que paguen a cargo con sus compartimentos.

Los fondos a los que se puede tener acceso del compartimento nacional para hacerse cargo de la resolución de una entidad de crédito varían según los años hasta que se mutualice el total del FUR. En 2016, es decir el primer año del FUR, el coste de la resolución lo habría cubierto el compartimento nacional correspondiente no mutualizado y, por tanto, el 100%. En 2017, la parte no mutualizada del compartimento nacional que soportaría el desembolso podría hacerlo hasta el 60%. En 2018, podría ocuparse del 40%. En 2019, el 33,33. En 2020, 26,67. En 2021, 20,02%. En 2022, 13,36%. En 2023, 6,66%. En 2024 el FUR sería una única unidad.

En segundo lugar, si los recursos financieros anteriores no son suficientes, se recurrirá a la parte mutualizada del resto de compartimentos en porcentajes establecidos por el artículo 5.1.b del Acuerdo Intergubernamental. Durante el periodo transitorio se hará uso de todos los compartimentos nacionales de la siguiente forma: el primer año será del 40%, el segundo año del 60% y el resto de los años hasta completar el 100% en 2024 del 6,6% anual.

Si usados estos dos medios no cumple con la misión del FUR, se tomarán los recursos financieros restantes. En caso de agotar estas tres vías, se deberá acudir a las aportaciones extraordinarias *ex post*³⁸¹ de las entidades de crédito del país de la entidad en resolución.

³⁸⁰ ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., PARDO, J.C., El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria, *Anuario del Euro 2014*, Fundación ICO, 2014, pág. 203.

³⁸¹ Artículo 3.5 del acuerdo intergubernamental. “*Las partes contratantes transferirán las aportaciones ex post inmediatamente después de su recaudación.*”.



Universidad de Valladolid

Si los recursos financieros no bastaran para hacer frente a la medida de resolución ni aplicando esta última posibilidad, todos los Estados contratantes deberán transferir al FUR las aportaciones *ex post* extraordinarias que se acuerden.

El último recurso del que se dispone, dado que no se puede hacer uso de forma inmediata de las aportaciones extraordinarias *ex post*, es la facultad de la que dispone la JUR para contraer empréstitos a favor del FUR, los cuales serán cubiertos una vez se hayan hecho efectivas las aportaciones *ex post*.

Estas aportaciones extraordinarias como se ha podido ver no son mediáticas ya que no están recaudadas, por ello cada uno de los Estados miembros han firmado una línea de crédito³⁸² (LFA o *Loan Facility Agreement*) estimada de la cuantía total de su comportamiento para el año 2023, en el caso de España 5300 millones de euros. En caso de hacer uso de la línea de crédito deberá ser reintegrada por las entidades de crédito del Estado de la entidad de crédito en resolución. Esta línea de crédito se usará como último recurso³⁸³.

10.4. Cuantía total del Fondo Único de Resolución. La cantidad que se ha propuesto la Unión Bancaria para el FUR se establece en la franja de 56 a 60 mil millones de euros para el año 2024, lo que supondría el 1% del total de los depósitos cubiertos del conjunto de la zona euro. El año 2023 será el último para completar el FUR, existiendo la posibilidad de que la JUR lo prorrogue por cuatro años si se ha producido un desembolso superior al 0,5% del total de los depósitos con cobertura.

El artículo 76 del Reglamento 806/2014³⁸⁴ establece como la JUR podrá hacer uso del FUR para unos fines taxativamente fijados, y con un claro carácter instrumental³⁸⁵,

³⁸² Acuerdo de la Junta Única de Resolución de 8 de febrero de 2017 con diecinueve Estados con validez hasta el 1 de enero de 2024.

³⁸³ CARRASCOSA MORALES, A., “El Mecanismo Único de Resolución Bancaria”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 36, Banco de España, primavera 2019, pág. 20.

³⁸⁴ Entre los fines que describe el artículo 76 del Reglamento nº806/2014 cabe destacar: - garantizar los activo o pasivos de la entidad en resolución; - realizar préstamos a dicha entidad: - adquirir activos de la entidad en resolución: - realizar aportaciones a una entidad puente o de gestión de activos; - pagar indemnizaciones a los accionistas siempre que hayan soportado mayores pérdidas en la resolución que si se hubiere producido una liquidación ordinaria.

³⁸⁵ URIA FERNÁNDEZ, F., “El nuevo régimen europeo de resolución bancaria”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 138, 2015, págs. 112 a 115.



Universidad de Valladolid

otorgando garantías en el procedimiento de resolución y en la aplicación de sus instrumentos.

Las medidas para garantizar los activos y pasivos de la entidad en resolución y los posibles préstamos que reciba suponen un apoyo a la liquidez de la entidad de crédito.

Cuando se haga uso de medidas que vayan dirigidas al refuerzo del capital, la norma ha establecido que sean los accionistas y acreedores los que previamente absorban el 8% de las pérdidas del pasivo total, y que posteriormente sea el FUR el que actúe hasta un máximo del 5% del pasivo total. En ningún caso, el FUR absorberá pérdidas o se ocupará de recapitalizar una entidad como primer paso.

La propia normativa que se ocupa del FUR permite los préstamos entre compartimentos de diferentes Estados siempre y cuando se apruebe por todos los miembros.

En el año 2016 cuando se iniciaron las aportaciones al FUR se estimaba de una forma aproximada que una vez completado dispondría de 55.000 millones de euros³⁸⁶.

Dicha cifra varía con los años de acuerdo con los depósitos cubiertos de las entidades de crédito, el perfil de riesgo de cada entidad y de la propia evolución de los mercados. Así en julio de 2018 el FUR disponía de 24.900 millones de euros tras la recaudación de ese año que ascendía a 7.819 millones de euros. El pronóstico aumenta hasta alcanzar los 56.300 millones de euros, lo que supone el 45% del total³⁸⁷.

La propia JUR publicó el 17 de julio de 2019 una nota de prensa³⁸⁸ donde anunciaba el aumento del FUR hasta los 60.000 millones de euros una vez completado.

El FROB estima que el FUR dispondrá una vez completado de 62.000-70.000 millones de euros como ha publicado en su página web en julio de 2020³⁸⁹.

³⁸⁶ GONZÁLEZ PARAMO, J.M., “El BCE y la unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente”, *cuadernos de información económica*, nº 250, enero-febrero 2016, pág. 140.

³⁸⁷ www.elperiodico.com/es/economia/20180724/el-fondo-de-resolucion-bancaria-europeo-ya-tiene-24900-millones-de-euros-6958323

³⁸⁸ <https://srb.europa.eu/en/node/804>

³⁸⁹ <https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/645/20200715%20FROB%20Contrib.%20ex%20ante%202020.pdf>



Universidad de Valladolid

Las aportaciones que ha realizado el conjunto de entidades de crédito españolas al Fondo de Resolución Nacional, así como la cuantía exacta que se ha transferido al FUR una vez auditadas las cuentas anuales son las siguientes:

FROB	AÑO	*Aportaciones al compartimento español del FUR
	2015	689,81
	2016	726,28
	2017	676,21
	2018	735,46
	2019	707,6
	2020	847
TOTAL		4.382,36

*Fuente: tabla elaboración propia con datos de la web oficial del FROB.

FUR FUR-SRF	AÑO	*Aportaciones totales al FUR por parte de los Estados miembros
	2015	4564
	2016	6426
	2017	6647
	2018	7544
	2019	7819
	2020	9195
TOTAL		42.195



Universidad de Valladolid

*Fuente: tabla elaboración propia con datos de la web oficial del FROB.

Salvo la excepción del año 2015 donde cada Estado debía ingresar las cantidades recaudadas de las entidades de crédito de sus territorios antes del 31 de enero de 2016, el resto de los años se debe realizar antes del 30 de junio³⁹⁰.

De la información que se dispone respecto a las aportaciones totales por parte de las entidades de crédito españolas al Fondo de Resolución Nacional, las cantidades transferidas al compartimento español del FUR y del sumatorio total de todos los Estados miembros a este, se concluye que España aporta algo más del 10% al FUR, convirtiéndose en el cuarto país con mayor aportación³⁹¹.

De acuerdo con la información publicada para el ejercicio de 2020 la JUR ha recaudado para el FUR 9.195 millones de euros³⁹², y con esto un total de 42.195 millones de euros de las 3.066 entidades de crédito y empresas de servicios de inversión de los 19 Estados miembros³⁹³. En el supuesto de España, el 29 de junio de 2021 se publica el informe de auditoría de cuentas anuales del Fondo de Resolución Nacional del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2020, emitido por el auditor independiente “MAZARS”, por el que las 96 entidades han contribuido en 2020 aportando un total de 847 millones de euros, mientras que en 2019 fueron 708 millones de euros.

10.5. El objetivo final del Fondo Único de Resolución. Se ha de tener en consideración que el objetivo final del FUR es facilitar la aplicación de las herramientas de resolución que haya decidido usar la JUR, como determina el artículo 76 del Reglamento nº 806/2014 dedicado al FUR y el artículo 101 de la Directiva 2014/59/UE.

Parte de la doctrina y en concreto determinados autores³⁹⁴ lo han denominado mecanismo de apoyo para el procedimiento de resolución de una entidad de crédito, pero la realidad

³⁹⁰ ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., PARDO, J.C., *op. cit.*, pág. 203.

³⁹¹ www.expansion.com/empresas/banca/2018/07/24/5b56e2cf22601d38598b45ac.html

Durante el año 2018 Francia aportó al Fondo Único de Resolución 2290 millones de euros, por los 1986 de Alemania, los 827,2 de Italia o los 735,46 de España.

³⁹² www.frob.es/es/FondoResolucionNacional/Paginas/Contribuciones.Fondos-de-Resolucion.aspx

³⁹³ MARÍN, M., “Una Unión Bancaria plena como alternativa. Reflexiones sobre la necesidad (o no) de una Unión Fiscal para la UE”, *Fundación FAES*, nº 220, pág. 10.

³⁹⁴ DEPRES, M., VILLEGAS, R., AYORA, J., “*op.cit.*”, pág. 506.



Universidad de Valladolid

es que más que un apoyo es el fin en sí mismo, sin el cual el MUR no podría implementar su actividad de forma apta. Es decir, si el MUS realiza su función, alertando de los posibles desajustes o problemas de una entidad de crédito, el MUR y en concreto la JUR no podrá finalizar su labor si carece de un apoyo financiero que respalde sus decisiones. A pesar de que prevalezca en la nueva regulación el pago de la resolución a través del instrumento del *bail in* como se ha visto, es necesario un capital, en este caso el FUR que sirva de garantía para todos los ciudadanos de la Unión ante cualquier posible resolución de una entidad de crédito, independientemente donde se encuentre sita.

Con la nueva normativa, la creación de los órganos vinculados a la supervisión, resolución y en último término el FUR el cambio es radical. Ya no será dinero público el que se use para sufragar el costo de la resolución de una entidad de crédito como ocurría hasta la última crisis, sino que serán los propios accionistas y acreedores en primer término los que la soporten. Posteriormente será el FUR, el cual está íntegramente financiado por las propias entidades de crédito, de tal manera que se respete el principio esencial en torno al que gira toda la nueva legislación: serán las entidades de crédito directamente o a través de sus accionistas, acreedores y otros los que soporten las pérdidas que ellos mismos generen, y no el conjunto de la sociedad a través de fondos públicos.

11. Fondo de Resolución Nacional

En nuestro territorio el gobierno español cumpliendo con el acuerdo intergubernamental firmado para la creación y mutualización de un FUR europeo, así como con lo establecido por la Directiva 2014/59/UE en su artículo 100, creó a través de la Ley 11/2015 su propio Fondo de Resolución Nacional, regulándolo en su artículo 53.1a) como uno de los mecanismos de financiación de los que dispone el FROB.

Este Fondo de Resolución Nacional se crea por un periodo de tiempo indefinido, se constituye como un patrimonio separado y carente de personalidad jurídica del cual se encarga el FROB.

La autoridad de resolución ejecutiva en España como se ha podido ver, el FROB, disponía de dos mecanismos de financiación para cumplir con su tarea.



Universidad de Valladolid

El primero de ellos será el Fondo de Resolución Nacional³⁹⁵ que deberá alcanzar al menos el 1% del total de depósitos garantizados de las todas las entidades de crédito.

El segundo la posibilidad de solicitar préstamos a los demás mecanismos de financiación de los otros Estados miembros.

La finalidad del fondo en sí no será otra que la de financiar las medidas de resolución que el FROB ejecute como autoridad de resolución ejecutiva dimanante de la JUR.

El Fondo de Resolución Nacional se compone de las aportaciones *ex ante* recaudadas anualmente de las entidades de crédito como su fuente principal, pudiendo nutrirse de aportaciones *ex post* en los supuestos que las ordinarias no sean suficientes para financiar las medidas de resolución, a través de solicitud de préstamos a otro mecanismo de financiación de un Estado miembro o a través de los beneficios obtenidos por inversiones realizadas ya sea en deuda pública o con bajo riesgo.

Las contribuciones recaudadas por el FROB que componen el Fondo de Resolución Nacional se regulan por el Real Decreto 1012/2015, el cual desarrolla la Ley 11/2015 y que modifica el Real Decreto 2606/1996.

El incumplimiento en plazo de las contribuciones *ex ante* es valorado como una infracción muy grave³⁹⁶, independientemente de la multa que corresponda por tal acto.

Si bien es cierto que el patrimonio del Fondo tiene como finalidad principal el ser apoyo de cara una eventual resolución, la propia norma permite como se ha visto que se pueda usar para conceder préstamos a otros mecanismos de financiación de Estados miembros, así como para inversiones que no puedan comprometer al propio Fondo.

Para poder solicitar un préstamo o concederlo se exige: que se trate de un coste de resolución, que el patrimonio del que disponga el Fondo sea insuficiente y que el FROB no pueda hacerse con aportaciones fuera de lo dispuesto en el artículo 53.5 de la Ley 11/2015.

El Fondo de Resolución Nacional una vez mutualizado de forma completa dentro del FUR con el resto de los fondos nacionales europeos dejará de existir para las entidades

³⁹⁵Artículo 53.1a, Ley 11/2015 e 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

³⁹⁶Artículo 79.n de la Ley 11/2015.



Universidad de Valladolid

de crédito, quedando vigente únicamente para las empresas de servicios de inversión. Una vez completado el FUR, las entidades de crédito españolas realizarán sus aportaciones a este fondo de forma directa. Esto ocurrirá en el año 2024 una vez que se haya completado la mutualización definitiva del FUR.

Tabla comparativa entre el Fondo Único de Resolución y el Fondo de Resolución Nacional.



Universidad de Valladolid

	Fondo Único de Resolución	Fondo de Resolución Nacional	
Norma aplicable:	<ul style="list-style-type: none">- Reglamento UE nº 806/2014, por el que se crea el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y el (FUR).- Directiva 2014/59/UE, por la que se crea el marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y el Reglamento Delegado 2016/778 que complementa la Directiva respecto a las contribuciones <i>ex post</i>.- Acuerdo intergubernamental de 21 de mayo de 2014 sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al FUR.- Directiva 2014/49/UE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, y el Reglamento Delegado 2015/63 que completa al anterior en cuanto a las contribuciones <i>ex ante</i>.- Reglamento de Ejecución 2015/81, por el que se establecen criterios uniformes de aplicación del Reglamento nº 806/2014 respecto a las aportaciones <i>ex ante</i> al Fondo Único de Resolución.- Reglamento Delegado 2016/451 sobre la administración del Fondo Único de Resolución.	<ul style="list-style-type: none">- Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.- Reglamento Delegado 2015/63 que completa al anterior en cuanto a las contribuciones <i>ex ante</i>.	
Autoridad responsable de:			
- Gestión del fondo -Cálculo de contribuciones - Determinación nivel objetivo	JUR	FROB	
- Recaudación		FROB ³⁹⁷	
Entidades sujetas:		Todas las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.	
Objetivo a conseguir:	1% de todos los depósitos garantizados por las entidades de crédito de los estados miembros firmantes a fecha 31 de diciembre de 2023	Importe solicitado anualmente por la JUR para cada una de las entidades de crédito y a transferir antes del 30 de junio de cada año al compartimento del FUR.	
Compartimientos	19	No tiene	
Mutualización	2016: 40% 2017: 60% 2018: 66,66% 2019: 73,32%	2020:79,98% 2021:86,64% 2022:93,3% 2023:100%	No tiene

*Fuente. Tabla de elaboración propia.

³⁹⁷Posteriormente el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria transfiere las aportaciones recaudadas a las entidades de crédito al Fondo Único de Resolución. De igual manera lo realizarán el resto de los estados miembros a través del órgano nacional encargada de la recaudación.



12. Ejemplo de resolución de una entidad de crédito y uso del Fondo Único de

Resolución. Para realizar un cuadro lo más cercano a la realidad, las aportaciones de los años 2021-2023 se han calculado para el compartimento de España sobre la base de aportación del 10% que venía realizando. Para el resto de los compartimentos se ha tomado como base la última cifra facilitada por la JUR donde estima un FUR final de 62.000 millones de euros.

De esta manera los datos que aparecen reflejados en el ejemplo de la resolución de la entidad de crédito ficticia Banco Oreo S.A son reales respecto a las contribuciones realizadas por el Estado español al FUR hasta el año 2020, mientras que los totales de los compartimentos se han ajustado al 10% exacto, no correspondiendo por tanto los números finales con los que en la realidad son.

De este modo, se va a suponer la existencia de una entidad de crédito española de nombre Banco Oreo S.A ante la cual será necesaria la aplicación del procedimiento de resolución de acuerdo con la normativa europea en diciembre de 2020. Para ello se recurre al FUR por un importe total de 36.000 millones de euros.

El siguiente texto ha de usarse siguiendo como guía la tabla que lo acompaña a continuación.

Tomando como referencia la aplicación teórica realizada del FUR, en primer lugar, se hará uso de los recursos disponibles en el compartimento nacional hasta el máximo del porcentaje no mutualizado, que en el año 2020 asciende al 26,66% y a una cuantía de 1.139,5 millones de euros.

Como el importe no cubre las necesidades de la resolución en segundo lugar se toma la parte mutualizada del resto de compartimentos que en 2020 asciende el porcentaje a 79,98% y una cuantía de 31.162,4 millones de euros.

El importe de 36.000 millones de euros necesario para la resolución de la entidad de crédito Banco Oreo S.A no se cubre con las cuantías tomadas en los dos primeros pasos por lo que se ha de actuar con el tercero.

Tomada la cuantía mutualizada del compartimento nacional y la no mutualizada del resto de compartimentos, el tercer paso sería tomar del compartimento nacional la parte mutualizada que asciende a 2.562,2 millones de euros. En este momento el sumatorio



Universidad de Valladolid

asciende con esta última cuantía a 34.864,1 millones de euros, por lo que aún no está cubierta la necesidad planteada.

Por último, se puede tomar el remanente mutualizado del compartimento nacional que asciende a 681,2 millones de euros.

Como se puede ver en el apartado de fondos disponibles totales del año 2020 asciende a 43.829 millones de euros, de los cuales se ha desembolsado para la resolución 35.545,32 millones de euros.

El FUR aún dispone de una cuantía de 8.283,68 millones de euros del resto de compartimentos no mutualizados, pero el Estado español no puede hacer uso directo del mismo. En cambio, sí puede solicitarlo a la JUR, pudiendo ésta acordarlo y ceder en préstamo la cuantía necesaria para cubrir la resolución de la entidad a favor del compartimento nacional.

La cuantía necesaria para cubrir la resolución de 36.000 millones de euros asciende a 454,68 millones de euros, por lo que el FUR dispondría aún de 7.829 millones de euros del resto de compartimentos no mutualizados para hacer frente a otra posible resolución en caso de autorizarse por parte de la JUR su préstamo.

En caso de que no se autorice, se deberá acudir a la vía de las aportaciones *ex post* para cubrir la cuantía de 454,68 millones de euros, y así finalizar el procedimiento de resolución de la entidad en cuanto al aspecto monetario.



Año	Fondos disponibles del Fondo Único de Resolución			Distribución del coste de la Resolución por tramos						
				Distribución del coste de financiación		Tramo 1 (Ce) No mutua lizado	Tramo 2 Mutualizado			Tramo 3 (Ce)
	Compar- timiento español (Ce)	Resto de compar- timentos	Total	% No mutua lizado	% Mutua lizado		Resto Compar- timentos Mutualiza do	(Ce) Mutualiz ado	Subtotal	
	A= C* 0,1	B= C* 0,9	C	D	E	F= A*D	G= B*E	H= (A-F) *E	I	J=(A-F) -H
2016	1416,1	12744,9	14161	100	40	1416,1	5097,9	0	5097,9	0
2017	2092,5	18832,5	20925	60	60	1255,5	11299,5	334,8	11634,3	502,2
2018	2827,9	25451,1	28279	40	66,66	1131,1	16797,7	1119,8	17917,5	577
2019	3535,7	31821,3	35357	33,33	73,32	1166,7	23229,5	1729,3	24958,8	639,7
2020	4382,9	39446,1	43829	26,66	79,98	1139,5	31162,4	2562,2	33724,6	681,2
2021	4988,6	44897,4	49886	20	86,64	997,7	38689,1	3432,1	42121,2	558,8
2022	5594,2	50347,8	55942	13,34	93,3	727,2	46823,4	4526,3	51.349,7	340,7
2023	6200	55800	62000	6,67	100	415,4	55800	5784,6	61.584,6	0

*Fuente: tabla elaboración propia tomando datos publicados por el FROB y la Junta Única de Resolución.



III. CONCLUSIONES RELATIVAS AL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

El segundo pilar de la Unión Bancaria el MUR complementa de forma íntegra y homogénea al primero de ellos, el MUS, y con ello se pueden establecer determinados ámbitos en los cuales el legislador debería intervenir o al menos corregir y de los que se pueden sacar un decálogo de claras conclusiones.

En primer lugar, no cabe duda de que el conjunto de normas que desarrollan la materia de resolución bancaria en la zona euro han supuesto una estabilidad clara para el sistema financiero en su conjunto. Esto se produce gracias a la confianza que externalizan los órganos encargados de su aplicación y de las herramientas e instrumentos de los que disponen para ello en aplicación del código normativo único. Ciento es, que esta afirmación ha de ser matizada en nuestro territorio por la falta de transparencia en el trabajo realizado por la JUR en connivencia con el FROB respecto a la resolución de la entidad de crédito Banco Popular Español S.A. Siendo el único caso de aplicación práctica desde que se aprobara el nuevo marco normativo, la realidad dista de ser la deseada. Si bien el procedimiento cumplió con los principios de celeridad, mantenimiento de las funciones esenciales de la entidad y garantía de estabilidad del sistema financiero en su conjunto, se saltó otros básicos como el de transparencia o el derecho a la buena administración. Es por ello, que los tribunales en su máxima instancia, es decir el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, debería exigir la entrega de la información completa a la JUR. De esta manera el conjunto de ciudadanos afectados por la resolución del Banco Popular podría hacer valer sus derechos de forma efectiva y con ello marcar una línea de garantía a futuro para otros supuestos de resolución.

Aun con falta de información ha supuesto un aluvión de procedimientos judiciales solicitando que se aclaren los términos en los que se ha basado la resolución de la entidad para no aplicar un principio esencial de la UE. Ya han pasado cuatro años desde la resolución del Banco Popular y los perjudicados por su implementación siguen esperando poder disponer de la información completa que les permita hacer valer sus derechos en los tribunales frente a tales actuaciones, en muchos supuestos realizado con la exigua información facilitada, y aun así los tribunales han fallado a favor del ciudadano.



Universidad de Valladolid

El panel del recurso de la JUR permitió la publicación censurada de los documentos, pero ante las críticas a la transparencia desde la práctica totalidad de los ámbitos y en concreto de los tribunales, se vio obligada a publicar un dictamen en el que se instaba a que se levante la censura de la información sesgada. Ante el incumplimiento reiterado a pesar de la petición concreta el panel del recurso sigue requiriendo a la JUR para que cumpla con su deber de transparencia y haga públicos ciertos aspectos tanto del primer informe de Valoración elaborado por Deloitte como del Plan de Resolución de 2016 del grupo financiero, a fin de facilitar el acceso de los perjudicados a la información³⁹⁸.

Es básica y necesaria la crítica a la falta de transparencia en el procedimiento de resolución dirigido por parte de la JUR. TAPIA HERMIDA hace uso de una palabra visual del todo acertada al hablar de este término, y es el de “casas de cristal³⁹⁹”. Todo lo que gira en torno a procesos de resolución donde se ven involucrados intereses de muy diversas índoles no puede dar opción a que esta transparencia no se cumpla.

En segundo lugar, el conjunto de autoridades de resolución que se encargan de la gestión de los procesos de resolución de las entidades de crédito han de garantizar el respeto de unos principios básicos. Por una parte, han de garantizar la continuidad de las funciones financieras esenciales de la entidad de crédito, que los accionistas y acreedores sean los primeros en soportar las pérdidas de acuerdo con el concepto de recapitalización interna o *bail in*, sin olvidar que en ningún caso podrán soportar perdidas por encima de lo que hubiera supuesto acudir al procedimiento de liquidación ordinario. Por otra parte, ha de garantizar la protección de los depositantes respetando la norma, y de los fondos públicos, los cuales serán un elemento excepcional desde la creación del concepto Unión Bancaria⁴⁰⁰.

El respeto a estos principios se ha cumplido a rajatabla en el supuesto en el que ha sido necesaria su intervención, por lo que en este punto cabe señalar que la aplicación práctica

³⁹⁸ https://www.elespanol.com/invertia/empresas/20190620/jur-desvelar-datos-resolucion-banco-popular/407710773_0.html

³⁹⁹ TAPIA HERMIDA, A. J. “El régimen de las participaciones significativas de entidades de crédito” en AA.VV. *Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito*. GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C., COLINO MEDIAVILLA J.L. (directores) La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2018 pág. 189.

⁴⁰⁰ ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., y PARDO, J.C. “El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria”. *Anuario del Euro 2014*, Fundación ICO, págs. 187 a 189.



Universidad de Valladolid

de la nueva norma ha de ser alabada. Evidentemente, en todo supuesto cabe crítica, y aquí aparecen determinadas personas físicas y jurídicas perjudicadas por la resolución de una entidad de crédito respecto de las pérdidas que tuvieron que soportar por la resolución, ya fueran accionistas, acreedores o tenedores de deudas entre otros, así como los depositantes que superaron los 100.000 euros garantizados por el FGD. Pero la realidad es que la resolución del Banco Popular hubiera devenido de igual manera independientemente de la ubicación física de éste, pues se trata de un derecho homogéneo de la Unión, garantizar cien mil euros por persona y entidad bancaria.

En tercer lugar, aparecen ciertas limitaciones en los procedimientos de resolución sobre la base de la divergencia normativa y conceptual. El órgano director del procedimiento de resolución en el ámbito del MUR es la JUR que toma todas y cada una de las decisiones, pero serán las ANR las que las apliquen, en el caso de España como se ha podido ver es el FROB⁴⁰¹. Esto supone, por una parte, que cada uno de los Estados va a aplicar las directrices de la JUR de una forma diferente. Y por otra, que la JUR sea la que decida qué entidad cumple o no de forma cumulativa los tres requisitos para la resolución de la entidad de acuerdo con el nuevo procedimiento de la Unión Bancaria. Aquí choca el supuesto de resolución italiano con el español. El claro ejemplo es el de la inyección de fondos públicos por parte del Estado Italiano para recapitalizar el *Monte dei Paschi* cuando la propia Directiva dejaba clara la excepcionalidad de tal uso como bien remarca parte de la doctrina⁴⁰². Frente a este caso, aparece el ya desarrollado supuesto del Banco Popular Español, en el que en cambio se aplica la nueva normativa de resolución bancaria y el instrumento de venta del negocio previa amortización y conversión de los instrumentos de capital que determinen la absorción pérdidas necesarias para alcanzar los objetivos propios de la resolución. Qué diferencia hubo en tan pequeño periodo de tiempo

⁴⁰¹ URÍA FERNÁNDEZ, F. “El nuevo régimen europeo de resolución bancaria”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 138, abril-junio, 2015, pág. 22.

⁴⁰² URBANEJA CILLÁN, JORGE. “El régimen de la reestructuración y resolución de entidades de crédito. La compleja transposición al ordenamiento español de la normativa europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 42, 2017, pág. 126.

RISPOLI FARINA, M. “La recapitalización cautelar del Monte dei Paschi di Siena y la liquidación forzosa administrativa de Veneto Banca y Banca Popolare di Vicenza. Estudio comparativo en obra colectiva GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L. Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2018 págs. 333 a 336.



para la interpretación dispar de la JUR para dos supuestos que a todas luces deberían haber sido resueltos de igual forma.

Este punto no es desconocido por las autoridades competentes, por ello de forma continua la ABE procura ir aplicando sus normas técnicas de regulación para suprimir las barreras entre los diferentes Estados y las mencionadas desigualdades.

En cuarto lugar, no cabe duda de que los avances más que significativos en la materia son en todo caso gracias a la nueva regulación bancaria post crisis, pero la realidad es que falta homogeneizar diversos aspectos que han podido verse sobre pasados al aplicarse en el caso concreto.

Aquí aparece de forma directa el conflicto por las formas en las que la nueva regulación determina qué aspectos y cuáles no tomar en consideración para la resolución de una entidad. El informe del experto independiente, Deloitte, para el caso del Banco Popular, realiza una valoración que se basa en tres escenarios aplicados al supuesto. El primero, un escenario central, arrojó un resultado negativo de dos mil millones de euros. El segundo, el más tensionado, un valor negativo de ocho mil doscientos millones. Y el tercero, el escenario positivo, y por el cual el valor sería de mil trescientos millones de euros positivo

Pero, en última instancia, se toma en consideración únicamente los dos peores escenarios, cuando el positivo podía haber salvado de la resolución y venta al Banco Popular Español S.A, y esto porque los reglamentos de la Unión Bancaria obligan a tomar los escenarios bajistas o conservadores, excluyendo por tanto la valoración positiva.

La crítica es clara, pues si cabe la posibilidad de que una entidad de crédito pueda continuar con el ejercicio de sus funciones sin poner en peligro la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, se debería permitir. Es por ello, que el legislador debería valorar todos los escenarios, y no únicamente los que suponen la clara resolución de la entidad, sin respetar los propios derechos de los depositantes de dicha entidad que a futuro se verán afectados.



Universidad de Valladolid

En quinto lugar, tras la exposición de lo que es un procedimiento de resolución aplicado a un caso real como es el del Banco Popular Español S.A, sin duda alguna se han de mejorar determinados ámbitos.

Por un lado, el que fuera presidente del BCE, tras la resolución del Banco Popular afirmó que el nuevo sistema de resolución había funcionado de forma rápida y eficaz evitando un contagio en el sistema financiero en su conjunto⁴⁰³. La realidad es que fue rápido, pues no pasaron apenas 48 horas y se había desarrollado el proceso completo de resolución evitando como dijo un posible efecto contagio para el resto del sistema financiero, pero olvida el perjuicio y pérdida económica de los ahorros de miles de personas, por lo que eficaz sólo puede hablarse en cuanto a su aplicación, pero no de sus consecuencias.

Por otro, los planes de resolución que cada entidad de crédito ha de desarrollar en colaboración con las autoridades competentes han puesto de manifiesto su falta de coherencia. El principio básico de su creación no es otro que facilitar el trabajo de cara a una posible resolución de la entidad de crédito inviable, tomando como base tal plan de resolución y los instrumentos y herramientas en él desarrolladas. Pues bien, como se ha podido ver en el único supuesto que ha sido necesario aplicar un plan de resolución, finalmente no se ha tenido en cuenta dicho plan previo ni el instrumento que a priori se había seleccionado como el mejor para solventar el problema.

Esto abre el debate de su efectividad o no, pues en el caso concreto o se desarrolló el plan de resolución sin tener en cuenta la información detallada del Banco Popular Español S.A, o no parece normal que se redactase un plan de resolución para luego no hacer uso de mismo en ningún extremo, siendo necesario realizar uno completamente nuevo y opuesto al existente. Por lo que la mejora en el desarrollo y aplicación de los planes de resolución de acuerdo a la información de la entidad ha de ser minuciosamente tratado y elaborado, pues de nada servirá el desarrollo del mismo, el trabajo que lleva aparejado y el coste concreto, para que una vez sea necesario su implementación, el mismo no sea de utilidad.

⁴⁰³ VIAÑA, D y VALERO, C. "Draghi aplaude la forma en la que se interviene Banco Popular y reconoce la "fuga de depósitos", periódico El Mundo, 8 de junio de 2017.



Universidad de Valladolid

En sexto lugar, se ha de partir de la premisa que antes de la existencia de esta nueva regulación existía un grave problema de descentralización de la norma. Con la creación del MUR como sistema unificado a través del *single rule book*, y en concreto unificado para la resolución de entidades de crédito en graves problemas que pudieran devenir en su resolución, se traslada el problema individualizado que tenía cada uno de los Estados a un único ente, con la dificultad cumulativa que conlleva el mismo.

De esta manera se dejan de lado para la resolución de entidades de crédito, salvo excepción, la liquidación ordinaria que anteriormente se ocupaba de ellas, mucho más lenta y costosa, para dar paso a un procedimiento rápido, eficaz y homogéneo en toda la UE para aquellas entidades supervisadas por el MUS y que desde un prisma práctico son la práctica totalidad de ellas. Por lo que es normal que la primera aplicación real por parte de la JUR haya abierto tantos puntos críticos y debates en torno al procedimiento y los derechos de los depositantes. Pero se ha de tener en consideración que la JUR se hace cargo de la aplicación directa de los organigramas de todos y cada uno de los Estados miembros, con la dificultad aparejada de ello.

En séptimo lugar, respecto a los rescates motivados por la crisis de inicios de siglo la doctrina es unánime. Así LAMPREAVE MARQUEZ⁴⁰⁴ señala que se ha puesto punto final a la era de rescates masivos pagados por los contribuyentes minimizando el coste para los Estados. Este es el cambio esencial y principal, y a su vez más radical que se ha producido con la nueva regulación en resolución bancaria, cambiando el concepto del *bail out* por el nuevo *bail in*⁴⁰⁵. Ahora serán los accionistas y acreedores en primer lugar los que se harán cargo de las pérdidas de las entidades de crédito hasta cierto límite, y ello sobre la base de que si durante la época en la que estos tienen beneficios son los únicos en percibirlos, cuando se produzcan pérdidas no sea el conjunto de la sociedad el que responda por ellos. En síntesis, dado que el conjunto de la sociedad no se ha beneficiado

⁴⁰⁴ LAMPREAVE MARQUEZ, P. “¿Cómo converge el cuadro marco de la Unión Bancaria Europea y la normativa europea de ayudas de estado financieras?” en AA.VV. *Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito*. GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C., COLINO MEDIAVILLA J.L (directores). La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2018 pág. 153.

⁴⁰⁵ CONTHE, M. “Los dilemas de la resolución” en *Un futuro para la Unión Monetaria* FERNÁNDEZ MENDEZ DE ANDES, F. Anuario del Euro 2017. Fundación ICO, págs. 225 y 226.



Universidad de Valladolid

de esa época de bonanza económica, tampoco deberá hacerse cargo de unas pérdidas generadas por las entidades de crédito que no le corresponden.

En este aspecto es necesario que la propia JUR utilice de forma homogénea las competencias que se le han otorgado, de tal manera que todos los Estados sean tratados de forma ecuánime y las normas interpretadas de modo equitativo. Esta valoración se realiza toda vez que una vez visto el desarrollo de la resolución del Banco Popular siguiendo los criterios de la nueva norma europea de resolución, y por tanto sin el uso de ayudas públicas, pocos días antes se actuó de forma opuesta con la banca italiana, donde se repitió el esquema previo a la crisis interviniendo el Estado con fondos públicos.

En octavo lugar, parte de la doctrina es clara en este punto, la normativa de resolución solo será un éxito si es capaz de conseguir que las futuras resoluciones de las entidades de crédito se produzcan sin ayudas públicas⁴⁰⁶.

Esta afirmación se produjo en el año 2015, antes de que se produjera la primera resolución de una entidad de crédito en Europa con la nueva norma.

Por ello, esta afirmación y pasado varios años, a expensas de lo que pueda pasar con la segunda resolución de una entidad de crédito si es que llega, es positiva, pues no se tuvo que hacer uso de los fondos públicos españoles para la resolución del Banco Popular. Esta es la esencia de todo el desarrollo normativo bancario, que sean las propias entidades de crédito las que solventen sus problemas, de tal modo que, en el ejercicio de su actividad, y con pleno conocimiento de que no contarán con tales ayudas públicas pasadas, se realizará de forma mucho más cauta y profesional.

En noveno lugar, la nueva regulación de resolución bancaria ha supuesto un incremento claro de los costes para las entidades de crédito, sobre todo en base a la necesidad de absorción de pérdidas, que de una forma u otra van a soportar de nuevo sus propios accionistas y depositantes. Este hecho ya es una realidad, dado que en la actualidad casi cualquier actuación realizada a través de una entidad de crédito, seas o no cliente de dicha entidad tendrá un coste que anteriormente no existía. En muchos supuestos, con el riesgo

⁴⁰⁶ CHOZAS VINUESA, G. "El Mecanismo Único de Resolución", *Revista Española de Control Externo*, volumen XIII, nº 52, enero 2016, pág. 133.



que esto lleva aparejado, que no es otro del de la búsqueda de rédito en otros ámbitos desregularizados como puede ser el del shadow banking.

Por último, y cerrando el decálogo al que se hacía referencia, no hay duda de que la Unión Bancaria con la implementación del MUR es mucho más fuerte estructuralmente.

El objetivo final de la nueva regulación en materia de resolución era seguir en paralelo las actuaciones realizadas por el MUS, completando el círculo esencial *supervisión-resolución*, hecho que se ha implementado no sin los problemas expuestos.

Pero para lo que finalmente se creó esta conexión era la de evitar o mitigar una posible crisis futura como la que vivimos a principios de siglo adelantándose a la misma con los instrumentos y herramientas supervisoras y de resolución desarrolladas a través del código normativo único.

No se puede afirmar que el nuevo sistema compuesto con estos dos primeros pilares de la Unión Bancaria pueda evitar una futura crisis, pero lo que sí que puedo dar por sentado es que va a ser sin duda mucho más complicado que ocurra gracias a la homogeneidad normativa alcanzada, y la centralización de la supervisión prudencial en un único ente, así como el de resolución en torno al MUR.

De esta manera el conjunto que conforma esta unión tiene la cohesión y fuerza financiera que ha buscado desde que se ideó su creación frente a otras potencias mundiales, y que se verá completada una vez implementado el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.



PARTE IV

I. EVOLUCION HISTORICA DE LOS SISTEMAS DE GARANTIA DE DEPOSITOS (SGD)

Los pioneros en lo que se refiere a la creación de un fondo de garantía de depósito fueron enclaves concretos de los EE.UU tras la gran depresión de 1929, siendo en 1933 a través de la publicación de la Ley Glass-Steagall cuando se crea el FDIC *Federal Deposit Insurance Corporation*⁴⁰⁷ y cuya actividad comienza ya iniciado el año 1934. La evolución de cobertura de este sistema ha sido absoluta, pasando de la protección de cien mil dólares por depositante y entidad en 2008, a prácticamente triplicarse en la actualidad donde llega a los dos cientos cincuenta mil dólares.

En otras partes del mundo tendrán que pasar casi treinta años para que aparezcan sistemas similares, como es el caso de Japón en 1971 o como en lo que era la Comunidad Económica europea en 1972 a través de la base de lo que sería la Directiva 94/19/CE⁴⁰⁸ dedicada íntegramente a los sistemas de garantía de depósitos y que establecía una garantía por depositante de veinte mil euros. Esta Directiva estuvo vigente más de una década sin modificaciones hasta que se publicó la Directiva 2005/1/CE⁴⁰⁹.

Los sistemas de garantía de depósitos en Europa se han convertido con el paso del tiempo en símbolo de confianza de los ahorradores, facilitando la estabilidad financiera y garantizando la protección de todos sus depositantes. Pero la realidad en Europa es la gran disparidad regulatoria existente hasta el año 2014 en el que se publica la Directiva 2014/49/UE, que armoniza elementos básicos para todos los sistemas nacionales de garantía de depósitos de los Estados que componen la unión.

La función principal de los sistemas de garantía de depósitos será en todo caso la de proteger a los depositantes y con ello favorecer la estabilidad en el seno del sistema bancario.

⁴⁰⁷ <https://www.fdic.gov/resources/deposit-insurance/brochures/insured-deposits-spanish/>

⁴⁰⁸ Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos

⁴⁰⁹ Directiva 2005/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2005 por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 92/49/CEE y 93/6/CEE del Consejo y las Directivas 94/19/CE, 98/78/CE, 2000/12/CE, 2001/34/CE, 2002/83/CE y 2002/87/CE, a fin de establecer una nueva estructura organizativa de los comités de servicios financieros



Universidad de Valladolid

En territorio de la zona euro dependiendo del Estado que establezca la garantía se diferenciarán tres métodos de financiación del importe que recuperará el depositante.

Por una parte, los Estados que nutren su fondo con aportaciones *ex ante*, en el que se recaudan las cuantías de forma previa obligatoria. Alemania, Francia o España son ejemplos de esta aplicación.

Por otra, los Estados que recaudan a través de aportaciones *ex post* cuando se produce la situación de cumplimiento de la garantía. En este tipo de sistema no aportaran cuantía alguna salvo que se les requiera el cumplimiento de cobertura, aplicándolo Italia o Reino Unido.

Finalmente, la aplicación de carácter híbrido de las dos anteriores y que es aplicada por Estados como Dinamarca o Malta.

En España los primeros fondos vinculados a sistemas de protección de los depositantes fueron creados en 1977 y durante el año 1982 se creó un tercer fondo que completaba a los dos primeros. En Europa se consideran uno de los sistemas pioneros, dado que, en 1986, junto a España solo Alemania, Francia, Bélgica, Reino Unido y Países bajos de la anterior Comunidad Económica Europea disponían de sistemas de garantía de depósitos.

Es por tanto en 1977 cuando se crearon los dos primeros fondos. El primero de ellos a través del Real Decreto 3047/1977⁴¹⁰ por el que se crea el “Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros”, y el segundo a través del Real Decreto 3048/1977⁴¹¹ por el que se crea el “Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios”.

Pocos años después, en 1982, se crea el tercero, el “Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito” a través del Real Decreto-ley 18/1982⁴¹².

Estos fondos tenían varias características singulares entre las que destacaban varias. En primer lugar, se nutrían de aportaciones *ex ante* o aportaciones previas. En segundo lugar, tenían como objetivo garantizar los depósitos en dinero metálico. Por último, reforzaban

⁴¹⁰ Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros».

⁴¹¹ Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios».

⁴¹² Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, sobre fondos de garantía de depósitos en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.



Universidad de Valladolid

la solvencia de las entidades en dificultades, protegiendo a los depositantes y al conjunto del fondo.

En la actualidad las normas que regulan el Sistema de Garantía de Depósitos y su Fondo en España y Europa son varias⁴¹³.

En un paso intermedio, a través del Real Decreto-Ley 12/1995⁴¹⁴, se introdujo una novedad destacable, la obligatoriedad de que todas las entidades de crédito españolas se adhirieran a un FGD. Es también en 1995 cuando desaparece la obligación de realizar una aportación anual por parte del BdE como ocurría hasta la fecha, correspondiendo tal obligación a las entidades de crédito de forma íntegra.

La evolución de los fondos de garantía de depósitos tiene un hito de importancia en nuestro país respecto a otros menos significativos. Hablamos del Real Decreto-ley 2606/1996⁴¹⁵ que, con motivo de la transposición de la Directiva 94/19/CE⁴¹⁶ va a

⁴¹³ España: Real Decreto-ley 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito, actualizada el 7 de noviembre de 2015.

- Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, actualizada el 24 de junio de 2017. Modificada por la Ley 11/2015 al transponer la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

- Circular 2/2021, de 28 de enero, del Banco de España, que modifica la Circular 8/2015, de 18 de diciembre, del Banco de España, a las entidades y sucursales adscritas al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, sobre información para determinar las bases de cálculo de las aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

- Circular 5/2016, de 27 de mayo, del Banco de España, sobre el método de cálculo para que las aportaciones de las entidades adheridas al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito sean proporcionales a su perfil de riesgo. Esta Circular se basa en la Directriz redactada por la Autoridad Bancaria Europea EBA/GL/2015/10, completada a través de la Circular 1/2018, de 12 de marzo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre advertencias relativas a instrumentos financieros, la cual modifica preceptos de la Circular 5/2016.

Europa: la base principal se sustenta sobre la Directiva 2014/49/UE debido a que sus dos predecesoras (Directiva 2009/14/CE y Directiva 94/19/CE) han sido modificadas en su práctica totalidad como se puede comprobar en el Anexo III de la precitada Directiva 2014/49/UE, y la Ley 11/2015 que introduce algunos matices a los sistemas de garantía de depósitos y sus funciones a través de la Ley dedicada a la resolución.

⁴¹⁴ Real Decreto-Ley 12/1995 de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.

⁴¹⁵ Real Decreto 2606/1996 de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.

⁴¹⁶ La Directiva 94/19/CE puso la primera piedra del camino para conseguir un mercado interior homogéneo y solidario, pues a través de ésta todas las entidades de crédito deben adherirse a un sistema de garantía de depósitos. La Directiva exigía a todos los Estados miembros que crearan un sistema de garantía de depósitos en su territorio, si es que no disponían ya de él. De esta forma, el sistema de garantía de depósitos al que esté inscrito una entidad de crédito responderá por sus sucursales establecidas en cualquier parte del territorio europeo. Otro de los matices importantes de esta Directiva fue la intención de alcanzar los 50.000 euros de garantía por depositante, manteniendo en un principio solo 20.000, y marcando como línea temporal el 31 de diciembre de 2010 para llegar a los 100.000 euros. Por último, en cuanto a los



Universidad de Valladolid

despejar el entresijo normativo existente hasta la fecha armonizando los mecanismos de financiación de los sistemas de garantía de depósitos, el cálculo basado en el perfil de riesgo de cada entidad de crédito y la protección homogénea del depositante.

Durante aproximadamente una década, apenas hubo cambios en la legislación dedicada al sistema de garantía de depósitos, hasta que con la crisis de inicios de siglo se vio la necesidad de reformar la práctica totalidad de la normativa financiera a nivel europeo y con ello la nacional.

Los fondos cubrían originalmente 15.000 euros por depositante y entidad de crédito, ampliándose la cobertura hasta los 20.000 euros a partir del uno de enero del año 2000 y a 100.000 euros a partir del 31 de diciembre de 2010 como se había previsto.

La cifra de cien mil euros se convirtió en mínimo y máximo para los Estados miembros de la Unión, es decir, se ha instaurado una línea homogénea de protección en todos los Estados miembros sobre la base de cobertura máxima en los 100.000 euros por depositante y entidad de crédito, con la única excepción de Irlanda que mantiene una cobertura ilimitada⁴¹⁷. La cobertura es revisada por la Comisión siguiendo el criterio de la Directiva 2014/49/UE.

Si lo que en realidad buscaba la UE era proteger a los depositantes y la estabilidad del sistema financiero, no podía continuar legislando en contra de estos principios básicos, como ocurría con los excesivos y permisivos plazos de cumplimiento de la garantía de los depósitos, que en ningún caso protegía al depositante, y generaba incertidumbre. Por este motivo el legislador modifica los plazos existentes hasta la fecha y se pasa de los 90 a los 20 días hábiles a través de la Directiva 2009/14/CE. Y posteriormente hasta los siete días laborales a través de la Directiva 2014/49/UE para el año 2024.

En nuestro territorio durante el proceso de reestructuración del sector bancario de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-Ley 2/2011 se produce uno de los hitos de mayor importancia hasta la fecha en torno a los fondos de garantía de depósitos con la promulgación del Real Decreto-ley 16/2011.

plazos, la Directiva establecía tres meses para cumplir con la obligación de devolución del depósito, que a partir de enero de 2011 pasaría a un plazo de 20 días laborales.

⁴¹⁷ www.helpmycash.com/depositos/fondos-de-garantia-de-depositos-que-bancos-son-seguros-lista/



Universidad de Valladolid

A través del Real Decreto-ley 16/2011 se va a pasar de los tres fondos de garantía de depósitos que se han podido ver a uno único, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito más reforzado y con un objetivo claro: proteger a los depositantes del territorio nacional hasta el límite que la norma permita.

La regulación de este fondo único conlleva la disolución del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, el Fondo de Garantía de Depósitos de Establecimientos Bancarios y el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, integrándose su patrimonio en el nuevo y único fondo. Una vez integrados en el fondo único este queda subrogado en los derechos y obligaciones de los anteriores.

Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2011 se fijó la aportación anual de cada entidad de crédito en el 0,2% del total de los depósitos cubiertos de ésta entre la totalidad de las entidades de crédito del territorio nacional. De igual manera se fijó como límite del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito el 1% de los depósitos con cobertura, momento en el que las aportaciones se paralizarían salvo necesidad.

El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito ha recibido dos derramas extraordinarias para fortalecer su estructura tras la reestructuración del sector bancario. La primera en verano de 2012 siguiendo la propia normativa del Real Decreto-ley 16/2011 por un importe superior a los dos mil trescientos millones de euros⁴¹⁸ a consignar por las entidades de crédito en diez cuotas anuales, y la segunda según lo dispuesto en el Real Decreto 6/2013⁴¹⁹, que aumentó de forma excepción la aportación anual al 0,3% para ese año.

Por último, la Ley 11/2015, siguiendo las directrices de la Directiva 2014/49/UE, permitirá utilizar el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito para evitar la liquidación de una entidad, siempre y cuando no se hubiere iniciado el proceso de resolución, y de que la cuantía que tuviera que tomarse del Fondo fuera inferior a la que tendría que hacer frente si se liquidaría la misma. De igual manera se podrá hacer uso del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito en caso de resolución con un límite del 50% del 0,8% establecido como total de la cobertura para el 3 de julio de 2024.

⁴¹⁸ <https://ep00.epimg.net/descargables/2013/07/18/d1b47ffed295e5029d75b6385f49456a.pdf>

⁴¹⁹ Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.



1. El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y la Directiva 2014/49/UE

1.1 El Real Decreto-ley 16/2011. La última norma exclusiva relativa al sistema de garantía de depósitos en el ámbito nacional es el Real Decreto-ley 16/2011 a través del cual como se ha podido ver se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito desapareciendo así los fondos preexistentes⁴²⁰ en favor de éste. Esta norma ha sufrido pocas modificaciones posteriores, algunas de ellas son las introducidas por la Ley 11/2015⁴²¹ para cumplir con la transposición a la norma nacional de la Directiva 2014/49/UE relativa a elementos básicos (nivel de cobertura, plazos de reembolso, nivel objetivo y final etc.) para el conjunto de los sistemas nacionales de garantía de depósitos de la zona euro.

Este nuevo Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito tiene las características clásicas de sus predecesores, pero a su vez también nuevas particularidades adaptadas al tiempo y a la norma.

Una de estas novedades introducidas es la diversidad en sus compartimentos, pasando a tener dos compartimentos diferenciados, algo que no ocurría con ninguno de los antiguos fondos. Por una parte, el compartimento de garantía de depósitos y, por otra, el compartimento de garantía de valores como establece la disposición final décima de la Ley 11/2015, la cual modifica el artículo 6.2 del Real Decreto-ley 16/2011.

Se ha de tener en cuenta que estas dos garantías diferenciadas en depósitos y valores dentro del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito son compatibles entre sí, de tal forma que una misma persona puede recibir del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito si se activa el derecho de ejecución de la garantía a recibir 100.000 euros en concepto de depósito, así como 100.000 euros en concepto de valores por ser inversor, y ambas por pertenecer a una misma entidad de crédito. En ambos casos siempre con dicho límite, independientemente de que se dispusiera de mayor cuantía tanto en depósitos como en valores. Así, por ejemplo, si dispusiera un depositante de 130.000

⁴²⁰ Informe Anual 2019, Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de 11 de mayo de 2020, pág. 9.

⁴²¹ Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.



Universidad de Valladolid

euros en depósitos y 110.000 euros en valores en una entidad A, y otros 120.000 euros en depósitos y 180.000 euros en valores en otra entidad B, en el caso de activarse la garantía de cobertura de ambas entidades de crédito, el depositante debería percibir 200.000 euros del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito por cada entidad de crédito referidas.

El Real Decreto-ley 16/2011 no deroga el resto de las normas previas, es más, constata la vigencia del resto de normas relativa a los fondos, como por ejemplo el Real Decreto 2606/1996, salvo aquello que contravenga la última norma promulgada.

La obligación de que todas las entidades de crédito estén adheridas a un fondo se mantiene y desde la creación del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito será en todo caso a éste, existiendo una única excepción, el Instituto de Crédito Oficial (ICO)⁴²².

El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito tiene un patrimonio compuesto por diferentes recursos, manteniendo los clásicos: las aportaciones *ex ante* o previas anuales como ocurría con los antiguos fondos y las derramas o aportaciones *ex post* cuando sea necesario entre las entidades adheridas al mismo. A esto se sumará las inversiones que realice de bajo riesgo a través de los recursos que sean captados en el mercado de valores.

Junto a estos tres modos de adquirir recursos para el buen funcionamiento del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, el Real Decreto-ley 16/2011 introduce la posibilidad de que se nutra a través de compromisos de pago⁴²³ de las entidades de crédito frente al propio fondo. Compromisos de pago que se han modificado igualmente con la incorporación a la norma nacional de la Directiva 2014/49/UE y que alcanzarán un máximo del 30%.

En todo caso cada compartimento del fondo responderá exclusivamente de los costes, gastos y obligaciones que le atribuye el propio Real Decreto-ley.

⁴²² Artículo 5.1 Real Decreto-ley 16/2011.

⁴²³ Artículo 6.1 Real Decreto-ley 16/2011. El compartimento de garantía de depósitos podrá nutrirse de los compromisos de pago de las entidades frente al Fondo siempre que tales compromisos: a) estén íntegramente respaldados por garantías de activos de bajo riesgo, libres de cargas y de libre disposición para el Fondo. b) No excedan del 30% de los recursos totales disponibles del compartimento.



Universidad de Valladolid

El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito será administrado por una Comisión Gestora que determinará cada año las aportaciones que las entidades deben realizar al compartimento de garantía de depósitos en función del importe de los depósitos garantizados por el fondo y su propio perfil de riesgo.

El BdE es el encargado de facilitar los métodos de cálculo para que las aportaciones sean proporcionales a cada perfil de riesgo de las entidades adheridas y para ello ha ido publicando circulares adaptativas al tiempo, como son la Circular 5/2016⁴²⁴, la Circular 1/2018⁴²⁵ o la Circular 2/2021⁴²⁶, tomando como base la Directriz EBA/GL/2015/10⁴²⁷ de la ABE que establece las pautas para todos los Estados miembros, como indica el artículo 10.3 y 13.3 de la Directiva 2014/49/UE. El método que usan ambas normas consiste en la identificación de los indicadores de riesgo según cinco categorías: capital, liquidez y financiación, calidad de activos, modelo de negocio y modelo de gestión, y pérdidas potenciales para el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

A cada uno de estos indicadores le corresponderá una puntuación según el nivel del riesgo. Una vez ponderado el riesgo de cada uno de los indicadores de acuerdo a su vez con la puntuación asignada, se obtiene lo que se conoce como *ponderación del riesgo agregada*⁴²⁸. Los datos obtenidos se insertan en la fórmula de cálculo prevista para determinar que aportación debe realizar cada entidad de crédito al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

Los recursos financieros disponibles del compartimento de garantía de depósitos los regula el Real Decreto-ley 16/2011 de forma positiva señalando que deberán alcanzar como mínimo un 0,8% del total de los depósitos garantizados a más tardar el 3 de julio

⁴²⁴ Circular 5/2016, de 27 de mayo, del Banco de España, sobre el método de cálculo para que las aportaciones de las entidades adheridas al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito sean proporcionales a su perfil de riesgo.

⁴²⁵ Circular 1/2018, de 12 de marzo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre advertencias relativas a instrumentos financieros.

⁴²⁶ Circular 2/2021, de 28 de enero, del Banco de España, que modifica la Circular 8/2015, de 18 de diciembre, del Banco de España, a las entidades y sucursales adscritas al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, sobre información para determinar las bases de cálculo de las aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito

⁴²⁷ EBA/GL/2015/10, Directrices sobre el método de cálculo de las aportaciones a los sistemas de garantía de depósitos.

⁴²⁸ Puede considerarse un ejemplo, la ratio de apalancamiento tiene una ponderación del riesgo del 10,5%, mientras que la ratio de cobertura de instrumentos de deuda dudosos es del 5%, artículo 3 Circular 5/2016.



Universidad de Valladolid

del año 2024 (de igual manera a lo dispuesto en la Directiva 2014/49/UE en su artículo 10.2), mientras que el comportamiento relativo a valores se realiza de forma limitativa señalando que no podrá superar el 0,3% del importe de valores garantizados.

La función del comportamiento de garantía de depósitos será la protección del importe de los depósitos garantizados cuando una entidad de crédito haya sido declarada o solicitada su declaración judicialmente de concurso de acreedores y el BdE señale que la entidad de crédito no podrá hacer frente a los mismos. De igual modo ocurre con el comportamiento de garantía de valores, el importe de los valores garantizados que hayan sido suspendidos cuando una entidad haya sido declarada o solicitada la declaración judicialmente de concurso de acreedores o que no se restituyan los valores y el BdE aclare que no puede restituirlos en un futuro inmediato.

La forma en que se protege el importe que garantiza este fondo único es una de las piedras angulares del Real Decreto-ley 16/2011, pues en una década se ha pasado de cubrir los depósitos garantizados por importe de 15.000 a 100.000 euros, con alguna excepción⁴²⁹.

Las causas que obligan al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito para ejecutar la garantía están claramente delimitadas: que la entidad haya sido declarada en concurso de acreedores o se haya solicitado judicialmente o que sin haberse declarado el concurso de acreedores existan impagos de depósitos vencidos y exigibles y el BdE determine que no hay opción de restitución posible.

Los plazos de pago de los depósitos garantizados como se ha podido ver se han ido reduciendo significativamente de acuerdo con el artículo 8 de la Directiva 2014/49/UE y lo dispuesto en la transposición a la normativa nacional. En la actualidad se tiene la obligación de garantizar el reembolso en un periodo de diez días laborales.

⁴²⁹Artículo 10.1 Real Decreto-ley 16/2011. Quedarán garantizados los depósitos independientemente del importe durante tres meses, si se trata de importes procedentes de la venta de un inmueble residencial y privado, en supuestos que deriven de una separación o divorcio, jubilación, despido, invalidez o fallecimiento, y los relativos a procedimientos judiciales o pago de seguros.



Año	Días hábiles
Hasta el 31 de diciembre de 2018	20
Desde el 1 de enero de 2019 hasta el 31 de enero de 2020	15
Desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2023	10
Desde el 1 de enero de 2024	7

* Fuente: tabla de elaboración propia.

Dichos plazos pueden alargarse en determinados supuestos en los que existan dudas respecto a los depósitos u otras⁴³⁰.

Siguiendo las bases en las que se encuentra encaminada la regulación homogénea en la UE en esta materia, en el supuesto de que el FROB emprenda alguna medida de resolución ejecutiva a través de la Ley 11/2015 sobre una entidad de crédito, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito cumpliendo con lo establecido en el plan de resolución será medio de financiación de la resolución de acuerdo con el artículo 53.7 de la precitada Ley. Si bien es cierto que esta ayuda financiera está taxativamente regulada y limitada. El FROB informará en todo momento de la aportación que el Fondo de

⁴³⁰ Artículo 9.1 Real Decreto-ley 2606/1996. El pago de los depósitos previsto en el primer párrafo de esta letra podrá aplazarse en cualquiera de los siguientes casos:

- 1.º Cuando no exista certeza acerca de si una persona tiene derechos legales para recibir un pago o cuando el depósito sea objeto de litigio.
- 2.º Cuando el depósito sea objeto de sanciones que restrinjan las facultades de disposición por sus titulares.
- 3.º Cuando no se haya producido ninguna operación en relación con el depósito en los últimos 24 meses.
- 4.º Cuando, con arreglo al segundo párrafo del artículo 10.1 del Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, el importe que ha de reembolsarse exceda de 100.000 euros.
- 5.º Cuando, de conformidad con el apartado 6, el importe deba ser pagado por el sistema de garantía de depósitos del Estado miembro de la Unión Europea de origen de la sucursal de una entidad de crédito que opere en España.



Universidad de Valladolid

Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito debe realizar respecto a la entidad de crédito en resolución, que en todo caso será el menor de unos determinados importes.

Primero, respecto de la cuantía que hubiere debido hacer frente en un procedimiento de liquidación ordinario⁴³¹, o, en segundo lugar, el 50% del 0,8% establecido como mínimo sobre los establecido para el compartimento de garantía de depósitos.

En el supuesto que el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito hubiere entregado una cuantía superior a la que le correspondiera una vez finalizado el procedimiento de resolución, el Fondo de Resolución Nacional le devolverá la diferencia entre lo aportado y lo que hubiera tenido que aportar, respecto a la cuantía menor. En todo caso el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito podrá exigir la devolución de las aportaciones realizadas para el procedimiento de resolución a la propia entidad de crédito en los supuestos que la norma lo permita.

Finalmente, se ha de tener en cuenta que no todos los depósitos tenían las mismas coberturas a nivel europeo, ámbito que se modifica a través de la Directiva 2009/14/CE, la cual establece un máximo de cinco mil euros por depositante y entidad de crédito para todos los Estados miembros, con la excepción de Irlanda como se ha podido ver que lo mantiene sin límite. Esto supuso para la mayor parte de Estados miembros un aumento considerable en la cobertura, pero para homogeneizar en todos ellos, los menos, tuvieron que reducirlo pues su cobertura era superior, así por ejemplo en Alemania alcanzaban hasta los 300.000 euros.

El Real Decreto-ley 2606/1996 aún vigente para los apartados que no contravenga al Real Decreto-ley 16/2011, establece qué depósitos son admisibles y por tanto están cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y cuáles son los depósitos que no lo están⁴³².

⁴³¹ Debido a que este supuesto conlleva un procedimiento de control, en el caso de que una vez revisada la información si la liquidación hubiere sido menos gravosa para el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito el Fondo de Resolución Nacional pagará la diferencia.

⁴³² Artículo 4.4 Real Decreto-ley 2606/1996. No se considerarán depósitos admisibles a los efectos de este real decreto y, por tanto, estarán excluidos de la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito:

a) Los depósitos realizados por otras entidades de crédito por cuenta propia y en su propio nombre, así como los realizados por los sujetos y las entidades financieras siguientes:

1.º Las sociedades y agencias de valores.



Universidad de Valladolid

Se considerarán depósitos admisibles los saldos de acreedores que se mantengan en cuenta que la entidad de crédito tenga la obligación de restituir según el contrato y el respeto a la legislación para con éste. Entre estos están los depósitos a plazo fijo y de ahorro, los saldos de acreedores en cuenta y los recursos monetarios confiados a una entidad para que realicen inversión.

La gráfica tomada del informe anual de 2020 resume los depósitos admisibles garantizados y el nivel de cobertura desde 1993 hasta el 31 de diciembre de 2020.

2.º Las entidades aseguradoras.

3.º Las sociedades de inversiónmobiliaria.

4.º Las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, así como las sociedades gestoras de fondos de pensiones, de los fondos de titulización y de capital riesgo y los depósitos de las entidades que gestionan.

5.º Las sociedades gestoras de carteras y las empresas de asesoramiento financiero.

6.º Las sociedades de capital riesgo y sus correspondientes sociedades gestoras.

7.º Cualquier otra entidad financiera definida en el artículo 4.1.26) del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

b) Los fondos propios de la entidad según la definición del artículo 4.1.118 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, independientemente del importe por el que se computen como tales.

c) Los valores representativos de deuda emitidos por la entidad de crédito, incluso los pagarés y efectos negociables.

d) Los depósitos cuyo titular no haya sido identificado, conforme a lo dispuesto en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, o que tengan su origen en operaciones que hayan sido objeto de una sentencia penal condenatoria por delito de blanqueo de capitales.

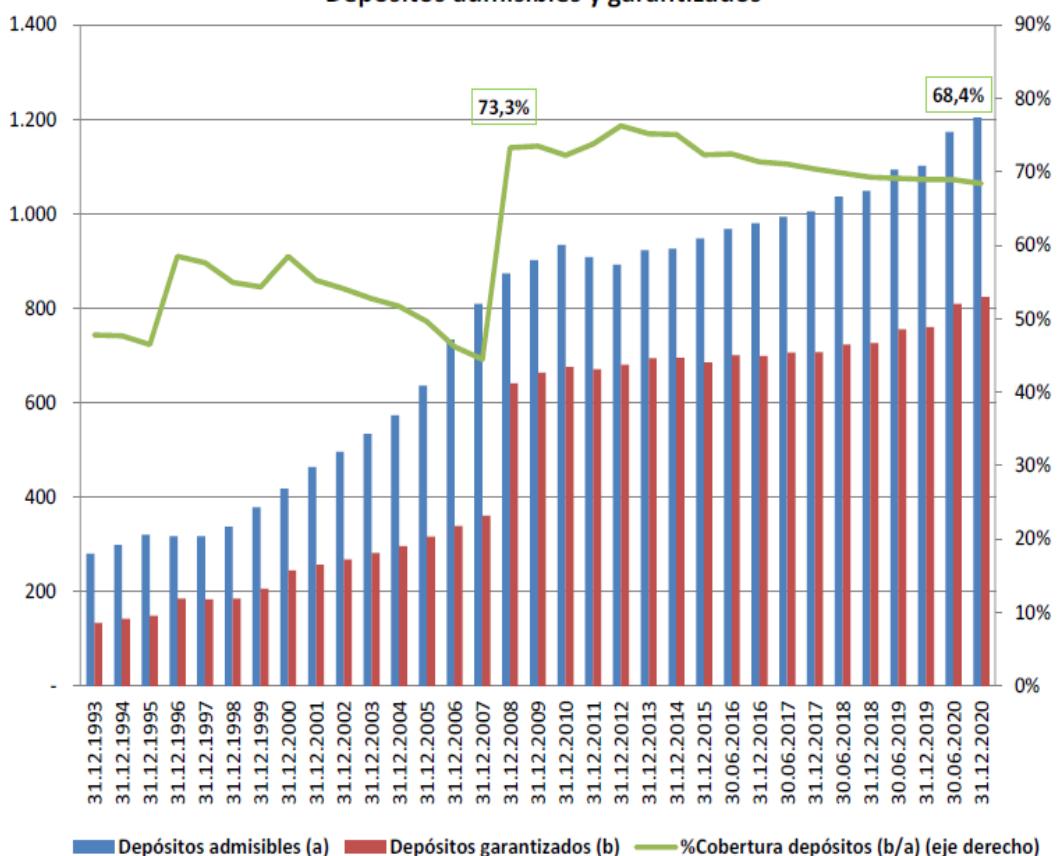
e) Los depósitos constituidos en la entidad por las Administraciones Públicas con la excepción de los constituidos por entidades locales con un presupuesto anual igual o inferior a 500.000 euros.

No se considerarán valores garantizados a los efectos de este real decreto aquellos de los que sean titulares las personas mencionadas en los párrafos a) y e) precedentes.



Universidad de Valladolid

Depósitos admisibles y garantizados



*Fuente. Informe Anual Fondo Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito ejercicio 2020⁴³³.

A fecha 27 de julio de 2021 constituían el Sistema de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito 117 entidades de crédito:

0003 - Banco de Depósitos, SA	0240 - Banco de Crédito Social Cooperativo, SA	3095 - Caja Rural San Roque de Almenara, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0011 - Allfunds Bank, SA	0241 - A&G Banca privada SA	3096 - Caixa Rural de L'Alcudia, Sociedad

⁴³³ Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. Informe Anual correspondiente al ejercicio 2020. Aprobado por la Comisión Gestora del 9 de junio de 2021 y que rinde a sus miembros y al Banco de España.

**Universidad de Valladolid**

		Cooperativa Valenciana de Crédito
0019 - Deutsche Bank, SAE	0242 - Sabadell Consumer Finance, SA	3098 - Caja Rural de Nueva Carteya, Sociedad Cooperativa Andaluza de Crédito
0036 - Santander Investment, SA	1460 - Crédit Suisse AG, SE	3102 - Caixa Rural San Vicent Ferrer de la Vall d'Uxó, Cooperativa de Crédit Valenciana
0038 - CACEIS Bank Spain, SA	1490 - Singular Bank, SA	3104 - Caja Rural de Cañete de las Torres Ntra. Sra. del Campo, Sociedad Cooperativa Andaluza de Crédito
0049 - Banco Santander, SA	1544 - Andbank España, S.A.	3105 - Caixa Rural de Callosa d'En Sarriá, Cooperativa de Crédito Valenciana
0061 - Banca March, SA	2000 - Cecabank, SA	3110 - Caja Rural Católico Agraria, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0073 - Open Bank, SA	2045 - Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ontinyent	3111 - Caixa Rural la Vall "San Isidro", Sociedad Cooperativa de Crédit Valenciana
0078 - Banca Pueyo, SA	2048 - Liberbank, SA	3112 - Caja Rural San José de Burriana, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0081 - Banco de Sabadell, SA	2056 - Colonia - Caixa d'Estalvis de Pollensa	3113 - Caja Rural San José de Alcora, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0083 - Renta 4 Banco, SA	2080 - Abanca Corporación Bancaria, SA.	3115 - Caja Rural "Nuestra Madre del Sol", Sociedad Cooperativa Andaluza de Crédito

**Universidad de Valladolid**

0091 - Banco de Albacete, SA	2085 - Ibercaja Banco, SA	3117 - Caixa Rural d'Algemesí, Sociedad Cooperativa Valenciana de Crédit
0113 - Banco Industrial de Bilbao, SA	2095 - Kutxabank, SA	3118 - Caixa Rural Torrent, Cooperativa de Credit Valenciana
0121 - Banco Occidental, SA	2100 - Caixabank, SA	3119 - Caja Rural San Jaime de Alquerias del Niño Perdido, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0125 - Bancofar, SA	2103 - Unicaja Banco, SA	3121 - Caja Rural de Cheste, Sociedad Cooperativa de Crédito
0128 - Bankinter, SA	3001 - Caja Rural de Almendralejo, Sociedad Cooperativa de Crédito	3123 - Caixa Rural de Turis, Cooperativa de Crédito Valenciana
0133 - Nuevo Micro Bank, SA	3005 - Caja Rural Central, Sociedad Cooperativa de Crédito	3127 - Caja Rural de Casas Ibáñez, Sociedad Cooperativa de Crédito de Castilla-La Mancha
0136 - Aresbank, SA	3007 - Caja Rural de Gijón, Sociedad Cooperativa Asturiana de Crédito	3130 - Caja Rural San José de Almassora, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0138 - Bankoa, SA	3008 - Caja Rural de Navarra, Sociedad Cooperativa de Crédito	3134 - Caja Rural Nuestra Señora de la Esperanza de Onda, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0151 - JPMorgan Chase Bank National Association, SE	3009 - Caja Rural de Extremadura, Sociedad Cooperativa de Crédito	3135 - Caja Rural San José de Nules, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana

**Universidad de Valladolid**

0169 - Banco de la Nación Argentina, SE	3016 - Caja Rural de Salamanca, Sociedad Cooperativa de Crédito	3138 - Ruralnostra, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0182 - Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA	3017 - Caja Rural de Soria, Sociedad Cooperativa de Crédito	3140 - Caja Rural de Guissona, Sociedad Cooperativa de Crédito
0184 - Banco Europeo de Finanzas, SA	3018 - Caja Rural Regional San Agustín Fuente Álamo Murcia, Sociedad Cooperativa de Crédito	3144 - Caja Rural de Villamalea, Sociedad Cooperativa de Crédito Agrario de Castilla La Mancha
0186 - Banco Mediolanum, SA	3020 - Caja Rural de Utrera, Sociedad Cooperativa Andaluza de Crédito	3150 - Caja Rural de Albal, Cooperativa de Crédito Valenciana
0188 - Banco Alcalá, SA	3023 - Caja Rural de Granada, Sociedad Cooperativa de Crédito	3152 - Caja Rural de Villar, Cooperativa de Crédito Valenciana
0198 - Banco Cooperativo Español, SA	3025 - Caixa de Credit dels Enginyers-Caja de Crédito de los Ingenieros, Sociedad Cooperativa de Crédito	3157 - Caja Rural la Junquera de Chilches, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0200 - Wealthprivat bank, S.A.	3029 - Caja de Crédito de Petrel, Caja Rural, Cooperativa de Crédito Valenciana	3159 - Caixa Popular Caixa Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0211 - EBN Banco de Negocios, SA	3035 - Caja Laboral Popular, Cooperativa de Crédito	3160 - Caixa Rural Sant Josep de Vilavella, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0216 - Targobank, SA	3045 - Caixa Rural Altea, Cooperativa de Crédito Valenciana	3162 - Caixa Rural Benicarló, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0218 - FCE Bank PLC, SE	3058 - Cajamar Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito	3165 - Caja Rural San Isidro de Vilafames, Sociedad

**Universidad de Valladolid**

			Cooperativa de Crédito Valenciana
0219 - BANK OF AFRICA EUROPE, SA		3059 - Caja Rural de Asturias, Sociedad Cooperativa de Crédito	3166 - Caixa Rural Les Coves de Vinromá, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0220 - Banco Finantia Spain, SA		3060 - Caja Rural de Burgos, Fuentepelayo, Segovia, Castelldans, Sociedad Cooperativa de Crédito	3174 - Caixa Rural Vinarós, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0224 - Santander Consumer Finance, SA		3067 - Caja Rural de Jaén, Barcelona y Madrid, Sociedad Cooperativa de Crédito	3179 - Caja Rural de Alginet, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana
0225 - Banco Cetelem, SA		3070 - Caixa Rural Galega, Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada Galega	3183 - Arquia Bank, S.A.
0229 - Wizink Bank SA		3076 - Cajasierte, Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito	3184 - Caja de Crédito de Alcoy, Cooperativa de Crédito Valenciana (en liquidación)
0232 - Banco Inversis, SA		3080 - Caja Rural de Teruel, Sociedad Cooperativa de Crédito	3187 - Caja Rural del Sur, Sociedad Cooperativa de Crédito
0234 - Banco Caminos, SA		3081 - Eurocaja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito	3190 - Caja Rural de Albacete, Ciudad Real y Cuenca, Sociedad Cooperativa de Crédito
0235 - Banco Pichincha España, SA		3085 - Caja Rural de Zamora, Cooperativa de Crédito	3191 - Caja Rural de Aragón, Sociedad Cooperativa de Crédito
0237 - Cajasur Banco, SA	0239 - Evo Banco, SA	3089 - Caja Rural de Baena Ntra. Sra. de Guadalupe, Sociedad Cooperativa de Crédito Andaluza	3095 - Caja Rural San Roque de Almenara, Sociedad Cooperativa de Crédito Valenciana



*Fuente. Tabla de elaboración propia a través de los datos de la web del Fondo de Garantía de Entidades de Crédito.

La cuantía del depósito que supere los cien mil euros y que no esté entre las excepciones a una mayor cobertura que se ha podido ver, se considerarán depósitos no garantizados. En el supuesto de que una entidad entre en concurso de acreedores, al estar adherida al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, la cuantía que exceda del límite de cien mil euros tendrá el carácter de crédito privilegiado general de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto-ley 16/2011. La regla general es que el comportamiento de garantía de depósitos del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito realice los pagos sin que sea necesario que los depositantes lo soliciten⁴³⁴.

Uno de los problemas que se plantea, junto con el posible concurso de una entidad de crédito que hace necesaria la existencia de los sistemas de garantía de depósitos es la disparidad entre liquidez de activos y pasivos, cuando muchos depositantes quieran de forma simultánea retirar sus depósitos, viéndose la entidad obligada a conseguirlos de forma inmediata, que en ocasiones no es posible. El ejemplo claro lo encontramos en el Banco Popular Español S.A, que, tras muchos desafortunados hechos, supusieron la fuga de depósitos por importe superior a trece mil millones de euros y la imposibilidad de control y resolución posterior de la entidad.

Por otra parte, se considerarán como valores garantizados los valores negociados e instrumentos financieros que regula el artículo 2 de la Ley de Mercado de Valores, y que hayan sido puesto bajo la confianza de la entidad de crédito adscrita al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

De igual modo, se consideran como valores no garantizados, y con ello excluidos de la protección del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito los valores que se confíen a las entidades de crédito para inversión en territorios considerados como paraísos fiscales, así como los depósitos realizados por entidades por cuenta propia y en su beneficio, ni las realizadas por entidades aseguradoras, sociedades de inversión y otros.

⁴³⁴ Artículo 8.6 Directiva 2014/49/UE.



Universidad de Valladolid

En el supuesto de que no se hubiere iniciado el procedimiento de resolución de la entidad de crédito, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito podrá intervenir de forma excepcional haciendo uso de sus recursos para evitar que la entidad tenga que ser liquidada. Para esto se han de cumplir unos requisitos establecidos en el artículo 11.5 del Real Decreto-ley 16/2011⁴³⁵.

La Directiva establece⁴³⁶, “*la garantía de depósitos es un elemento fundamental para la realización del mercado interior y un complemento imprescindible del sistema de supervisión de las entidades de crédito por la solidaridad que crea entre todas las entidades de un mismo centro financiero, en el caso de que una de ellas quiebre. Por consiguiente, los Estados miembros deben poder permitir que los SGD se presten dinero unos a otros de forma voluntaria*”.

Los sistemas institucionales de protección que estén reconocidos por los Estados como Sistema de Garantía de Depósitos, tendrán tal consideración y por tanto seguirán las normas relativas a estos últimos⁴³⁷.

Durante el año 2021 el BdE ha publicado la Circular 2/2021 para actualizar la base de cálculo de las aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito forma parte del *European Forum of Deposit Insurers* (EFDI). Se trata de una asociación que aglutina a los principales fondos europeos de garantía de depósitos.

⁴³⁵ Artículo 11.5 Real Decreto-ley 16/2011. Excepcionalmente, siempre y cuando no se haya iniciado un proceso de resolución, el Fondo podrá utilizar sus recursos para impedir la liquidación de una entidad de crédito cuando:

- a) el coste de esta intervención fuese inferior al pago de los importes garantizados en caso de materializarse la liquidación.
- b) se impongan a la entidad de crédito medidas específicas de retorno al cumplimiento de la normativa de solvencia, ordenación y disciplina.
- c) se condicione la intervención al compromiso de la entidad de garantizar el acceso a los depósitos garantizados.
- d) el fondo estime asumible el coste con cargo a las contribuciones ordinarias o extraordinarias de las entidades adheridas.

Reglamentariamente, se podrán especificar las condiciones anteriores.

⁴³⁶ Directiva 2014/49/UE considerando 37.

⁴³⁷ Directiva 2014/49/UE, artículo 1.2 c) y 4.2.



1.1.1 Informe anual ejercicio 2020. La Comisión Gestora del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito el 9 de junio de 2021 hizo público el informe anual que rinde cuentas a sus integrantes y al propio BdE.

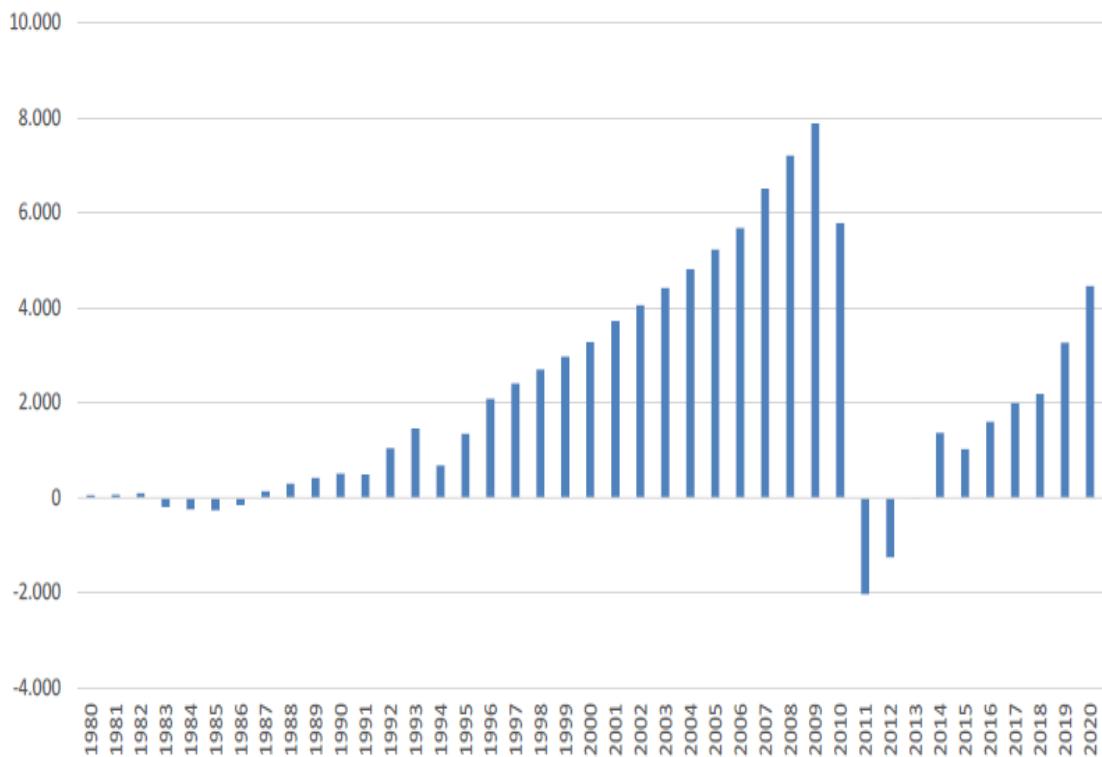
El mismo no ha obviado la situación excepcional producida por la Covid-19 pero remarca el transcurso con normalidad de las funciones del sistema.

El informe establece dos líneas de trabajo principales a lo largo del año. Por una parte, la gestión de los mecanismos de reestructuración de las entidades que lo necesitaron durante la crisis y los cuales están a punto de concluir. Por otra, la implantación de nuevas medidas para fortalecer su aspecto financiero y operacional.

La primera, remarca el final de la gestión de los activos adquiridos en 2010 a la Caja de Ahorros de Castilla la Mancha (CCM). Y resalta la existencia de 4454 millones de euros a cierre del ejercicio 2020, mientras que los recursos financieros respetando la Directiva 2014/49/UE ascienden a 4191 millones de euros, motivo por el que se estima que para el 3 de julio de 2024 se alcance el 0,8% exigido por la norma sin problema alguno.



Evolución patrimonio



*Fuente. Informe Anual Fondo Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito ejercicio 2020.

Respecto a la segunda, se formalizó una línea de liquidez de 4000 millones de euros para nueve entidades de crédito, potenciando de esta manera los recursos ante posibles desembolsos.

1.2 La Directiva 2014/49/UE. La última norma referente a los sistemas de garantía de depósitos a nivel europeo es la Directiva 2014/49/UE, que trae como consecuencia de su transposición al derecho nacional modificaciones en el Real Decreto-ley 16/2011 a través de la Ley 11/2015.

Entre los objetivos que caben destacar de la Directiva 2014/49/UE está el generalizar el fácil acceso a los sistemas de garantía de depósitos nacionales a través de información transparente, ampliar sus coberturas, reducir los plazos de reembolso, fijar un límite objetivo en el 0,8% de los depósitos con cobertura para el 3 de julio de 2024 o conseguir estabilidad financiera a través de la confianza de los depositantes en dichos sistemas.



Universidad de Valladolid

Junto a esto deja a criterio de cada Estado la implementación de al menos un sistema de garantía de depósitos en su territorio bajo el control de una institución designada a tal efecto.

El ámbito de aplicación de la Directiva 2014/49/UE abarca los sistemas de garantía de depósitos establecidos por disposición legal; los sistemas de garantía de depósitos contractuales reconocidos como tal; los SIP, y las entidades de crédito afiliadas a los tres anteriores.

Esta Directiva establece de forma limitada el ámbito de protección de los sistemas de garantía de depósitos, a través de los llamados depósitos admisibles, es decir los depósitos cubiertos o protegidos. Se mantiene el nivel de cobertura en cien mil euros por depositante y entidad de crédito.

De igual modo la Directiva prevé la posibilidad de hacer uso del sistema de garantía de depósitos para evitar la liquidación de una entidad, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento de resolución. En el supuesto de que se hiciera uso del sistema de garantía de depósitos de un determinado Estado para intentar evitar la liquidación de la entidad, si finalmente está es liquidada, el sistema de garantía de depósitos ha de garantizar de igual manera y de forma íntegra sus obligaciones con cada depositante hasta los cien mil euros. La cobertura deberá cubrir los importes en el plazo de siete días a partir del año 2024. Actualmente y hasta el 31 de diciembre de 2023 el plazo está fijado en diez días laborables.

1.2.1 Financiación y régimen de aportaciones. La Directiva establece que el día 3 de julio de 2024 debe estar recaudado el 0,8% de los depósitos con cobertura de cada Estado. Se trata de un mínimo, pudiendo cada Estado aumentar dicha recaudación y acortar los plazos. De igual manera regula que las aportaciones se realizarán al menos una vez al año. El artículo 10.3 en conexión con el 13.3 establece que para garantizar la aplicación de la Directiva la ABE emitirá directrices sobre los compromisos de pago, donde se disponga de la fórmula de cálculo, indicadores, categorías de riesgo y otros elementos.



Universidad de Valladolid

La ABE cumpliendo este mandato ha publicado la EBA/GL/2015/09⁴³⁸ sobre los compromisos de pago. A esta la han ido acompañando otras como son, la EBA/GL/2015/10 sobre los métodos de cálculo de las aportaciones a los sistemas de garantía de depósitos, la EBA/GL/2016/02⁴³⁹ para los acuerdos de cooperación entre los sistemas de garantía de depósitos o la EBA/GL/2016/04⁴⁴⁰ sobre pruebas de resistencia. Estas Directrices están dirigidas a las autoridades nacionales competentes.

El cálculo de las aportaciones establece el artículo 13 de la Directiva que se basarán en el importe de los depósitos con cobertura y según el riesgo.

1.2.2 Las Directrices EBA/GL/2015/10. Las Directrices establecidas en EBA/GL/2015/10 de la ABE para elaborar los métodos de cálculo establecen unos principios básicos para su elaboración y que facilita a las autoridades nacionales competentes su implementación. Estos principios son:

- el control por el aumento de la responsabilidad al adherirse una nueva entidad al FGD. Se deberá delimitar la probabilidad de inviabilidad de la nueva entidad y las posibles pérdidas netas que tendría en caso de intervención del FGD.
- la coherencia con el periodo de constitución establecido por la Directiva, pues la incorporación de nuevas entidades supondrá la modificación del conjunto, debiéndose respetar la fecha en la que se ha de cumplir el 0,8% de los depósitos cubiertos entre el conjunto de las entidades de crédito. Los Estados podrán establecer aportaciones por encima del mínimo exigido.
- la interconexión entre los requisitos prudenciales y el cálculo de las aportaciones, pues se tomarán las valoraciones metodológicas de capital o liquidez respecto al riesgo de la entidad.

⁴³⁸ EBA/GL/2015/09, Directrices sobre los compromisos de pago de conformidad con la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos

⁴³⁹ EBA/GL/2016/02, Directrices relativas a los acuerdos de cooperación entre sistemas de garantía de depósitos en virtud de la Directiva 2014/49/UE.

⁴⁴⁰ EBA/GL/2016/04, Directrices relativas a las pruebas de resistencia de garantía de depósitos en virtud de la Directiva 2014/49/UE.



Universidad de Valladolid

- la adecuación a la estructura del sector bancario de cada Estado. En aquellos que su estructura sea heterogénea los métodos de cálculo serán más sofisticados que en aquellos que sea homogéneo donde los métodos serán más simples.
- objetividad y transparencia en los sistemas de aportación de acuerdo con el riesgo.
- limitación de la información. Se hará todo lo posible para no exceder en peticiones de información respecto a la ya facilitada para la supervisión de la entidad.
- información confidencial respecto a los datos usados para el cálculo de las aportaciones al público general, pero si se comunicará en todo caso a la entidad.
- coherencia respecto a los datos históricos.

Junto a estos principios se establecen los elementos considerados como obligatorios para el método de cálculo de las aportaciones basadas en el riesgo: la fórmula de cálculo, los umbrales para las ponderaciones de riesgo agregadas, las categorías de riesgo e indicadores básicos. De igual manera se podrán aplicar otros de carácter opcional

Los dos primeros de estos elementos, fórmula de cálculo y los umbrales de riesgo, no se desarrollan dado que no corresponde al trabajo aquí desarrollado, pero sí se puntualizan.

$$C_i = CR \times ARW_i \times CD_i \times \mu$$

- C_i = Aportación anual de una entidad adherida 'i'
 CR = Tasa de aportación (igual para todas las entidades adheridas en un año determinado)
 ARW_i = Ponderación de riesgo agregada de una entidad adherida 'i'
 CD_i = Depósitos cubiertos de una entidad adherida 'i'
 μ = Coeficiente de ajuste (igual para todas las entidades adheridas en un año determinado)

*Fuente. EBA/GL/2015/10. Elemento 1 fórmula de cálculo.



Universidad de Valladolid

Las categorías de riesgo e indicadores establecidos en las Directrices de la ABE se delimitan en las dos siguientes tablas:

Tabla 1. Categorías de riesgo e indicadores básicos de riesgo

Categoría de riesgo	Descripción de las categorías de riesgo y los indicadores básicos de riesgo
A. Probabilidad de inviabilidad	
1. Capital	Los indicadores de capital reflejan el nivel de la capacidad de absorción de pérdidas de la entidad. Unos volúmenes de capital más elevados indican que una entidad posee mayor capacidad para absorber las pérdidas internamente (mitigando los riesgos derivados del perfil de alto riesgo de la entidad), y de esta forma disminuye la probabilidad de que sea inviable. Por tanto, las entidades con valores más altos en los indicadores de capital aportarán menos al SGD.



	<p>Indicadores básicos:</p> <ul style="list-style-type: none">- coeficiente de apalancamiento⁶, y- coeficiente de cobertura de capital o coeficiente de capital de nivel 1 ordinario (CET1)
2. Liquidez y financiación	<p>Los indicadores de liquidez y financiación miden la capacidad de la entidad para cumplir sus obligaciones a corto y a largo plazo a su vencimiento sin que ello afecte negativamente a su situación financiera. Unos niveles bajos de liquidez señalan el riesgo de que la entidad pueda no ser capaz de cumplir sus obligaciones actuales y futuras, previstas o imprevistas, de flujos de efectivo y sus necesidades de garantías.</p> <p>Indicadores básicos:</p> <ul style="list-style-type: none">- coeficiente de cobertura de liquidez⁷ (LCR), y- coeficiente de financiación estable neta⁸ (NSFR)
3. Calidad de los activos	<p>Los indicadores de calidad de los activos muestran la medida en que es probable que la entidad sufra pérdidas por riesgo de crédito. Unas pérdidas por riesgo de crédito elevadas pueden provocar problemas financieros que incrementen la probabilidad de inviabilidad de la entidad. Por ejemplo, un coeficiente elevado de préstamos dudosos (NPL) indica que es más probable que la entidad sufra pérdidas cuantiosas y que, por tanto, requiera una intervención del SGD; por tanto, esto justifica mayores aportaciones a los SGD.</p> <p>Indicador básico:</p> <ul style="list-style-type: none">- coeficiente de préstamos dudosos (NPL)
4. Modelo de negocio y modelo de gestión	<p>Esta categoría de riesgo tiene en cuenta el riesgo relacionado con el modelo de negocio actual y los planes estratégicos de la entidad, y refleja la calidad del gobierno corporativo y los controles internos de la entidad.</p> <p>Los indicadores de modelo de negocio pueden, por ejemplo, incluir indicadores relativos a la rentabilidad, la evolución del balance y la concentración de exposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none">- Los indicadores de rentabilidad proporcionan información sobre la capacidad de la entidad adherida para generar beneficios. Una rentabilidad baja o las pérdidas sufridas por la entidad indican que esta puede tener que afrontar problemas financieros que podrían llevar a su inviabilidad. No obstante, unos beneficios elevados e insostenibles pueden igualmente indicar un riesgo elevado. Para evitar mediciones puntuales, los indicadores de rentabilidad se calcularán como valores medios de un periodo de al menos 2 años. Esto mitigará los efectos procíclicos y reflejará de forma más adecuada la sostenibilidad de las fuentes de ingresos. En el caso de las entidades que tengan restricciones en su nivel de rentabilidad como consecuencia de



Universidad de Valladolid

	<p>disposiciones de la legislación nacional o de sus estatutos, este indicador podrá no utilizarse o se calibrará con respecto al grupo de entidades comparables con restricciones similares.</p> <ul style="list-style-type: none">- Los indicadores de la evolución del balance pueden proporcionar información sobre un crecimiento potencialmente excesivo de los activos totales y de determinadas carteras o segmentos. Estos indicadores también pueden incluir la medida relativa de los activos ponderados por riesgo respecto a los activos totales.- Los indicadores de concentración pueden proporcionar información sobre concentraciones sectoriales o geográficas excesivas de las exposiciones de la entidad. <p>Entre otros tipos posibles de indicadores de riesgo en esta categoría se incluyen: indicadores que miden la eficiencia económica o la sensibilidad al riesgo de mercado, o indicadores de mercado.</p> <p>Los indicadores del modelo de gestión introducen factores cualitativos en la clasificación de riesgos de las entidades para reflejar la calidad de sus mecanismos de gobierno interno. En particular, los indicadores cualitativos pueden basarse en inspecciones a distancia e in situ realizadas por los SGD, en cuestionarios especiales diseñados para esta finalidad por los SGD y/o en la evaluación exhaustiva del gobierno interno de la entidad reflejada en el PRES.</p> <p>Indicadores básicos:</p> <ul style="list-style-type: none">- activos ponderados por riesgo/activos totales, y- rentabilidad del activo (RoA)
B. Pérdidas potenciales para el SGD	
5. Pérdidas potenciales para el SGD	<p>Esta categoría de riesgo refleja el riesgo de pérdidas para el SGD en caso de inviabilidad de una entidad adherida. La medida en que los activos de la entidad estén sujetos a cargas⁹ tendrá un efecto concreto, ya que las cargas reducirán las perspectivas de que el SGD recupere las cantidades abonadas de la masa concursal de la entidad.</p> <p>Indicador básico:</p> <ul style="list-style-type: none">- activos sin cargas/depósitos cubiertos

*Fuente: EBA/GL/2015/10. Tabla 1. Categorías de riesgo e indicadores básicos de riesgo.



Tabla 2. Ponderaciones mínimas de las categorías de riesgo y los indicadores básicos de riesgo

Categorías de riesgo e indicadores básicos de riesgo	Ponderaciones mínimas
1. Capital	18 %
1.1. Coeficiente de apalancamiento	9 %
1.2. Coeficiente de cobertura de capital o ratio de capital de nivel 1 ordinario (CET1)	9 %
2. Liquidez y financiación	18 %
2.1. Coeficiente de cobertura de liquidez (LCR)	9 %
2.2. Coeficiente de financiación estable neta (NSFR)	9 %
3. Calidad de los activos	13 %
3.1. Coeficiente de préstamos dudosos (NPL)	13 %
4. Modelo de negocio y modelo de gestión	13 %
4.1. Activos ponderados por riesgo (RWA)/Activos totales	6,5 %
4.2. Rentabilidad del activo (RoA)	6,5 %
5. Pérdidas potenciales para el SGD	13 %
5.1. Activos sin cargas/depósitos cubiertos	13 %
Suma	75 %

*Fuente: EBA/GL/2015/10. Tabla 2. Ponderaciones mínimas de las categorías de riesgo y los indicadores básicos de riesgo.

El sumatorio de las ponderaciones de acuerdo con los indicadores de riesgo ascenderán al 100%. Pues bien, de la tabla se desprende que el 75% de las ponderaciones totales corresponde a las ponderaciones mínimas, mientras que serán los Sistemas de Garantía de Depósitos los que de forma flexible apliquen el 25% restante a las categorías de riesgos de la tabla nº1. El siguiente ejemplo aclara como se ha de aplicar.



Universidad de Valladolid

Recuadro 3 - Ejemplo del uso de la flexibilidad al asignar ponderaciones del 25 % entre las categorías de riesgo y los indicadores básicos de riesgo

Escenario 1

Se utilizan todos los indicadores básicos de riesgo y no se incluye ningún indicador adicional en el método de cálculo. El 25 % flexible de las ponderaciones se distribuye entre los indicadores básicos de riesgo de forma que mantienen las proporciones entre las ponderaciones mínimas de las categorías de riesgo y los indicadores básicos de riesgo (por ejemplo, la ponderación adicional del capital es 6 % = 25 % × (18 %/75 %)).

Indicador de riesgo	Ponderaciones mínimas (1)	Ponderaciones flexibles (2)	Ponderaciones finales (1) + (2)
1. Capital	18 %	+ 6 %	24 %
1.1. Coeficiente de apalancamiento	9 %	+ 3 %	12 %
1.2. Coeficiente de cobertura de capital o coeficiente de capital de nivel 1 ordinario (CET1)	9 %	+ 3 %	12 %
2. Liquidez y financiación	18 %	+ 6 %	24 %
2.1. Coeficiente de cobertura de liquidez (LCR)	9 %	+ 3 %	12 %
2.2. Coeficiente de financiación estable neta (NSFR)	9 %	+ 3 %	12 %
3. Calidad de los activos	13 %	+ 5 %	18 %
3.1. Coeficiente de préstamos dudosos (NPL)	13 %	+ 5 %	18 %
4. Modelo de negocio y modelo de gestión	13 %	+ 4 %	17 %
4.1. Activos ponderados por riesgo (RWA)/Activos totales	6,5 %	+ 2 %	8,5 %
4.2. Rentabilidad del activo (RoA)	6,5 %	+ 2 %	8,5 %
5. Pérdidas potenciales para el SGD	13 %	4 %	17 %
5.1. Activos sin cargas/Depósitos cubiertos	13 %	4 %	17 %
Suma	75 %	25 %	100 %

*Fuente. EBA/GL/2015/10. Escenario 1.

1.2.3. Las Directrices EBA/GL/2015/09. A través de estas Directrices la ABE facilita la aplicación de los acuerdos a través de los que las entidades de crédito proporcionan compromisos de pago a un Sistema de Garantía de Depósitos, su admisibilidad y gestión de las garantías. El propio documento reitera que las Directrices son de aplicación conforme al marco nacional de cada Estado para aceptar dichos compromisos de pago.

La Directiva 2014/59/UE permite a los Estados delimitar las aportaciones ex ante y ex post, correspondiendo a cada uno la decisión de implementarlo de la manera más acorde a su legislación. Junto a estas aportaciones, permite que para llegar al objetivo final de la cuantía a la que aspira el Sistema de Garantía de Depósitos se incluyan como máximo un 30% de compromisos de pago.



Universidad de Valladolid

El artículo 2.1.13 de la Directiva define el compromiso de pago como “*los compromisos de pago de una entidad de crédito frente a un Sistema de Garantía de Depósitos, que estén totalmente cubiertos con garantías reales, siempre que la garantía: a) esté constituida por activos de bajo riesgo; b) no esté gravada por derechos de terceras partes y se encuentre a libre disposición del Sistema de Garantía de Depósitos.*

A pesar de tratarse de una Directriz, y a su vez como una disposición de la Directiva, los compromisos de pago han de ser aceptados y negociados entre las partes a través de sus respectivos acuerdos. En dicho acuerdo se deberá delimitar entre otras cosas la cantidad correspondiente al compromiso de pago o la obligación de realizar el pago en efectivo cuando así lo solicite el Sistema de Garantía de Depósitos con un margen de 48 horas.

1.2.4. Las Directrices EBA/GL/2016/02. Las directrices en este caso tienen como objetivo facilitar la implementación de los acuerdos de cooperación entre los Sistemas de Garantía de Depósitos o las autoridades designadas en su caso de acuerdo al artículo 14.5 de la Directiva 2014/49/UE.

Estos acuerdos de colaboración deberán contener como mínimo: aspectos relativos a los reembolsos por parte de los sistemas de garantía de depósitos de acogida a depositantes de sucursales de entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros; las transferencias de aportaciones entre los diferentes sistemas nacionales de garantía de depósitos cuando se produzca una migración a otro sistema de garantía diferente; o delimitar los préstamos entre ellos respetando el artículo 12 de la Directiva 2014/49/UE.

1.2.5. Las Directrices EBA/GL/2016/04. Estas Directrices hacen referencia al contenido y principios mínimos de las pruebas de resistencia que han de realizar los Sistemas de Garantía de Depósitos de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.10 de la Directiva 2014/49/UE.

El objetivo principal que persiguen las pruebas de resistencia es aumentar la resistencia del conjunto de sistemas nacionales de garantía de depósitos de los diferentes Estados de la unión. Para ello se identificarán los posibles fallos respecto al funcionamiento del sistema y se elaborarán los resultados de tal forma que se puedan comparar año tras año.



Universidad de Valladolid

Cada sistema nacional de garantía de depósitos tendrá programado un ciclo de pruebas de resistencia para un periodo de entre dos y cinco años como mínimo. A su vez este ciclo tendrá una serie de fases: de planificación, de ejecución y de información y medidas correctivas.

En el programa individualizado de cada sistema nacional de garantía de depósitos fijará el plazo entre cada prueba, su alcance y los diferentes tipos de intervención, ya sean exhaustivas o más específicas. Dicho programa será actualizado de acuerdo con los resultados que se vayan registrando, de tal manera que algún ámbito pueda ser revisado en varias veces en un mismo ciclo.

En la *fase de planificación* cada sistema nacional de garantía de depósitos designará un equipo de coordinación que se ocupe de la planificación y coordinación de las pruebas de resistencia. De forma previa a la realización de cada prueba, el equipo de coordinación fijará el plazo del que se dispone para realizarlo.

Con el programa ya definido, el equipo de coordinación determinará con más detalle los objetivos de la prueba, su escenario, ámbitos de la prueba o indicadores a evaluar. Para esto el equipo coordinador facilitará los medios para garantizar la objetividad e imparcialidad de los resultados de la prueba. Se conocerá como (SCV) al archivo que contiene la información individualizada de cada depositante necesaria para preparar los reembolsos por parte del sistema nacional de garantía de depósitos, incluido el importe total de los depósitos admisibles de cada depositante.

De forma alternativa se podrá contratar observadores externos tipo consultora o incluso otro sistema nacional de garantía de depósitos.

Durante la *fase de ejecución* al realizar cada prueba, el equipo coordinador solicitará y recopilará la información de los participantes para evaluar los resultados de los sistemas de los diferentes sistemas nacionales de garantía de depósitos.

Las pruebas se podrán realizar a través de simulacros directos en los que los participantes internos y externos simulen acciones y decisiones frente a un escenario o intercambios administrativos entre sistemas en los que se verifican por ejemplo los SCV de otro sistema diferente para corroborar la exactitud de la información disponible.



Universidad de Valladolid

En la *fase de información y de medidas correctivas* el equipo coordinador interpretará los resultados de las pruebas realizadas de resistencia, y los registrará de forma uniforme, correspondiendo al sistema de garantía de depósitos comunicar los resultados al menos una vez al año.

Las pruebas de resistencia se basan en un proceso de mejora continua gracias a la identificación de posibles problemas, que serán corregidos de forma automática cada vez que sea posible.

A través de las pruebas de resistencia cada sistema nacional de garantía de depósitos pone a prueba las funciones que tiene encomendadas por la Directiva 2014/49/UE y la Directiva 2014/59/UE, entre las que destacan:

La función de reembolso, es decir la de compensar a los depositantes en caso de insolvencia de la entidad de crédito. Todos los sistemas nacionales de garantía de depósitos están obligados a someter a prueba de resistencia esta función esencial, determinando el importe reembolsable en caso de necesidad

La función de contribución a la resolución, donde se ocupará de financiar la resolución de una entidad de crédito para mantener la actividad esencial de preservar el acceso a los depósitos. La prueba de resistencia sobre esta función se ocupa de implementar un supuesto de entidad de crédito adherida al sistema nacional de garantía de depósitos en proceso de resolución. Durante esta prueba intervendrá la autoridad de resolución en cooperación con el equipo de coordinación.

La función de prevención de quiebra, por la que se hace uso de los medios financieros necesarios para aplicar medidas que impidan la quiebra de la entidad de crédito. Durante la aplicación de las pruebas de resistencias en esta función se trabajará con dos tipos diferentes, una prueba de los sistemas de seguimiento de riesgos del sistema nacional de garantía de depósitos, y otra prueba en la que se simule el deterioro del capital o calidad de los activos de una entidad de crédito.

La función de insolvencia, en la que el sistema de garantía de depósitos es usado para aplicar medidas que preserven el acceso a los depósitos ante el supuesto de procedimientos de liquidación ordinaria de una entidad de crédito.



Universidad de Valladolid

El sistema nacional de garantía de depósitos seleccionara una entidad de crédito adherida al sistema cuyo perfil sea adecuado con el objetivo de la prueba, que en todo caso será o una entidad supervisada por el BCE, es decir de carácter significativo, o de importancia sistémica mundial, o que en supuesto de quiebra estuviera sometida a una medida de resolución.

Las pruebas de resistencia en todo caso abarcarán dos áreas de riesgo principales, la de riesgos operacionales en la que el sistema nacional de garantía de depósitos no pueda cumplir con sus obligaciones y los riesgos de financiación, donde sean insuficientes los medios de financiación establecidos para hacer frente a las obligaciones del sistema nacional de garantía de depósitos.

Las Directrices de la EBA/GL/2016/04 determinaba que los sistemas nacionales de garantía de depósitos realizarían unas pruebas prioritarias y que comunicarían los resultados antes del 3 de julio de 2019. Entre dichas pruebas se encuentran: las pruebas de los SCV, prueba de la capacidad operacional, prueba de cooperación operacional transfronteriza y prueba de capacidad a la financiación. Cualquiera de estas pruebas se puede realizar de forma cumulativa a otra de ellas. Sus resultados serán comunicados a la ABE y a las autoridades designadas.

A través de las pruebas de los SCV se realizan comprobaciones de carácter rutinario de todas las entidades adheridas al sistema nacional de garantía de depósitos y que tengan anotados los depósitos de sucursales sitas en otros Estados miembros.

En la prueba de capacidad de financiación, evalúa los ámbitos e indicadores de capacidad financiera (riesgo operacionales y riesgo de financiación) en un supuesto de resolución o de pago en la que intervención del sistema nacional de garantía de depósitos cubre al menos el 0,8% de los depósitos garantizados.

1.2.6. Modificaciones introducidas por la Ley 11/2015 y nivel objetivo del Fondo. La obligatoria transposición a la normativa nacional de la Directiva 2014/49/UE supuso varios cambios en el Real Decreto-ley 16/2011 y en el Real Decreto 2606/1996 a través de la Ley 11/2015.



Universidad de Valladolid

Como se ha podido ver, una de las modificaciones que introduce la Ley 11/2015 es que los recursos del FGD se dividirán en dos compartimentos totalmente diferenciados, el de depósitos y el de valores. Cada uno de estos compartimentos se hará cargo de sus gastos y obligaciones.

Junta a esta aparece otra siguiendo lo establecido en el artículo 5.2 de la Directiva. Se podrán garantizar depósitos hasta cien mil euros de depósitos de regímenes de pensión personal o profesional de pequeñas y medianas empresas o depósitos mantenidos por autoridades locales que tengan como máximo un presupuesto anual de medio millón de euros.

Otra modificación que supone una excepción a la norma, por la que se garantizarán depósitos por encima de los cien mil euros en determinados supuestos limitados a tres meses de duración. Estos casos son los de: depósitos procedentes de transacciones de bienes inmuebles de naturaleza residencial de carácter privado, depósitos que cumplan una función social como son los derivados del matrimonio, divorcio, jubilación, despido invalidez o fallecimiento, o depósitos relativos a seguros o indemnizaciones por perjuicios derivados de un delito o error judicial.

También se consideran modificaciones la limitación establecida al Fondo en cuanto a la cuantía a facilitar en supuesto de resolución de una entidad de crédito, debiendo escoger la menor de: cuantía de desembolso de los depósitos garantizados en caso de liquidación o el del 50% del nivel objetivo del compartimento de garantía de depósitos, es decir del 0,8%; o el permitir al Fondo hacer uso de sus recursos para evitar la liquidación ordinaria de una entidad siempre y cuando no se haya iniciado el proceso de resolución.

Sin embargo, la Directiva 2014/49/UE a pesar de facilitar grandes avances para los sistemas nacionales de garantía de depósitos europeos no es la deseada por el legislador, dado que se está trabajando para conseguir implementar definitivamente el tercero de los pilares de la Unión Bancaria, el SEGD acompañado de su propio Fondo Único Europeo de Garantía de Depósitos.



Universidad de Valladolid

2. El Fondo de Garantía de Inversores (FOGAIN)

Aunque existan amplias similitudes entre el Fondo de Garantía de Depósitos nacional y el Fondo de Garantía de Inversiones⁴⁴¹ es importante no confundirlos.

El Fondo de Garantía de Inversiones está regulado por el Real Decreto Legislativo 4/2015⁴⁴², y se trata de un instrumento público que protege a los inversores particulares frente a determinadas contingencias.

El objetivo que persigue este fondo es indemnizar a los inversores frente a la insolvencia de las empresas de servicios de inversión autorizadas en España por la CNMV, inversiones que han de ser de carácter monetario, pues no cubrirá por ejemplo numismática, obras de arte u otros fuera del ámbito de cobertura.

La cobertura garantizada al inversor tendrá un máximo de 100.000 euros al igual que el FGD y para activar dicha cobertura la entidad financiera ha de estar adherida al mismo en todo caso. En la actualidad la lista supera las ciento cincuenta entidades⁴⁴³.

Por lo tanto, el Fondo de Garantía de Inversiones va a avalar en caso de que la entidad de crédito se encuentre adherida al mismo, la recuperación del dinero en efectivo o instrumentos financieros facilitados a la entidad para que lo gestione hasta el máximo de 100.000 euros por inversor y entidad. El fondo se compone de las aportaciones obligatorias anuales de las entidades adheridas, así como de las inversiones del capital.

De igual modo, para que se active la cobertura se tiene que producir la comunicación del concurso de acreedores de la entidad, o que la CNMV comunique la imposibilidad de que la entidad cumpla con sus obligaciones. En ningún caso se hará cargo de las pérdidas que se genere por el tráfico normal de las inversiones en el propio mercado.

En la página web del FOGAIN se pueden adquirir los formularios para reclamar las inversiones ante los supuestos descritos, y una vez solicitado y aceptado se abonará al inversor solicitante⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ <https://www.fogain.com/>

⁴⁴² Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores.

⁴⁴³ KUTXABANK GESTION, S.G.I.I.C., S.A, LIBERBANK GESTIÓ S.G.I.I.C., S.A, IBERCAJA GESTION, S.G.I.I.C., S.A, SANTANDER ASSET MANAGEMENT, S.G.I.I.C., S.A o SANTANDER INVESTMENT BOLSA, S.V entre otras.

⁴⁴⁴ <https://www.fogain.com/inversores/#inversoresterminados>.



II. EL SISTEMA EUROPEO DE GARANTIA DE DEPOSITOS

1. El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos

El tercer y último pilar respecto a la Unión Bancaria, el SEGD, fue propuesto en 2012 por la Comisión, aunque en la actualidad tan siquiera se ha llegado a un consenso entre los Estados miembros para comenzar su regulación y ello por las diferentes posturas de varios Estados conservadores.

Entre estas reticencias se encuentran, la confrontación existente entre diferentes Estados. Así por ejemplo por una parte España, Italia o Francia son proactivos en la concentración de sus entidades de crédito, frente a la posición alemana que se encuentra en el polo opuesto con una diversidad abultada. Por otra, que Alemania impone determinadas modificaciones veladas de importancia al resto de Estados para convertirse en parte esencial para el desarrollo del deseado tercer pilar, como la reducción de la morosidad en Italia o la disminución del nivel de apalancamiento de la práctica totalidad de las entidades de crédito de la zona euro.

Gran parte de la doctrina considera el tercer pilar de la Unión Bancaria como el área fallida del triángulo perfecto que buscaba el legislador en 2012⁴⁴⁵, pero que ha conseguido enmendar levemente a través de la Directiva 2014/49/UE, garantizando unos principios esenciales obligatorios para todos los sistemas nacionales de garantía de depósitos de la unión, como son la cobertura homogénea de cien mil euros, o los plazos de reembolso.

Los Estados que imposibilitan su creación se escudan en la existencia obligatoria de fondos de garantía nacionales desde la entrada en vigor de la Directiva 2014/49/UE, donde todas y cada una de las entidades de crédito deben estar adheridas a un fondo nacional, lo que ya supone una protección garantizada de los depósitos hasta el límite de

Este fue el caso de “Esfera Capital, Agencia de Valores, S.A.”. Así el 20 de marzo de 2020 la Comisión Nacional del Mercado de Valores acordó la intervención de la entidad adherida al Fondo de Garantía de Inversiones y por tanto cubierta por éste.

Con fecha 29 de abril de 2020, el Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores adoptó una resolución que permite iniciar el procedimiento de cobertura por parte del Fondo de Garantía de Inversiones de los clientes de Esfera Capital, Agencia de Valores, S.A

⁴⁴⁵ MENDEZ ALVAREZ-CEDRON, J.M^a y HERNANGOMEZ CRISTOBAL, F. “La insuficiente armonización de los fondos de depósitos en la Unión Europea, *Fundación de Estudios Financieros*, 2008, pág.135.

<https://www.ieaf.es/p/item/188-27-observatorio-sobre-la-reforma-de-los-mercados-financieros-europeos-2008>



Universidad de Valladolid

los cien mil euros. Frente a esta idea se encuentra la mayor parte de Estados, los cuales ven el tercer pilar como el punto de referencia para aumentar la resiliencia del sistema financiero ante una posible futura crisis.

Su deseo no es otro que evitar a toda costa la posibilidad de uso del fondo europeo común, por la alta probabilidad de que les supusiera un coste real como consecuencia de su uso ante la quiebra de una entidad de crédito o de la necesidad de financiar parte de un procedimiento de resolución de una entidad de crédito producida fuera de sus fronteras nacionales. La realidad es que es una idea que confronta con la principal, la Unión Bancaria persigue su homogeneidad, mientras que la posición egoísta de determinados Estados busca la protección a ultranza de su economía nacional frente a la conjunta supranacional.

Desde la propuesta del SEGD⁴⁴⁶ en 2012 se han realizado diversas propuestas legislativas para llevarse a cabo, todas ellas fallidas y ante las cuales tan siquiera se han postulado de forma conjunta los Estados miembros para poder iniciar borradores que acerquen las posturas a un punto de partida que garantizara una protección de los depositantes a nivel europeo.

La primera de estas propuestas⁴⁴⁷ para el establecimiento de un SEGD se basaba en la modificación a largo plazo del Reglamento UE nº806/2014 relativo a la resolución de entidades de crédito.

La segunda de ellas se realiza a través de una Comunicación de la Comisión⁴⁴⁸, la cual realizaba determinadas enmiendas a la Propuesta original, y al igual que la primera fue rechazada.

⁴⁴⁶https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.088.01.0074.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2017%3A088%3ATOC

⁴⁴⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento UE nº806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos de 25 de noviembre de 2015.

⁴⁴⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la culminación de la unión bancaria de 11 de octubre de 2017.



1.1 Propuesta año 2015. La primera de las propuestas tuvo como detonante el más que destacado Informe de los cinco presidentes⁴⁴⁹. Nombre adquirido por la reunión y propuesta del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, el presidente de la Cumbre del euro, Donald Tusk, el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, el presidente del BCE, Mario Draghi, y el presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, grupo en su conjunto que propuso un plan ambicioso para profundizar en la UEM. Este Informe establece unos plazos delimitados que comenzaban el 1 de julio de 2015 y finalizaban en el año 2025.

A través de este Informe establecen varias etapas por años. Una primera etapa, bajo el nombre de “profundización en la práctica” que recorre el marco temporal de 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017, donde se pretende fomentar la competitividad y completar la Unión Financiera entre otras, y en este sentido el del Informe relata así: “*dado que la gran mayoría del dinero son depósitos bancarios, la moneda solo puede ser realmente única si la confianza en la seguridad de tales depósitos es la misma con independencia del Estado miembro en que la supervisión bancaria, la resolución bancaria y la garantía de depósitos sean únicas*”.

Para ello, y ya que los dos primeros pilares estaban encaminados, proponen firmemente poner en marcha un SEGD en esta primera etapa, con el que romper el nexo entre soberanobancario.

Una segunda etapa, bajo el nombre “realización de la UEM”, donde se fijan medidas en diversas materias que no tienen nexo con este trabajo como el establecimiento de un Tesoro de la zona del euro.

Y una tercera etapa, antes de finalizar el 2025, donde se espera se hayan implementado todas las propuestas de las dos primeras etapas, acercando a los Estados no adheridos a la Unión Bancaria gracias a las mejoras introducidas.

Entre sus propuestas, por tanto, se encontraba la creación del ansiado SEGD que fortaleciera la resiliencia de la Unión Bancaria ante posibles crisis financieras futuras.

⁴⁴⁹ Informe de los 5 presidentes de 22 de junio de 2015 bajo el título “Realizar la Unión Económica y Monetaria europea”.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf



Universidad de Valladolid

Tras el Informe de los cinco presidentes, la Comisión en su Comunicación de seguimiento de 21 de octubre se compromete a presentar una propuesta legislativa que guiara los primeros pasos del SEGD, y ello antes de que finalizara el año 2015. Se buscaba crear un sistema de garantía único europeo desvinculado de la soberanía de los Estados, que fortaleciera el sistema financiero en su conjunto de tal manera que los depositantes tuvieran la misma seguridad monetaria independientemente del lugar geográfico en el que se encontrara la entidad de crédito a la que hacía entrega de sus ahorros.

El emplazamiento como se ha podido ver se cumplió, y la Comisión Europea en Estrasburgo el 24 de noviembre de 2015 da a conocer la propuesta de Reglamento⁴⁵⁰, documento de gran interés para entender de forma clara el proceso que pretende seguir el legislador a pesar de haber sido desestimada por falta de consenso. La base jurídica de la propuesta se incardina en torno al artículo 114 del TFUE.

Es de vital importancia el conocimiento de que esta extensa Propuesta de Reglamento no fue aprobada, pero sí marcó el inicio de lo que fueron, son y serán las negociaciones entre los Estados miembros para la creación del SEGD y de su apoyo económico, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

La Comisión a través de dicha propuesta auguraba el fortalecimiento de la UE en su conjunto, pues con la formalización del SEGD se completaría la implementación total del término Unión Bancaria, junto con los ya existentes y prolíjos MUS y MUR, consiguiendo así reducir la vulnerabilidad de los depositantes a través de una norma homogénea que complementara los principios esenciales ya garantizados por la Directiva 2014/49/UE.

La propuesta explica de forma detallada como sería el SEGD, modificando el Reglamento UE nº806/2014, en la que participarían todos los sistemas nacionales de garantía de depósitos oficialmente reconocidos, y que sus fondos acabarían mutualizándose en uno único tras tres etapas definidas.

En síntesis, la propuesta sigue la línea marcada por el Informe de los cinco presidentes, por lo que el nuevo SEGD tendría tres etapas sucesivas. Una primera etapa basada en un sistema de reaseguro, una segunda etapa de sistema de coaseguro y una etapa final en la

⁴⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>



Universidad de Valladolid

que se consiguiera un sistema de seguro pleno. Esta línea de trabajo es la seguida para proteger los diferentes niveles de financiación de los diversos sistemas nacionales de garantía de depósitos, pero que en todo caso deberá llegar al mínimo establecido del 0,8% de los depósitos con cobertura en fecha 3 de julio de 2024.

En torno al nuevo SEGD se crearía un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos administrado por la JUR durante las tres etapas, de ahí la modificación del Reglamento nº806/2014. Las aportaciones que van a financiar el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos se exigirán directamente a las entidades de crédito, serán recaudadas hasta 2024 por los sistemas nacionales de garantía de depósitos para posteriormente mutualizarse en el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos. La JUR será la encargada de su administración entre otras funciones.

Aquí aparece la primera crítica a la propuesta, pues el órgano encargado de la resolución a nivel europeo se encargaría de la gestión del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, el cual podría usarse para la financiación en determinados supuestos precisamente de la resolución de una entidad de crédito, pudiendo aparecer tensiones innecesarias para un correcto funcionamiento del ansiado tercer pilar.

En cambio, y de forma paralela a esta crítica surge el apoyo en torno a esta decisión, ya que, si la JUR se encargara de la gestión y administración de ambos pilares, facilitaría y acortaría plazos ante la compleja aplicación de la financiación del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos para el supuesto de resolución de una entidad de crédito. Todo ello sobre la base de la mayor agilidad y garantía que pudiera aportar un único ente en la toma de decisiones respecto a los cortos plazos que delimita el código normativo único.

El SEGD desde su creación sería de obligatoria su adhesión para todos los Estados que componen la Unión Bancaria, permitiendo al resto de Estados la posibilidad de unirse a través de acuerdos. La propuesta de Reglamento remarca de forma clara que la implementación de este nuevo sistema no supondría cargo alguno al presupuesto de la UE dado que estaría financiado íntegramente por las entidades de crédito.

El nuevo sistema de garantía de depósitos respetando lo establecido en el artículo 1 de la Directiva 2014/49/UE incluiría tanto a los sistemas de garantía de depósitos nacionales,



Universidad de Valladolid

los sistemas institucionales de protección y los sistemas contractuales que el Estado miembro reconozca como sistema de garantía de depósitos.

En cuanto a la financiación, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos se compondría por aportaciones ex ante de las entidades de crédito adheridas al mismo, las cuales deberían llegar a cubrir como mínimo el 0,8% de los depósitos con cobertura antes de llegar al plazo de 3 de julio de 2024, manteniendo por tanto la línea de financiación regulada por la Directiva 2014/49/UE.

1.2 Las etapas de la propuesta de 2015.

1.2.1 Etapa de reaseguro. La primera etapa seguiría un sistema de reaseguro y tendría una duración de tres años. En ella el SEGD ofrecería una financiación y una cobertura porcentual limitada de las pérdidas en que incurriera un sistema de garantía de depósitos nacional participante que se viera obligado a realizar un desembolso eventual o que se le haya requerido como medio de financiación para facilitar la resolución de una entidad de crédito.

En esta fase la cobertura se limita a procedimientos de resolución dirigidos por la JUR, mientras que los procedimientos de resolución exclusivamente nacionales solo estarán cubiertos en las etapas segunda y tercera (coaseguro y seguro pleno).

Para que se active la opción de financiación al sistema nacional de garantía de depósitos durante la etapa de reaseguro será necesaria la falta de liquidez de éste. Para determinar la falta de liquidez se diferenciará por tanto entre dos opciones, que hay realizado un desembolso eventual o que se haya visto obligado a contribuir como medio de financiación en un proceso de resolución.

En el supuesto de desembolso eventual se considerará que el sistema nacional de garantía de depósitos tiene falta de liquidez si el importe de los depósitos con cobertura de la entidad de crédito inviable es superior al total del importe de los recursos disponibles que el sistema de garantía de depósitos debiera tener respetando la norma o superior al total del importe de las aportaciones ex post que el propio sistema de garantía de depósitos nacional pueda recaudar en setenta y dos horas.



Universidad de Valladolid

En el supuesto de ser llamado a contribuir como medio de financiación en un procedimiento de resolución se considerará que el sistema nacional de garantía de depósitos tiene falta de liquidez si la cuantía con la que tiene que contribuir para la resolución es superior a la cuantía que debería tener respetando los principios de recaudación.

Si se verifica la falta de liquidez, el sistema nacional de garantía de depósitos podrá solicitar financiación al nuevo Fondo Europeo de Garantía de Depósitos con un límite del 20% del total de la cuantía de falta de liquidez. El 80% restante deberá ser cubierto a través de otros medios de financiación.

Junto a la financiación por falta de liquidez en la etapa de reaseguro el SEGD cubrirá también el 20% del exceso de pérdidas del sistema nacional de garantía de depósitos. Aquí también se diferencia entre los supuestos de desembolso eventual o de medio de financiación para un procedimiento de resolución de entidad de crédito.

Si se ha producido un desembolso eventual, se considerará que el sistema nacional de garantía de depósitos incurre en un exceso de pérdidas si la cuantía reembolsada a los depositantes supera el sumatorio de: cuantía recaudada en el procedimiento de insolvencia, cuantía de recursos que debiera tener cumpliendo con la recaudación y la cuantía de aportaciones ex post que pueda recaudar el sistema nacional de garantía de depósitos en el plazo de un año.

Si se ha producido como medio de financiación de un procedimiento de resolución, existirá exceso de pérdidas si la cuantía que deba aportar el sistema nacional de garantía de depósitos es superior restada de: la suma del importe reembolsado en el caso de haber aportado de más y el importe que debería tener recaudada según la norma.

1.2.2 Etapa de coaseguro. Durante la segunda etapa los sistemas nacionales de garantía de depósitos estarán coasegurados durante un plazo de cuatro años, en los que se iniciará una mutualización progresiva en régimen de coaseguro.

Durante la misma los diferentes sistemas nacionales de garantía de depósitos podrán pedir financiación y cobertura por exceso de pérdidas y todo ello a cargo del Fondo Europeo



Universidad de Valladolid

de Garantía de Depósitos tanto si se ven obligados a contribuir como medio de financiación en un proceso de resolución como ante un eventual desembolso.

El cambio fundamental de la etapa de coaseguro es que el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos aporta financiación también para los procedimientos de resolución nacionales que en la primera etapa no realizaba, y además cubrirá los excesos de pérdidas que tenga como consecuencia de tal situación.

Durante los cuatro años de esta etapa el nivel de financiación y cobertura por exceso de pérdidas irá ascendiendo, de tal manera que el primer año cubrirá el 20%, el segundo año el 40%, el tercero año el 60% y el cuarto año el 80%, según delimita el artículo 41 quinque de la propuesta.

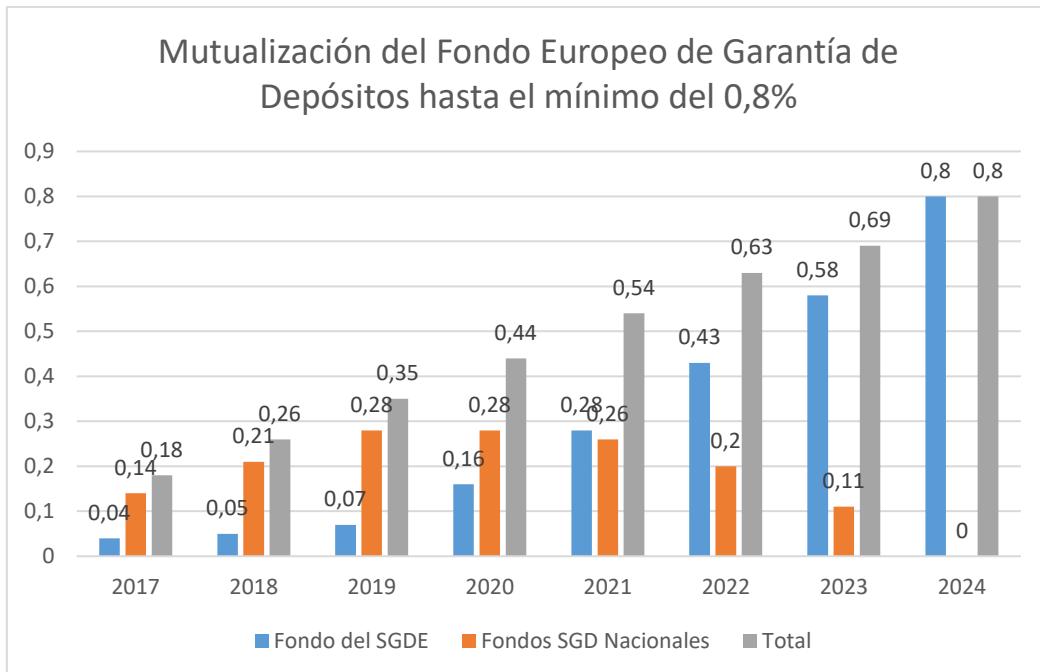
1.2.3 Etapa de seguro pleno. Tras la finalización de los siete años que componen las dos primeras etapas se pasaría a la de seguro pleno, donde los sistemas nacionales de garantía de depósitos estarían asegurados de forma total por el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

En síntesis, la etapa de seguro pleno sigue el mecanismo de la etapa de coaseguro, pero cubriendo en este caso el 100%, tanto de la financiación de liquidez como de la cobertura por exceso de pérdidas ya sea por un eventual desembolso o por intervenir como medio de financiación en un procedimiento de resolución de una entidad de crédito.

Durante las tres etapas se irá mutualizando el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, de tal manera que en el año 2024 se disponga de un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos único. De esta manera la mutualización se produciría por el trasvase de las aportaciones recaudadas por los sistemas nacionales de garantía de depósitos al definitivo Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, sin que se tuviera que realizar una aportación diferente a la que se venía realizando hasta el mínimo que garantiza la Directiva 2014/49/UE.

El nivel de financiación del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos se regula en el artículo 74 ter y se establece en el 20% de 4/9 del total de los niveles en la etapa de reaseguro, y del 100% el último día de la etapa de coaseguro.

A través de la siguiente tabla puede visualizarse como sería la evolución de la mutualización del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos de acuerdo con el artículo 41 undecies de la propuesta.



*Fuente. Tabla de elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

La administración del SEGD cómo se ha podido ver la realizaría la JUR. A su vez debería celebrar sesiones plenarias conjuntas, sesiones plenarias básicas y sesiones ejecutivas respetando lo establecido en los artículos 48 bis, 49, 49bis, 49ter, 50, 50 bis, 51 y 52 de la propuesta de Reglamento.

Durante la sesión ejecutiva debería ocuparse de adoptar las decisiones sobre procedimientos de reembolso.

Una vez iniciado el funcionamiento del nuevo SEGD, la JUR, las autoridades designadas al efecto, entre las que deberá estar el BCE y las autoridades nacionales de resolución deberán redactar un memorando en el que conste la forma de cooperación entre todos ellos para el buen funcionamiento del nuevo sistema. Con el Reglamento en vigor la ABE deberá facilitar la aplicación homogénea para todos y cada uno de los Estados miembros.

Esta propuesta se encontró con la rotunda oposición de Alemania, y con algunas posturas levemente contrarias como fue la de Países Bajos.



1.3 Propuesta año 2017. Tras más de dos años desde el rechazo a la primera propuesta se produjo la Comunicación de la Comisión de 11 de octubre de 2017. A través de esta se realizan determinadas enmiendas a la primera propuesta de Reglamento, y a las diferentes opciones planteadas de forma combinada o hibrida⁴⁵¹.

Aunque unas líneas de la Comunicación relatan “*esta Comunicación pretende definir una vía ambiciosa, pero a la vez realista, para poder conseguir un acuerdo sobre la culminación de la unión bancaria...*”, la realidad es que se trata de un paso a tras a la Propuesta de Reglamento primaria, ya que se restringen ámbitos de actuación que perseguía ésta, y se modifican todos los plazos, ya que no se iniciaron los fijados por la primera propuesta de Reglamento para el año 2017.

Se pretende por tanto una introducción del SEGD mucho más gradual, limitando las expectativas de la primera etapa de reaseguro.

Durante la etapa de reaseguro el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos únicamente proporcionaría cobertura de liquidez, suprimiendo la posibilidad inicial que también se ocupaba de la cobertura del exceso de pérdidas.

En el supuesto de necesitar liquidez un sistema nacional de garantía de depósitos, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos la otorgaría, pero con una gran diferencia, que ahora se trata de un préstamo que deberá reembolsar el conjunto de entidades de crédito a posteriori, y que solo cubriría un 30% de la falta de liquidez en 2019, del 60% en 2020 y del 90% en 2021. El diferencial se cubriría con las cuantías que tuvieran recaudados los sistemas de garantía de depósitos nacionales no transferidos al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

Mientras que los plazos de la Propuesta de Reglamento eran claros y definidos, con las enmiendas de la Comunicación se pretende establecer condiciones para poder pasar de la etapa de reaseguro a la de coaseguro antes de 2022, y con ello a la inclusión de la cobertura de pérdidas. Entre las condiciones que reseña la Comunicación se encuentra la revisión de la calidad de los activos para analizar los préstamos dudosos.

⁴⁵¹ ARQUE, G., FERNÁNDEZ, E. y PLATA GARCIA, C., “Building institutions for the euro area”, *¿Un sistema europeo de garantía de depósitos? Anuario del Euro 2016*, Fundación ICO, 2016, págs. 186 a 189.



Universidad de Valladolid

Si la Comisión no considera superadas las condiciones no se podría dar paso a la segunda etapa de coaseguro. En cambio, si se cumplen, se pasaría a una segunda etapa donde el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos otorgaría una cobertura de liquidez total. Respecto de la cobertura de pérdidas se iría introduciendo de forma gradual y a través de los recursos tanto de los sistemas nacionales como del nuevo sistema europeo. El porcentaje para el primer año de esta etapa se fija en el 30%, desconociéndose el año de inicio y su evolución posterior.

Respecto a la última etapa de seguro pleno la Comunicación siquiera se refiere a ella, por lo que se desconoce si continúa con la idea de la propuesta de Reglamento en la que se debe mutualizar el total del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos

En todo caso la Comisión está dispuesta a debatir cada una de las diferencias encontradas que llevaron a la negativa a la propuesta de Reglamento de 2015, pero sin duda remarca la necesidad de iniciarse el final de la Unión Bancaria a través del SEGD mientras el conjunto de sistemas nacionales de garantía de depósitos continúan armonizándose a través de la Directiva 2014/49/UE. Resaltaba la necesidad de llegar a un acuerdo político antes del final de la legislatura, el cual no llegó a producirse.

Por lo tanto, tanto la propuesta de Reglamento como la Comunicación con enmiendas posterior fueron desestimadas por la oposición de ciertos Estados, motivo que llevó al Parlamento Europeo a una fuerte crítica en su informe anual de 2017. Esto supuso lo contrario a lo que perseguía la presión, por lo que desde diferentes ámbitos el Parlamento cambió de estrategia y durante el 2018 se centró en el aspecto positivo del marco financiero y el esfuerzo de los Estados.

Hasta abril de 2018 no se vuelve a tener en consideración la propuesta original, momento en el que el presidente del BCE (Mario Draghi) comunica la necesidad de poner en marcha un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos como se había planteado.

Conocedor de la oposición que iba a encontrar por parte de los ministros de finanzas de determinados Estados, lo plantea sobre una propuesta de mínimos, comenzando conversaciones para una primera fase consensuada por todos los Estados miembros.



Universidad de Valladolid

El artículo publicado el 12 de abril de 2018⁴⁵² aclara la posición de la propuesta el cual gira en torno al informe de investigación del BCE⁴⁵³, que asegura que un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo soportaría una crisis más dura que la sufrida a principios de siglo, siempre y cuando fuera financiado por las entidades de crédito de forma íntegra como se plantea.

En apoyo al paso al frente del presidente del BCE, el gobierno de España publica a finales de abril un documento por el que aboga por el acuerdo de una fecha concreta y otra final para la entrada en vigor del nuevo Sistema Europeo de Garantía de Depósitos totalmente mutualizado⁴⁵⁴.

Como se ha podido ver, no han sido pocos los intentos por conseguir el ansiado tercer pilar de la Unión Bancaria desde la propuesta de la Comisión en 2012, pero aun así no hay siquiera una base que garantice su creación.

Tras el fracaso de la propuesta de Reglamento de 2015, y de Comunicación de 2017 el Consejo Europeo refrendó un paquete de medidas planteado en 2016 en cuanto a la reducción de los riesgos del conjunto del sector bancario, siendo el 14 de mayo de 2019 cuando a través de un comunicado de prensa⁴⁵⁵ el propio Consejo confirma su adopción, aunque con visos de aplicación durante el año 2021. El comunicado en síntesis señala:

“La UE está instaurando un nuevo marco para reforzar la unión bancaria y reducir los riesgos en el sistema financiero. El Consejo ha adoptado hoy un paquete legislativo general que reducirá los riesgos en el sector bancario y reforzará la capacidad de los bancos para hacer frente a posibles perturbaciones. El paquete contiene modificaciones de la legislación sobre requisitos de capital, Reglamento n.º 575/2013 y Directiva 2013/36/UE, que refuerzan la situación de capital y liquidez de los bancos y consolidan

⁴⁵² www.elboletin.com/noticia/161642/internacional/el-bce-planta-cara-a-alemania-y-pide-un-fondo-de-garantia-de-depositos-europeo.html

⁴⁵³ Banco Central Europeo, “Occasional Paper Series Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation?”. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op208.en.pdf>

⁴⁵⁴ SANTILLANA, M. V., “Completar la Unión Bancaria es una prioridad”, *El Economista*, 26 de junio 2018. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Completar-la-union-bancaria-es-una-prioridad-20180626-0107.html>

⁴⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/14/banking-union-council-adopts-measures-to-reduce-risk-in-the-banking-system/>



Universidad de Valladolid

el marco para la reestructuración y resolución de bancos en dificultades, Directiva 2014/59/UE y Reglamento 806/2014.... Gracias a la adopción de medidas clave, como la ratio de apalancamiento vinculante para todos los bancos, y a la inclusión de una «capacidad total de absorción de pérdidas» para las entidades más importantes, los bancos estarán mejor capitalizados y mejor preparados para hacer frente a las turbulencias del mercado. Tras la firma de los actos legislativos adoptados durante la semana del 20 de mayo, el paquete bancario se publicará en el Diario Oficial a lo largo del mes de junio y entrará en vigor veinte días después. La mayoría de las nuevas normas comenzará a aplicarse a mediados de 2021. El paquete consta, de las siguientes medidas clave: 1.un requisito de ratio de apalancamiento para todas las entidades, así como un colchón de ratio de apalancamiento para todas las entidades de importancia sistémica mundial; 2.un requisito de financiación estable neta; 3.un nuevo marco del riesgo de mercado a efectos de información, que incluye medidas que reducen los requisitos de información y divulgación y simplifica las normas relativas al riesgo de mercado y a la liquidez para las entidades pequeñas y no complejas a fin de garantizar un marco proporcionado para todos los bancos de la UE; 4. un nuevo requisito de capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) para las entidades de importancia sistémica mundial; 5.un requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) reforzado para las entidades de importancia sistémica mundial y otros grandes bancos...

En noviembre de 2019, y ante el asombro del resto de Estados miembros, proclives a conseguir el inicio al menos del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, el ministro de finanzas alemán, Olaf Scholz, en un artículo publicado por *Financial Times*⁴⁵⁶, abre la puerta a esta posibilidad, aunque con determinados y exigentes matices.

Estudiado el contenido al detalle, se ha de ser muy cauto, pues no solo establece requisitos, sino que delimita una clara línea roja con condiciones para determinados Estados, que en ningún caso se plantean aceptar pues abordan legislación nacional propia.

En primer lugar, reconoce la necesidad de fortalecer la Unión Bancaria a través de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, pero introduce el matiz que la responsabilidad

⁴⁵⁶ <https://www.ft.com/content/c9ccb4e0-0088-11ea-be59-e49b2a136b8d>



Universidad de Valladolid

nacional sea el elemento central del sistema. De nada serviría crear un fondo común europeo a partir de los preexistentes sistemas nacionales, para mantener la responsabilidad principal en los sistemas nacionales de forma individualizada que es lo que se pretende cambiar.

En segundo lugar, señala que, si se produce la resolución de una entidad de crédito, primero se tomen recursos de los sistemas de depósitos nacionales, posteriormente actuaría el nuevo Sistema Europeo de Garantía de Depósitos bajo el mandato de la JUR, y por último si no se consiguiera liquidez con los dos primeros, debería ser el propio Estado miembro donde se ubique la entidad en problemas el que aportara los fondos restantes.

En tercer lugar, solicita que se equipare la regulación de la resolución de entidades de los Estados miembros a las que realizan en el continente americano, junto a la reducción de los activos tóxicos de las entidades de crédito.

En cuarto y último lugar, que se produzca una homogeneidad fiscal para todos los Estados miembros, a lo que Estados como Irlanda o Luxemburgo se oponen frontalmente por sus políticas bancarias actuales, mucho más laxas que en el resto de los Estados miembros.

Ante la propuesta encubierta del ministro de finanzas alemán se pronunció la presidenta de la JUR pocos días después, Elke König, conocedora de las dificultades para un acuerdo, pero que espera se produzca en la actual legislatura⁴⁵⁷.

Así, el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios comenzó a debatir un borrador que se pretendía fuera votado de forma definitiva en torno a marzo-abril de 2020⁴⁵⁸.

Junto a todas las trabas existentes que se han visto, apareció la única desconocida y que no se podía esperar, el Covid-19, que hizo parar todos los futuribles para centrarse en el ahora.

De esta manera se ha pronunciado el presidente del SB del BCE, Andrea Enria, en noviembre de 2020. Si bien señala la necesidad de que se cree finalmente el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos para completar la Unión Bancaria, pero tiene claro

⁴⁵⁷ www.expansion.com/empresas/banca/2019/12/03/5de6818ae5fdeac8618b4603.html

⁴⁵⁸ [https://www.expansion.com/empresas/banca/2019/11/28/5ddfed0a468aeb15028b46d3.html](http://www.expansion.com/empresas/banca/2019/11/28/5ddfed0a468aeb15028b46d3.html)



que pasarán años hasta que se consiga, por lo que aboga por incentivar a las entidades de crédito para que se establezcan apoyos financieros⁴⁵⁹.

Desde un prisma acertado algunos autores⁴⁶⁰ señalan que la constitución de un fondo de garantía de depósitos único gestionado por órganos europeos sería el broche final a la Unión Bancaria después del gran trabajo y reforma legislativa realizados tras la crisis. Y todo ello sobre la base del esfuerzo y gracias a la finalización de los dos primeros pilares de la Unión Bancaria en materia de supervisión y resolución.

Si bien es cierto que uno de los argumentos esgrimidos por los Estados reticentes a la creación del tercero de los pilares es en cierta medida correcto, pues con la obligación que tienen todos los Estados de disponer de su propio sistema nacional de garantía de depósitos con su correspondiente fondo nacional de garantía de depósitos, la totalidad de los depósitos de la Unión están cubiertos hasta los 100.000 euros por depositante y entidad de crédito. Pero la realidad es, que se mantiene el mismo problema que antes de la crisis, pues todas las entidades de crédito están vinculados por tanto al nexo soberanobancario, donde será en última instancia cada Estado el que responda por el fondo de garantía de depósitos nacional cuando sobre pase los límites de recaudación del fondo y se tenga que indemnizar a cada uno de los depositantes.

La propia Comisión Europea para incentivar a los Estados reticentes plantea la creación de un sistema de seguros europeo para los depósitos a través de un documento bajo el nombre “*Completing the Banking Union*⁴⁶¹”, entre el que se encuentran las medidas “*risk reduction*” and “*risk sharing*” de tal manera que el propio sistema de garantía de depósitos dispusiera de una protección fuera del propio Fondo Europeo de Garantía de Depósitos. Esta propuesta, al igual que las relativas al nuevo sistema, sigue a la espera de encontrar una posición inicial por parte del total de los Estados miembros.

⁴⁵⁹ <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10894694/11/20/El-BCE-asume-que-el-fondo-europeo-de-garantia-de-depositos-tardara-anos-en-materializarse.html>

⁴⁶⁰ URBANEJA CILLAN, J., El régimen jurídico de la reestructuración y resolución de entidades de crédito. La compleja transposición al ordenamiento español de la normativa europea, *Revista General de Derecho Europeo*, nº42, 2017, pág. 126.

CHOZAS VINUESA, G., El Mecanismo Único de Resolución, *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, nº52, 2016, pág. 148.

⁴⁶¹ European Parliament. *Completing the Banking Union*. Economic Governance Support Unit. February 2019.



III. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SISTEMA DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

Se ha de partir del hecho de que los sistemas de garantía de depósitos desde sus inicios tienen como base una crisis previa que obliga al legislador a buscar soluciones para proteger a los depositantes. Al fin y al cabo, es de éstos de donde proviene una gran cantidad monetaria para mantener el flujo bancario y en sí el funcionamiento del sistema financiero en su conjunto.

Varias cosas son irrefutables: la evolución de los sistemas de garantía de depósitos en todo el territorio europeo, los beneficios que esta evolución ha reportado, el aumento considerable de la cobertura de garantía de depósitos, el riesgo que corrió la UE en descomponerse con la crisis financiera de inicios de siglo, la necesidad de una regulación homogénea en materia de garantía de depósitos paralela a la implementada en supervisión y resolución de entidades de crédito, la creación de un sistema único de garantía de depósitos y la inexcusable necesidad de separación del vínculo soberanobancario o la necesidad de crear un apoyo financiero necesario para poder llevar a cabo la cobertura de liquidez o perdidas a través de un nuevo Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

Norteamérica se convirtió en pionera de la protección del depositante tras la gran depresión de 1929 a través de la Ley Glass- Steagall que devino en la creación del FDIC *Federal Deposit Insurance Corporation*. La evolución de su sistema de garantía de depósitos ha sido absoluta con el paso de los años, cubriendo hasta el año 2008 un importe de cien mil dólares, y llegando en la actualidad a los dos cientos cincuenta mil dólares.

En un concepto geográfico, en otras partes del mundo se tardaron décadas en legislar al respecto. Así en territorio europeo no será hasta la Directiva 94/19/CE cuando se regule los sistemas de garantía de depósitos, estableciendo un nivel de cobertura de veinte mil euros. Dado que no hubo crisis graves desde su publicación, la norma se mantuvo tal cual fue redactada hasta la publicación de la Directiva 2005/1/CE.

Los sistemas de garantía de depósitos en Europa fueron convirtiéndose en el símbolo de confianza de los depositantes frente a las entidades de crédito que pudieran devenir en insolventes. Aun así, en el conjunto legislativo de la UE no será hasta pasada más de una década del inicio del siglo XXI cuando se redacte la primera norma que pretenda



Universidad de Valladolid

homogeneizar los principios esenciales que sustenten el posible marco normativo futuro de una UE de garantía de depósitos. Persiguiendo en todo caso como función principal la de proteger a los depositantes y con ello favorecer la estabilidad en el seno del sistema bancario.

España ha sido pionera de la protección del depositante, y con ello de la estabilidad financiera en su territorio y parcialmente en el conjunto de la unión. Su sistema de protección ha ido evolucionando con el paso de los años adecuándose a la realidad temporal.

Gracias a la experiencia de las autoridades que gestionaban los fondos previos, y el posterior fondo único de garantía de depósitos de entidades de crédito la trasposición de la última norma europea, la Directiva 2014/49/UE no ha supuesto un problema para el legislador. Es más, en diversos puntos la legislación nacional está más evolucionada a la protección de mínimos que plantea la UE.

La ausencia de homogeneidad en la protección del conjunto de depositantes de la Unión Bancaria supone un conflicto para varios de los principios esenciales en el que se fundamenta la UE, como son el de la libertad de establecimiento y prestación de servicios. Esto es así dado que de una forma u otra cada uno de los sistemas nacionales de garantía de depósitos se diferenciarán del resto (valoración del riesgo para aportar una cuantía u otra diferente, el modo de alcance del objetivo final de financiación etc) a pesar de que los pilares básicos aparezcan delimitados por la Directiva 2014/49/UE.

Este es el motivo principal por el que se busca implementar el último pilar de la Unión Bancaria, pues sin él no se podrá hablar de un sistema bancario único y homogéneo que garantice su resiliencia ante una futura crisis.

Sin duda, el presidente del BCE, Mario Draghi, ayudó en gran medida con su discurso de 2012⁴⁶² para conseguir que los Estados miembros se posicionaran de forma conjunta y dar unos pasos, que hoy en día nos permiten hablar de un sistema financiero más sólido y homogéneo que nunca, pero a la espera de ser completado.

⁴⁶² www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html

Discurso del presidente del Banco Central Europeo Mario Draghi de 12 de julio de 2012.



Universidad de Valladolid

La realidad es que no se ha tenido en consideración las directrices del Parlamento en cuanto a tomar el impulso facilitado por la creación de los dos primeros pilares de la Unión Bancaria para finalizar o al menos iniciar las bases del tercero, el SEGD.

Los años han ido pasando, la primera propuesta derivada del Informe de los cinco presidentes durante 2015, ambiciosa en todo caso a través de tres etapas delimitadas, fue desestimada por este exceso de ambición, hecho que supuso la falta de consenso entre los diferentes Estados, y en concreto por el Estado más solvente de la unión, Alemania, y otros cercanos a sus políticas, Países Bajos.

De igual manera han pasado varios años desde la última enmienda a la propuesta de Reglamento durante el año 2017. Estas enmiendas pretendían acercar posturas entre los Estados perdiendo la ambición de su predecesora. Así se puede ver como se amplían los plazos, se reducen obligaciones, hasta el punto de ni siquiera concretar el inicio de una fase final en la que el Fondo Único de Garantía de Depósitos se hiciera cargo definitivamente del conjunto de Estados miembros en cuanto a protección de los depósitos. A pesar de todas las concesiones que hacían perder la esencia de la Propuesta de Reglamento no se llegó si quiera a plantear la posibilidad de aceptar sus términos.

Junto con todas las ventajas previsibles que aportaban tanto la Propuesta de Reglamento como las posteriores enmiendas, la creación de un sistema de garantía de depósitos europeo único tendría también connotaciones negativas.

La más obvia, es que los gobiernos podrían ser más laxos o menos cautos en su caso frente al control de las entidades de crédito toda vez que se saben protegidos por un sistema supranacional. A esto se ha de añadir que también existe el riesgo moral de las propias entidades, las cuales ante el conocimiento de tal protección podrían seguir una línea de actividad menos cauta. Por ello la doctrina aplica la rueda de la Unión Bancaria, donde aparece la supervisión creada precisamente para su control a través del MUS.

Es en este punto donde chocan por una parte los principios iniciadores de la Unión Bancaria, donde es esencial el desarrollo del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos , frente a los deseos de varios Estados proteccionistas. Si bien es cierto, que para fortalecer el sistema financiero de la UE se reguló la Directiva 2014/49/UE aportando un conjunto de requisitos mínimos para los Estados, lo que en realidad se buscaba era establecer una



base sólida sobre la que posteriormente desarrollar finalmente el tercer pilar tal cual se ideó en 2012.

Es cierto que la Directiva 2014/49/UE facilita unas directrices para todos los Estados miembros. Por una parte, otorga una garantía para la estabilidad financiera en su conjunto y para los ciudadanos, que ven protegidos sus ahorros hasta un límite homogéneo de cien mil euros por depositante y entidad. Por otra, todas las entidades de la unión han de estar adheridos a un fondo de garantía de depósitos, por lo que todos los ciudadanos europeos independientemente del Estado en el que se encuentre la entidad de crédito estarán protegidos. Finalmente, exige que para el 3 de julio de 2024 todos los fondos nacionales de garantía de depósitos tengan acumulada la cuantía mínima del 0,8% de los depósitos cubiertos.

Pero con la implementación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos como en el que el legislador está trabajando para implementar, se garantizaría no solo todo lo dispuesto en la Directiva 2014/49/UE de forma individualizada, sino que giraría en torno a un sistema europeo único, como los ya funcionales mecanismos de supervisión y resolución.

Se ha de realzar sin duda la importancia de la concreción de los dos primeros pilares, el MUS y el MUR, sin los cuales la UE carecería en la actualidad de un control macroprudencial imprescindible para evitar futuras crisis y de procedimientos de resolución que mantengan la estabilidad financiera en su conjunto tras la resolución de una entidad, y sin los cuales no se encontraría tan cerca la conclusión de la Unión Bancaria.

Tras todos los años pasados desde que se acuñara la idea, la Unión Bancaria es un éxito casi pleno, a la espera de conseguir el tan ansiado tercer pilar, un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos único que elimine finalmente el nexo existente entre riesgo bancario y riesgo soberano.

El Comité de Asuntos Económicos y Monetarios comenzó a debatir un borrador que se pretendía fuera votado de forma definitiva en torno a marzo-abril de 2020. Puede decirse que se encontraba en la recta final para hacer realidad el tercer pilar y que a todas luces supondría un hito histórico a nivel europeo en la protección supranacional del depositante.



Universidad de Valladolid

Ahora más que nunca, tras lo cercano que se estaba en su desarrollo, y el impacto que ha supuesto para la totalidad de los Estados en todos los niveles por el Covid-19, se ha de concluir aportando un apoyo esperanzador para los depósitos de todos los ciudadanos europeos.

No hay género de duda de que los modelos nacionales de garantía de depósito son más vulnerables de forma individual que una vez se consiga el hito de acumularlos en un sistema europeo único. Junto a ello, y a pesar de que los principios inspiradores de las normas europeas tras la crisis se basen en la no intervención de fondos públicos para con lo relativo a las entidades de crédito, mientras se mantengan los sistemas nacionales en vigor queda abierta esta posibilidad, ya que nadie puede obligar a un Estado respecto de su legislación nacional hasta que esta se encuentre obligada por su transposición a derecho supranacional.

Por lo que no debe dejarse pasar la oportunidad de finalizar esta Unión Bancaria que supondría un beneficio y garantía para el conjunto de los Estados. Gracias a los plazos establecidos por la Directiva 2014/49/UE se puede seguir la inercia exigida a los diferentes Estados con sus plazos. La fecha clave será el 4 de julio de 2024.

Este es el punto de partida que se ha tomado para plantear un posible modelo de SEGD que tome como enlace la fecha final de exigencia del 0,8% de depósitos cubiertos por cada fondo nacional de garantía de depósitos. Partiendo de los fondos acumulados en cada uno de ellos, se pasaría a mutualizarlo en un fondo único que iría evolucionando como se ha podido ver.

En síntesis, la culminación del SEGD se encuentra más cerca que nunca, porque el recelo al desconocimiento del uso del MUR se superó en 2017 con su intervención quirúrgica en el procedimiento de resolución de la entidad española Banco Popular. A esto se ha de añadir que se ha bajado el nivel de apalancamiento de las entidades de la zona euro desde el año 2012 o que el nivel de morosidad ha descendido igualmente.

El debate que se iba a celebrar en 2020 no ha de quedar en el tintero por un problema totalmente externo a los Estados. Habrá debate y se comenzará por un acuerdo de mínimos, de cuantías y plazos, y de cómo instaurarlo, si a través de un nuevo ente o a través del desdoble de funciones de uno preexistente. Pero en todo caso, es más lo que



Universidad de Valladolid

une a los diferentes Estados de la unión y el beneficio que reportaría un SEGD respaldado por un Fondo común que todas las connotaciones negativas que se puedan encontrar respecto a su implantación.

Por lo que mientras se acerca el momento de una mutualización en favor de un fondo único de garantía de depósitos, es obligación de los Estados el ir mejorando su estructura financiera, y dentro de esta, el nivel de apalancamiento de sus entidades de crédito, su capacidad para absorber pérdidas o el tratamiento de la deuda subordinada, los cuales eran precisamente determinados ámbitos por los que no se aceptó la Propuesta de Reglamento de 2015.

La implantación del tercer pilar de la Unión Bancaria que permita la mutualización de los riesgos es cuestión de tiempo, esperemos que se produzca antes de finalizar el año 2024, y con ello aportar una confianza homogénea para los depositantes independientemente de que sus ahorros se encuentren depositados en una entidad de crédito española, alemana, francesa, italiana etc.



Universidad de Valladolid

IV. ANEXO ESPECIAL. Propuesta de Reglamento propia 2021.

Una vez desarrollado el contenido de cada una de las normas nacionales, europeas y las diversas propuestas descartadas, de forma personal he desarrollado una propuesta de Reglamento ambicioso respetando los límites por los que no se aceptaron las anteriores propuestas, así como las directrices de la Directiva 2014/49/UE que establece los elementos esenciales que han de cumplir todos y cada uno de los sistemas nacionales de garantía de depósitos.

Para su desarrollo se ha tenido en consideración las normas hasta ahora mencionadas de las que se tomarán por ejemplo su estructura legislativa como Reglamento del Parlamento, conceptos u otros.

En síntesis, esta propuesta gira en torno a la necesidad de protección homogénea de los depositantes europeos, el fortalecimiento de su estructura y de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de las entidades de crédito. Necesidad que persigue el legislador desde hace una década.

La propuesta que a continuación se desarrolla respeta la obligatoriedad de la Directiva 2014/49/UE y la totalidad de su contenido, pero limitando la discrecionalidad que actualmente aporta a los Estados a la hora de aplicarla. A través de la implementación de un sistema único de garantía de depósitos en Europa aumentaría la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

El SEGD que se plantea en la propuesta de reglamento dispondrá de un nuevo ente, la Junta Única de Garantía de Depósitos encargada de su funcionamiento y control, así como de la buena administración del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos que se creará una vez pasada la fecha de 4 de julio establecida por la Directiva 2014/49/UE.

A través de la creación de esta nueva Junta se pretende evitar duplicidades en las competencias que se pretendía otorgar a la JUR en las propuestas descartadas. En todo caso ambas deberán estar interconectadas a través de un flujo continuo de información en los supuestos de inviabilidad de una entidad de crédito o en los supuestos que se active la garantía del nuevo fondo.

El Fondo Europeo de Garantía de Depósitos será esencial para homogeneizar de forma definitiva la protección de los depositantes en todos los territorios de la Unión Bancaria.



Universidad de Valladolid

De igual modo será un medio de protección de los depositantes ante una posible insolvencia de una entidad de crédito más allá de las funciones de reembolso.

La aplicación de la propuesta no limitará a ningún tipo de entidad de crédito, pues actuará y responderá tanto por las entidades significativas como por las no significativas.

La ABE deberá ejercer sus competencias de supervisión y apoyo al nuevo ente para que se cumplan de forma garantista las directrices establecidas en la nueva norma.

La cobertura del nuevo fondo se mantendrá en cien mil euros y el cumplimiento en un plazo máximo de siete días.

La financiación del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos se realizará de forma íntegra por las entidades de crédito a través de aportaciones ex ante de forma general y ex post de forma excepcional, siendo un elemento esencial en la implementación del nuevo órgano los sistemas nacionales de garantía de depósitos para su recaudación tanto por la experiencia adquiridas con los años como por la simplicidad estructural que facilitan.

Aquel Estado que no cumpla con sus obligaciones con el nuevo SEGD y en concreto con las cuantías a ingresar al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos dejará de estar protegido por su cobertura y no tendrá derecho a la devolución de ninguna cuantía como contraprestación.

Se trata por tanto de una propuesta ambiciosa, pero que en muchos aspectos debería ser la base sobre la que se estructurara la norma que el legislador apruebe en un corto periodo de tiempo.

Propuesta de Reglamento a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Considerando lo siguiente:

- (1) Desde el año 2012 se ha perseguido la concreción del término Unión Bancaria, y ya desde sus inicios se concretó en tres pilares esenciales, el MUS, el MUR y un SEGD.
- (2) El Parlamento Europeo, en su resolución de 20 de noviembre de 2012, bajo el título “Hacia un auténtica Unión Económica y Monetaria”, destacó la necesidad de romper con la dicotomía soberana-bancaria, para lo que era totalmente necesaria la unidad del



Universidad de Valladolid

conjunto de los Estados para ponerla punto final a través del desarrollo del último pilar de la Unión Bancaria, el SEGD.

(3) El MUS establecido a través del Reglamento UE nº1024/2013 garantiza una supervisión prudencial del conjunto de entidades de crédito de la unión. De igual manera se implementó el MUR tras la publicación del Reglamento UE nº806/2014, el cual se ocupa de la resolución de las entidades de crédito de la zona euro respetando los principios del *single rule book* y de los criterios nacionales de insolvencia.

(4) En 2015, tras la implementación definitiva de los dos primeros mecanismos el año previo, se resaltó la necesidad de culminar la Unión Bancaria aprovechando el buen impulso tomado para la constitución de los dos primeros pilares. En julio de 2015 el Informe de los cinco presidentes urgía la imperiosa necesidad de crear un sistema único que se ocupara de la protección de los depósitos europeos con independencia del Estado miembro en el que el depositante ingresara sus ahorros.

(5) La falta de homogeneidad en la protección europea de los depositantes conlleva a un problema real para la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios por parte de las entidades de crédito en el marco del mercado interior. De ahí la necesidad de establecer un sistema común de garantía de depósitos que consiga suprimir este grave problema.

(6) Se ha de recordar el obligado cumplimiento de la Directiva 2014/49/UE, encargada de la regulación de los principios básicos para los sistemas nacionales de garantía de depósitos. Sin duda con ella se ha mejorado la capacidad de garantía respecto a los depositantes hasta el límite de cien mil euros por entidad y depositante, así como los plazos para el cumplimiento de la garantía. Pero en todo caso se trata de una norma permisiva que permite libertad en muchos aspectos básicos para su implementación por parte de cada uno de los Estados miembros.

(7) A pesar de la armonización introducida por la Directiva 2014/49/UE, es necesario el desarrollo de un sistema único que aumente la resiliencia de la Unión Bancaria ante una posible futura crisis, y ello a través de la amplitud que devenga de una compartición del riesgo entre los diversos Estados.



(8) En septiembre de 2021 los dos primeros pilares son una realidad, respaldada por un código normativo único que respeta todos y cada uno de los principios perseguidos por la UE. Su implementación se ha realizado respecto a los Estados que componen la Unión Bancaria, así como de otros que no hacen uso de la moneda única. Para ello se han establecido acuerdos específicos, facilitando con ello el libre acceso a la institución.

(9) El establecimiento del SEGD, con competencias para la toma de decisiones y su ejecución debe estar centralizado en un nuevo ente, como se produjo tras la constitución de la JUR en el artículo 42 del Reglamento UE nº806/2014, evitando con ello la duplicidad de funciones y problemática de incardinación en las directrices del TFUE, hecho que ocurrió en el ámbito supervisor con el BCE.

(10) Para los Estados miembros participantes, en el contexto del SEGD, se establece un poder de decisión centralizado que se confía a una Junta Única de Garantía de Depósitos establecida de conformidad con la presente propuesta de Reglamento. El establecimiento de este poder en el ámbito del futuro nuevo sistema europeo de garantía de depósitos parte de la Directiva 2014/49/UE y se coordinará en todo caso con la JUR por las interconexiones que se producen en sendas materias.

(11) De forma paralela y automáticamente a su promulgación se crea un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos esencial para el buen funcionamiento del SEGD. Este Fondo Europeo de Garantía de Depósitos garantizará la aplicación homogénea de la norma entre las diversas entidades de crédito de los Estados, respetando en todo caso las Directrices previas de la 2014/49/UE en cuanto a límites, porcentajes y otros.

(12) La función principal del SEGD consiste en proteger a los depositantes frente a las consecuencias de insolvencia de una entidad de crédito independientemente del Estado miembro en que se encuentre sita. De igual manera podrá colaborar para financiar la resolución de una entidad de crédito respetando los principios de la Directiva 2014/49/UE. Más allá de las funciones de reembolso, se permitirán determinadas excepciones de uso del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos para evitar quiebras de entidades siempre y cuando no sea más gravosa que su intervención en la cobertura de depósitos.



Universidad de Valladolid

(13) La presente propuesta de Reglamento será de aplicación para todas aquellas entidades de crédito bajo la supervisión del BCE bajo el marco de los Estados adheridos a la Unión Bancaria.

(14) La ABE debe aplicar sus funciones de igual modo a la supervisión y resolución, por lo que será la encargada de que la norma sea aplicada de forma coherente por la Junta Única de Garantía de Depósitos en colaboración con las autoridades nacionales competentes de los antiguos sistemas nacionales de garantía de depósitos.

(15) Se aplica un nivel de cobertura homogéneo para todos los depositantes, respetando el concepto de límite armonizado por depositante y no por depósito de cien mil euros.

(16) Es necesario armonizar los métodos de financiación del nuevo SEGD. La Directiva 2014/49/UE permitía determinadas discrecionalidades a los Estados, pero cumpliendo las obligatorias como la exigencia mínima de cobertura del 0,8% de los depósitos con cobertura a fecha 3 de julio de 2024. Una vez cumplidos los términos en fecha, los diferentes sistemas nacionales de garantía de depósitos deberán transferir sus cuantías recaudadas al nuevo Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

(17) A partir de dicha fecha, con carácter anual cada una de las entidades de crédito deberá transferir al sistema nacional de garantía de depósitos la cuantía que ascienda al 0,8% de los depósitos con cobertura de sus depositantes. Los sistemas nacionales de garantía de depósitos mantendrán en su fondo nacional las cuantías recaudadas hasta que esta sea solicitada por el Fondo Único Europeo de Garantía de Depósitos.

(18) Los sistemas nacionales de garantía de depósitos se mantendrán para hacer valer su experiencia en cooperación con el SEGD, así como para ser el ente encargado de que se respete la cuantía que corresponda transferir a cada entidad de crédito, dado que será el encargado de mantener la cuantía ante una posible necesidad del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

(19) Ante supuestos de extrema necesidad, si el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos ha tenido que hacer uso del total de los fondos transferidos en fecha 4 de julio de 2024, así como los reclamados al conjunto de sistemas nacionales en caso de existir de años posteriores, se establecerá como instrumento extraordinario la recaudación ex post de



forma homogénea entre la totalidad de las entidades de crédito de los Estados miembros de acuerdo con su perfil de riesgo correspondiente.

(20) Para garantizar el reembolso el SEGD deberá estar facultado para subrogarse en los derechos de los depositantes que hayan recibido reembolsos frente a la entidad de crédito en quiebra.

(21) El plazo de reembolso se mantendrá en siete días laborales.

(22) En el transcurso desde el año 2022 a la finalización de la obligación de cobertura del 0,8% final de cada sistema nacional de garantía de depósitos en 2024, el SEGD recibirá información actualizada de cada uno de los sistemas nacionales de garantía de depósitos para seguir la línea de cumplimiento.

(22) Una vez aprobada la propuesta de Reglamento, la misma deberá entrar con la mayor inmediatez. Las funciones del SEGD quedarán en suspenso salvo la del control de las recaudaciones nacionales hasta que el conjunto de los sistemas nacionales de garantía de depósitos transfieran las cuantías al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

(23) El Fondo Europeo de Garantía de Depósitos comenzará a cumplir con su función de garantía de cobertura una vez se haya completado el trasvase de los depósitos nacionales. En el caso de que alguno de los Estados no hubiera cumplido con su obligación económica, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos no estará obligado a garantizar la cobertura.

(24) Una vez implementados de forma plena tanto el Sistema como el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, el objetivo inicial y final será el mismo, se ocuparán de dar cobertura tanto a la falta de liquidez como cobertura por pérdidas hasta la totalidad afectada.

(25) La ABE será la encargada de supervisar el cumplimiento de la normativa y de solventar los conflictos que puedan surgir por su aplicación con algún Estado.

(26) La Junta Única de Garantía de Depósitos estará compuesta por personal cualificado nombrado por la Comisión y el Parlamento. Deberá celebrar sesiones plenarias y sesiones ejecutivas, y respetar los derechos fundamentales de la unión.



PARTE I. Disposiciones generales

Artículo 1

Objeto

1. El presente Reglamento establece normas y procedimientos relativos al establecimiento y funcionamiento del SEGD.
2. Dichas normas y dichos procedimientos uniformes serán aplicados por la Junta Única de Garantía de Depósitos establecida con arreglo a su constitución de acuerdo con el artículo 15 del presente documento, conjuntamente con el Consejo y la Comisión y las autoridades nacionales que se ocupen de los sistemas nacionales de garantía de depósitos de cada Estado.
3. El SEGD contará con un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

La utilización del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos estará condicionada al cumplimiento de la entrega de las recaudaciones de cada uno de los sistemas nacionales de garantía de depósitos respetando el 0,8% mínimo establecido en la Directiva 2014/59/UE.

En caso de que haya alguna excepción respecto a dicho cumplimiento por parte de un sistema nacional, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos no estará obligado a cumplir con su función de cobertura, quedando fuera del nuevo sistema dicho Estado hasta que cumpla con sus obligaciones.

El Estado que haya incumplido no podrá beneficiarse de las funciones del Fondo si cumple con posterioridad a la fecha establecida de cumplimiento 4 de julio de 2024. De tal manera que se encargará de cumplir con la cobertura de forma individual. Podrá en todo caso adherirse al mismo siempre y cuando cumpla con el objetivo del 0,8% más la suma correspondiente al plazo posterior en su caso reclamada por el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

El presente Reglamento se aplicará a los siguientes entes:



Universidad de Valladolid

- a) los sistemas nacionales de garantía de depósitos establecidos por disposición legal;
- b) los sistemas nacionales de garantía de depósitos contractuales que estén oficialmente reconocidos como sistemas nacionales de garantía de depósitos;
- c) los sistemas institucionales de protección que estén oficialmente reconocidos como sistemas nacionales de garantía de depósitos;
- d) al SEGD creado en el presente reglamento;

PARTE II. Disposiciones específicas

Artículo 3

Admisibilidad de los depósitos

1. Quedarán excluidos de cualquier reembolso con cargo a los SEGD:
 - a) los depósitos realizados por otras entidades de crédito en nombre y cuenta propios;
 - b) los fondos propios
 - c) los depósitos derivados de operaciones en relación con las cuales haya habido una condena penal por blanqueo de capitales
 - d) los depósitos de las empresas de seguros y de reaseguros
 - e) los depósitos de los fondos de pensiones o jubilación;
 - f) los depósitos de las autoridades públicas;
 - kg) los títulos de deuda emitidos por una entidad de crédito y las obligaciones derivadas de aceptaciones propias y pagarés.
2. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo, los Estados miembros garantizarán los siguientes depósitos hasta el nivel de cobertura de cien mil euros:
 - a) depósitos mantenidos por regímenes de pensión personales o regímenes de pensión profesionales de pequeñas y medianas empresas;
 - b) depósitos mantenidos por autoridades locales que cuenten con un presupuesto anual de hasta 500 000 EUR.



Nivel de cobertura

1. Los SEGD, y en concreto la Junta Única de Garantía de Depósitos garantizará que el nivel de cobertura de los depósitos agregados de cada depositante sea de 100.000 euros para el caso de que los depósitos no estén disponibles.

2. Además de lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros informarán para que se garanticen determinados depósitos por encima de los 100.000 euros durante un período de doce meses una vez que el importe haya sido abonado o a partir del momento en que dichos depósitos hayan pasado a ser legalmente transferibles:

- a) los depósitos procedentes de transacciones con bienes inmuebles de naturaleza residencial y carácter privado;
- b) los depósitos que cumplan una función social ligados a determinadas circunstancias de la vida del depositante tales como el matrimonio, el divorcio, la jubilación, el despido, la invalidez o el fallecimiento;
- c) los depósitos que estén basados en el pago de prestaciones de seguros o en la indemnización por perjuicios que sean consecuencia de un delito o de un error judicial.

3. La Junta Única de Garantía de Depósitos garantizará que los reembolsos se realicen en:

- a) la moneda del Estado miembro;
- b) la moneda del Estado miembro en que resida el titular de la cuenta;
- c) euros;
- d) la moneda de la cuenta;
- e) la moneda del Estado miembro en que se halle la cuenta.

Se informará a los depositantes de la moneda en que se efectuará el reembolso.

Si las cuentas se mantienen en una moneda distinta de la moneda de pago, el tipo de cambio será el de la fecha en que la autoridad administrativa competente proceda a realizar la determinación.

4. Los Estados miembros podrán redondear las cantidades resultantes de la conversión, siempre que tal redondeo no exceda de 200 EUR.



Artículo 5

Determinación del importe reembolsable

1. El límite contemplado en el artículo 5, apartado 1, se aplicará al total de los depósitos agregados en una misma entidad de crédito, con independencia del número de depósitos, la moneda y la localización en la Unión.
2. Para calcular el límite contemplado en el artículo 5, apartado 1, se tomará en consideración la parte correspondiente a cada depositante en una cuenta en participación. Salvo disposiciones particulares, dicha cuenta se dividirá en partes iguales entre los depositantes.
3. Cuando el depositante no sea el beneficiario legal de las cantidades depositadas en una cuenta, la garantía protegerá al beneficiario legal siempre que este haya sido identificado o sea identificable antes de la fecha en que la autoridad administrativa competente proceda a realizar la determinación.
4. Las deudas del depositante frente a la entidad de crédito no se tendrán en cuenta para calcular el importe reembolsable.
5. La entidad de crédito comunicará a los depositantes, antes de la celebración del contrato, si sus deudas frente a la entidad se tendrán o no en cuenta a la hora de calcular el importe reembolsable.

Artículo 6

Reembolso

1. Los SEGD se asegurarán de que el importe reembolsable esté disponible en un plazo de siete días laborables a partir de la fecha en que una autoridad administrativa competente proceda a realizar la determinación mencionada, respetando lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 2014/49/UE.
2. El importe reembolsable se restituirá sin que sea necesario solicitarlo al SEGD. A tal efecto, la entidad de crédito transmitirá la información necesaria sobre los depósitos y los depositantes en cuanto lo solicite la Junta Única de Garantía de Depósitos.
3. Toda la correspondencia entre el SEGD y el depositante se redactará:



Universidad de Valladolid

- a) en la lengua oficial de las instituciones de la Unión que utilice la entidad de crédito donde se halle el depósito con cobertura en sus comunicaciones con el depositante;
- b) en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en que se halle el depósito con cobertura.
3. En el supuesto de que un Estado abandone el SEGD, hasta la misma fecha en que se ratifique la salida, estará cubierto por el Fondo Único de Garantía de Depósitos. Desde el día siguiente a su publicación, el sistema nacional de garantía de depósitos del Estado que abandona se hará cargo de cualquier posible incidente.
4. En el supuesto del apartado 3 del presente artículo, la Junta Única de Garantía de Depósitos dictará una decisión por la cual y de acuerdo con lo dispuesto en el presente Reglamento no corresponderá el reembolso de cuantía alguna en favor del sistema nacional de garantía de depósitos que abandona el sistema.

Artículo 7

Créditos frente a los SGD

1. Los Estados miembros velarán por que los depositantes puedan hacer valer sus derechos a indemnización mediante una acción legal contra el SEGD.
2. El SEGD cuando efectúe el pago bajo garantía en tendrá derecho a subrogarse en los derechos de los depositantes en los procedimientos de saneamiento o de liquidación, hasta un importe equivalente al de los pagos realizados por éste a los depositantes. Cuando el SEGD realice pagos en el contexto de un procedimiento de resolución bancaria, inclusive de la aplicación de instrumentos de resolución o del ejercicio de los poderes de resolución, el SEGD tendrá derecho a reclamar a la entidad de crédito de que se trate un importe igual a sus desembolsos. Dicha reclamación se situará al mismo nivel de los depósitos con cobertura con arreglo a la legislación nacional que rija los procedimientos de insolvencia normales con arreglo a la Directiva 2014/59/UE.



Financiación de los sistemas nacionales de garantía de depósitos para con el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos

1. Los Estados miembros se asegurarán de que los sistemas nacionales de garantía de depósitos cuenten con unos mecanismos adecuados para determinar sus deudas potenciales. Los recursos financieros disponibles de los sistemas nacionales de garantía de depósitos serán proporcionales a tales deudas.

Los sistemas nacionales de garantía de depósitos recaudarán los recursos financieros disponibles mediante aportaciones que sus miembros deberán realizar al menos una vez al año. Esto no impedirá la obtención de financiación complementaria procedente de otras fuentes.

2. Los Estados miembros garantizarán que, a más tardar el 3 de julio de 2024, los recursos financieros de su/s sistema nacional de garantía de depósitos alcance como mínimo el nivel objetivo de un 0,8 % del importe de los depósitos con cobertura de sus entidades de crédito.

Cuando la capacidad financiera no llegue al nivel objetivo, el sistema nacional no podrá comenzar a formar parte del SEGD.

Tras haberse alcanzado el nivel objetivo, y transferido al FUR, la aportación ordinaria se mantendrá el nivel del 0,8% anual de los depósitos con cobertura de cada entidad de crédito.

3. Los recursos financieros disponibles que se tendrán en cuenta para alcanzar el nivel objetivo podrán incluir los compromisos de pago determinados en la Directiva 2014/59/UE. El porcentaje total de los compromisos de pago no excederá de un 30 % del importe total de los recursos financieros disponibles obtenidos de conformidad con el presente artículo. A fecha 3 de julio de 2024 los compromisos de pagos deberán haber sido convertidos en otro instrumento que garantice la entrega al Fondo Único de Garantía de Depósitos.

4. Iniciada la actividad del Fondo Único de Garantía de Depósitos, en el supuesto de realizar desembolsos que vacíen el mismo, e incluso con las cuantías que dispusieran los sistemas nacionales de garantía de depósitos pasados los años sin hacerse uso de los



Universidad de Valladolid

mismos, se podrán solicitar aportaciones *ex post* de forma proporcional al riesgo de cada entidad de crédito de la unión.

5. Los Estados miembros se asegurarán de que los sistemas nacionales de garantía de depósitos cuenten con mecanismos de financiación alternativos que les permitan obtener fondos a corto plazo para hacer frente a los créditos que les sean reclamados.

6. A más tardar a 1 de abril de cada año, los Estados miembros informarán a la ABE del importe a que ascendían en su territorio, a 31 de diciembre del año anterior, los depósitos con cobertura y los recursos financieros disponibles de sus respectivos sistemas nacionales de garantía de depósitos, ante el supuesto de ser solicitado por el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

Artículo 9

Uso del Fondo Único de Garantía de Depósitos

1. Los recursos financieros contemplados en el artículo 9 se utilizarán principalmente para el reembolso a los depositantes con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento y en la Directiva 2014/59/UE.

2. Los recursos financieros del Fondo Único de Garantía de Depósitos se utilizarán con el fin de financiar la resolución de entidades de crédito con arreglo al artículo 109 de la Directiva 2014/59/UE. La autoridad de resolución determinará, previa consulta con el SEGD el importe del que este sea responsable.

3. La Junta Europea de Garantía de Depósitos podrá autorizar al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos para utilizar los recursos financieros disponibles para medidas alternativas con el fin de impedir la quiebra de una entidad de crédito, siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

- a) la autoridad de resolución no haya emprendido ninguna acción de resolución con arreglo al artículo 32 de la Directiva 2014/59/UE;
- b) los costes de tales medidas no superen los costes que cause el cumplimiento del presente Reglamento;



Universidad de Valladolid

El SEGD consultará con la autoridad de resolución y con la autoridad competente sobre las medidas y condiciones impuestas a la entidad de crédito.

4. Las medidas alternativas a que se refiere el apartado 3 del presente artículo no se aplicarán cuando la autoridad de resolución considere que se reúnen las condiciones para una acción de resolución en virtud del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2014/59/UE.
5. El SEGD podrá decidir que los recursos financieros disponibles puedan también utilizarse para financiar medidas con el fin de preservar el acceso de los depositantes a los depósitos con cobertura, en el contexto de procedimientos nacionales de insolvencia, siempre que los costes afrontados por el SEGD no superen el importe neto de la compensación de los depósitos con cobertura en la entidad de crédito afectada.

Artículo 10

Cálculo de las aportaciones a los SGD

1. Las aportaciones a los sistemas nacionales de garantía de depósitos indicadas en el artículo 9 deberán basarse en el importe de los depósitos con cobertura y el grado de riesgo afrontado por los respectivos miembros.
2. Los sistemas nacionales de garantía de depósitos podrán utilizar sus propios métodos basados en el riesgo para determinar y calcular las aportaciones basadas en el riesgo de sus miembros. El cálculo de las aportaciones será proporcional al riesgo de los miembros y tendrá en cuenta adecuadamente el perfil de riesgo de los distintos modelos empresariales. Dichos métodos podrán tener en cuenta también el activo del balance e indicadores de riesgo como la adecuación del capital, la calidad de los activos y la liquidez.

Cada método será aprobado por la autoridad competente en cooperación con la autoridad designada. Se informará a la ABE sobre los métodos aprobados, que en todo caso deberán cubrir el 0,8% del total de depósitos con cobertura a fecha 3 de julio de 2024 para transferirlo al Fondo Único de Garantía de Depósitos.

3. Para garantizar una aplicación coherente del presente Reglamento, la ABE emitirá, a más tardar el 3 de julio de 2023, directrices para especificar los métodos de cálculo de las aportaciones a los sistemas nacionales de garantía de depósitos una vez realiza la entrega



Universidad de Valladolid

total de los fondos recaudados a fecha 3 de julio de 2024 y que en todo caso serán del 0,8% de los depósitos con cobertura.

La ABE incluirá en sus directrices, en particular, una fórmula de cálculo, indicadores específicos, categorías de riesgo para los miembros, umbrales para las ponderaciones de riesgo asignadas a categorías de riesgo determinadas, y otros elementos necesarios.

Artículo 11**Estados miembros participantes**

1. Serán considerados Estados miembros participantes todos aquellos que están adheridos a la Unión Bancaria y hayan cumplido los objetivos de cuantía recaudada para el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos el 3 de julio de 2024.

Artículo 12**Cooperación dentro de la Unión**

1. Los sistemas nacionales de garantía de depósitos cooperaran de forma estrecha tanto con la Junta Única de Garantía de Depósitos como con el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.
2. Los Estados miembros procurarán que los equipos que conformen los sistemas nacionales de garantía de depósitos puedan optar a formar parte del SEGD, de tal manera que se vayan adecuando a los procedimientos de intercambio de información, que en todo caso será transparente, rápido, eficaz y respetando el principio de protección de datos.
3. La ABE será el nexo entre las autoridades competentes y designadas.

Artículo 13**Información para el conjunto de los depositantes**

1. Los Estados miembros velarán por que las entidades de crédito pongan a disposición de sus depositantes la información necesaria para identificar el nuevo SEGD que se hará cargo de sus depósitos desde el 4 de julio de 2024. Los Estados miembros garantizarán



Universidad de Valladolid

que las entidades de crédito informen a los depositantes de las exclusiones aplicables de acuerdo con el presente Reglamento.

2. Antes de celebrar un contrato de depósito, se proporcionará a los depositantes la información indicada en el apartado 1. Los depositantes acusarán recibo de dicha información.

En el sitio web del SEGD se recogerá la información necesaria para los depositantes, en especial la relativa a las disposiciones sobre el procedimiento y las condiciones de las garantías de depósito establecidas en el presente Reglamento en estrecha conexión con la Directiva 2014/49/UE.

3. La información indicada en el apartado 1 se facilitará en la forma dispuesta por la normativa nacional en la lengua acordada entre el depositante y la entidad de crédito en el momento de apertura de la cuenta o en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en que esté establecida la sucursal.

PARTE III. Marco institucional

Artículo 14

La Junta Única de Garantía de Depósitos

1. Queda establecido el régimen jurídico y la Junta Única de Garantía de Depósitos. La Junta Única de Garantía de Depósitos será una agencia de la Unión con una estructura específica en consonancia con sus funciones. Tendrá personalidad jurídica.

2. En cada uno de los Estados miembros, la Junta Única de Garantía de Depósitos gozará de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas. En particular, podrá adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, así como ser parte en acciones judiciales.

3. La Autoridad estará representada por su Presidente.

Artículo 15

Composición

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos estará integrada por:



Universidad de Valladolid
a) el Presidente

- b) otros cuatro miembros
- c) un miembro nombrado por cada uno de los Estados miembros participantes, en representación de sus autoridades de resolución nacionales.
2. Cada miembro, incluido el Presidente, dispondrá de un voto.
3. La Comisión y el BCE y designarán cada uno un representante con derecho a participar en las reuniones de las sesiones plenarias y ejecutivas como observador permanente.

Artículo 16

Cumplimiento del Derecho de la Unión

La Junta Única de Garantía de Depósitos actuará de conformidad con el Derecho de la Unión, en particular con las decisiones del Consejo y de la Comisión adoptadas en virtud del presente Reglamento.

Artículo 17

Rendición de cuentas

1. La Junta rendirá cuentas ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la aplicación del presente Reglamento.
2. La Junta remitirá al Parlamento Europeo, a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros participantes, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas Europeo un informe anual sobre la ejecución de las funciones que le atribuye el presente Reglamento. Dicho informe, a reserva de los requisitos del secreto profesional, se publicará en el sitio web del SEGD.
3. El Presidente presentará públicamente ese informe al Parlamento Europeo y al Consejo.
4. A petición del Parlamento Europeo, el Presidente participará en una audiencia de la comisión competente del Parlamento Europeo sobre la ejecución de las funciones de garantía de depósitos por la Junta. La audiencia se celebrará como mínimo anualmente.



Universidad de Valladolid

5. El Presidente podrá ser oído por el Consejo, a petición de este último, sobre la ejecución de las funciones de la Junta.

6. La Junta Única de Garantía de Depósitos responderá oralmente o por escrito a las preguntas que le sean formuladas por el Parlamento Europeo o por el Consejo, según sus propios procedimientos y, en cualquier caso, en el plazo de cinco semanas a partir de la fecha de recepción de una pregunta.

*Artículo 18***Participación en sesiones plenarias**

Todos los miembros de la Junta Única de Garantía de Depósitos participarán en sus sesiones plenarias.

*Artículo 19***Funciones en sesión plenaria de la Junta Única de Garantía de Depósitos**

1. En su sesión plenaria, la Junta Única de Garantía de Depósitos:
 - a) aprobará y controlará el presupuesto anual de la Junta Única de Garantía de Depósitos, y aprobará las cuentas definitivas de la Junta Única de Garantía de Depósitos y concederá la aprobación de la gestión al Presidente.
 - b) decidirá sobre la utilización del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.
 - c) decidirá sobre la necesidad de recaudar aportaciones ex post extraordinarias
 - d) decidirá sobre las inversiones que en todo caso serán de bajo riesgo;
 - e) adoptará normas sobre la prevención y la gestión de los conflictos de intereses de sus miembros;



Universidad de Valladolid

f) adoptará su reglamento interno y el de la Junta Única de Garantía de Depósitos en sesión ejecutiva;

g) nombrará a un contable, sujeto al Estatuto de los funcionarios y al régimen aplicable a los otros agentes, que será funcionalmente independiente en el ejercicio de sus funciones;

h) asegurará un seguimiento adecuado de las conclusiones y recomendaciones resultantes de los informes de auditoría y evaluaciones internas o externas, así como de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude -OLAF-;

p) adoptará todas las decisiones relativas a la creación y, en su caso, a la modificación de las estructuras internas de la Junta Única de Garantía de Depósitos;

2. A la hora de adoptar decisiones, la sesión plenaria de la Junta Única de Garantía de Depósitos actuará de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento y respetando los principios de la Directiva 2014/49/UE.

3. En su sesión plenaria, la Junta Única de Garantía de Depósitos adoptará, una decisión por la que se deleguen las competencias de la Autoridad facultada para proceder a los nombramientos en el Presidente y se establezcan las condiciones en que puede suspenderse esta delegación de poderes. El Presidente estará autorizado a subdelegar las citadas competencias. En circunstancias excepcionales, la Junta Única de Garantía de Depósitos, en sesión plenaria, podrá, mediante decisión, suspender temporalmente la delegación de las competencias de la Autoridad facultada para proceder a los nombramientos en el Presidente, así como toda competencia subdelegada por este último, y ejercerlas ella misma o delegarlas en uno de sus miembros o en un miembro del personal que no sea el Presidente.



Artículo 20

Reunión de la sesión plenaria de la Junta Única de Garantía de Depósitos

1. El Presidente convocará las reuniones de la sesión plenaria de la Junta Única de Garantía de Depósitos.
2. La Junta Única de Garantía de Depósitos en sesión plenaria celebrará al menos dos reuniones ordinarias al año. Además, se reunirá a iniciativa del Presidente o a petición de, como mínimo, un tercio de sus miembros. El representante de la Comisión podrá solicitar al Presidente que convoque una reunión de la Junta Única de Garantía de Depósitos en sesión plenaria. Si no convoca una reunión a su debido tiempo, el Presidente expondrá por escrito las razones por las que no lo ha hecho.
3. La Junta Única de Garantía de Depósitos, si procede, podrá invitar observadores a participar en las reuniones de su sesión plenaria sobre una base ad hoc, incluido un representante de la ABE.
4. La Junta se hará cargo de la secretaría de su sesión plenaria.

Artículo 21

Disposiciones generales sobre la toma de decisiones

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos, en sesión plenaria, adoptará sus decisiones por mayoría simple de sus miembros, salvo disposición contraria del presente Reglamento. Cada miembro con derecho a voto dispondrá de un voto. En caso de empate decidirá el voto de calidad del Presidente.
2. Las decisiones que supongan la recaudación de aportaciones ex post que excedan de la utilización de los recursos financieros disponibles en el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, serán tomadas por mayoría de dos tercios de los miembros de la Junta Única de Garantía de Depósitos. En caso de empate decidirá el voto de calidad del Presidente.
3. La Junta Única de Garantía de Depósitos adoptará y hará público su reglamento interno. El reglamento interno establecerá las modalidades detalladas de votación, en particular las condiciones en las que un miembro podrá actuar en nombre de otro, así como las normas aplicables al quórum, cuando proceda.



Participación de la Junta Única de Garantía de Depósitos en sesiones ejecutivas

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos en sesión ejecutiva estará compuesta por el Presidente y cuatro miembros. La Junta Única de Garantía de Depósitos, en sesión ejecutiva, se reunirá con la frecuencia que sea necesaria.

Las reuniones de la Junta en sesión ejecutiva serán convocadas por el Presidente por propia iniciativa o por solicitud de cualquiera de los miembros, y estarán presididas por el Presidente.

Cuando proceda, la Junta, en sesión ejecutiva, podrá invitar a participar en sus reuniones a observadores, incluido un representante de la Autoridad Bancaria Europea.

2. Los miembros de la Junta Única de Garantía de Depósitos velarán por que las decisiones y las medidas adoptadas, en particular en relación con el recurso al Fondo Único de Garantía de Depósitos, de las sesiones ejecutivas de la Junta Única de Garantía de Depósitos sean coherentes, adecuadas y proporcionadas.

Funciones en sesión ejecutiva

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos, en sesión ejecutiva:

- a) preparará todas las decisiones que vaya a adoptar en su sesión plenaria;
- b) adoptará todas las decisiones necesarias para la aplicación del presente Reglamento;

2. Cuando ejerza sus funciones en virtud del apartado 1 del presente artículo, la Junta Única de Garantía de Depósitos:

- a) preparará, evaluará y aprobará los desembolsos del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos;
- b) facilitará a la Comisión, tan pronto como sea posible, la decisión adoptada respecto al uso del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos;
- e) decidirá sobre el presupuesto de la Junta Única de Garantía de Depósitos;



Universidad de Valladolid

3. Cuando sea necesario por razones de urgencia, la Junta Única de Garantía de Depósitos podrá adoptar, en sesión ejecutiva, determinadas decisiones provisionales en nombre de la Junta Única de Garantía de Depósitos en sesión plenaria, en particular sobre asuntos relativos a la gestión administrativa, incluidas cuestiones presupuestarias.

4. La Junta Única de Garantía de Depósitos, en sesión ejecutiva, mantendrá a la Junta Única de Garantía de Depósitos en sesión plenaria informada de las decisiones que tome respecto a todos los ámbitos depositarios.

Artículo 24

Toma de decisiones sesión ejecutiva

1. Cuando deliberen sobre el uso del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos el Presidente y los cuatro miembros tomarán una decisión por mayoría simple.

2. En caso de empate decidirá el voto de calidad del Presidente.

Artículo 25

Nombramiento y funciones

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos estará presidida por un Presidente a tiempo completo.

2. El Presidente será responsable de:

- a) preparar los trabajos de la Junta Única de Garantía de Depósitos, en sesiones plenaria y ejecutiva, y convocar y presidir las reuniones;
- b) todos los asuntos de personal;
- c) los asuntos de administración ordinaria;
- d) el establecimiento y ejecución de un proyecto de presupuesto de la Junta Única de Garantía de Depósitos;
- e) la gestión de la Junta Única de Garantía de Depósitos;
- f) la ejecución del programa de trabajo anual de la Junta Única de Garantía de Depósitos;



Universidad de Valladolid

g) la preparación, cada año, de un proyecto del informe anual sobre las actividades realizadas por la Junta Única de Garantía de Depósitos

3. El Presidente estará asistido por un Vicepresidente. El Vicepresidente desempeñará las funciones del Presidente en ausencia de este o en caso de impedimento razonable, de conformidad con el presente Reglamento.

4. El Presidente, el Vicepresidente y sus miembros serán nombrados sobre la base de sus méritos, sus cualificaciones, su conocimiento de los asuntos bancarios y financieros, y su experiencia en materia referente a los sistemas de garantía de depósitos. El Presidente, el Vicepresidente y los miembros serán elegidos mediante un procedimiento de selección abierto que respetará los principios de equilibrio de género, experiencia y cualificación. Se mantendrá oportuna y debidamente informados al Parlamento y al Consejo en todas las fases de dicho procedimiento.

5. El mandato del Presidente, el Vicepresidente y los miembros será de cinco años. El mandato no será renovable.

El Presidente, el Vicepresidente y los miembros no podrán desempeñar ningún cargo a nivel nacional, de la Unión o internacional.

6. Tras oír a la Junta Única de Garantía de Depósitos, en sesión plenaria, la Comisión facilitará al Parlamento una lista restringida de candidatos para los cargos de Presidente, Vicepresidente y miembros e informará al Consejo sobre la lista restringida.

No obstante, para el nombramiento de los primeros miembros de la Junta Única de Garantía de Depósitos a raíz de la entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión facilitará la lista restringida de candidatos sin oír a la Junta Única de Garantía de Depósitos.

La Comisión presentará una propuesta para el nombramiento del Presidente, el Vicepresidente y los miembros al Parlamento Europeo para su aprobación. Tras la aprobación de esta propuesta, el Consejo adoptará una decisión de ejecución para nombrar al Presidente, al Vicepresidente y a los miembros. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada.

7. No obstante lo dispuesto en el apartado 5, la duración del mandato del primer Presidente nombrado tras la entrada en vigor del presente Reglamento será de tres años.



Universidad de Valladolid

Dicho mandato será renovable excepcionalmente una sola vez por un período de cinco años. El Presidente, el Vicepresidente y los miembros seguirán en funciones hasta el nombramiento de sus sucesores.

8. Si el Presidente, el Vicepresidente o alguno de los miembros dejaran de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubieran cometido una falta grave, el Consejo, a propuesta de la Comisión aprobada por el Parlamento Europeo, podrá adoptar una decisión de ejecución por la que se destituya al Presidente. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada.

Artículo 26

Recursos

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos será responsable de destinar los recursos financieros y humanos necesarios para el ejercicio de las funciones que le atribuye el presente Reglamento.
2. La financiación del presupuesto de la Junta Única de Garantía de Depósitos o sus actividades en el marco del presente Reglamento no podrá entrañar en ninguna circunstancia la responsabilidad presupuestaria de los Estados miembros.

Artículo 27

Presupuesto

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos deberá disponer de un presupuesto autónomo que no formará parte del presupuesto de la Unión. Todos los ingresos y los gastos de la Junta Única de Garantía de Depósitos deberán ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario, el cual coincidirá con el año civil, y consignarse en el presupuesto de la Junta Única de Garantía de Depósitos.
2. El presupuesto de la Junta Única de Garantía de Depósitos deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.



Universidad de Valladolid

3. El presupuesto constará de dos partes: la parte I corresponderá a la administración de la Junta Única de Garantía de Depósitos y la parte II, al Fondo Único de Garantía de Depósitos.

*Artículo 28***Parte I del presupuesto sobre la administración de la Junta Única de Garantía de Depósitos**

1. Los ingresos de la parte I del presupuesto consistirán en las aportaciones anuales necesarias para financiar los gastos administrativos anuales estimados.
2. Los gastos de la parte I del presupuesto incluirán como mínimo los gastos de personal, remuneración, administración, infraestructuras, formación profesional y funcionamiento.

*Artículo 29***Parte II del presupuesto relativa al Fondo**

1. Los ingresos de la parte II del presupuesto comprenderán, en particular:
 - a) las aportaciones pagadas por las entidades de crédito a los fondos nacionales de garantía depósitos al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos a fecha 4 de julio de 2024;
 - b) el rendimiento de las inversiones de los importes depositados en el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos que en todo caso serán de bajo riesgo;
2. Los gastos de la parte II del presupuesto comprenderán:
 - a) los gastos para los fines de cobertura de liquidez o cobertura de pérdidas;
 - b) las inversiones;
 - c) posibles desembolsos para evitar quiebras, o desembolsos en procedimientos de resolución;



Artículo 30

Establecimiento y ejecución del presupuesto

1. A más tardar el 31 de marzo de cada año, el Presidente elaborará un proyecto de presupuesto de la Junta Única de Garantía de Depósitos, que incluirá un estado de previsiones de ingresos y gastos de la Junta Única de Garantía de Depósitos para el ejercicio siguiente, junto con el cuadro de personal, y lo presentará a la Junta Única de Garantía de Depósitos, para su adopción.
2. Antes del 1 de abril de cada año, la Junta Única de Garantía de Depósitos, en sesión plenaria, ajustará, si es necesario, el proyecto presentado por el Presidente y adoptará el presupuesto definitivo de la Junta Única de Garantía de Depósitos así como el cuadro de personal.

Artículo 31

Auditoría interna y control

1. En la Junta Única de Garantía de Depósitos se creará una función de auditoría interna, que deberá ejercerse respetando las normas internacionales pertinentes. El auditor interno, nombrado por la Junta Única de Garantía de Depósitos, será responsable ante esta de la verificación del correcto funcionamiento de los sistemas de ejecución del presupuesto y los procedimientos presupuestarios de la Junta Única de Garantía de Depósitos.
2. El auditor interno asesorará a la Junta Única de Garantía de Depósitos sobre el control de riesgos, emitiendo dictámenes independientes sobre la calidad de los sistemas de gestión y control y formulando recomendaciones para mejorar las condiciones de ejecución de las operaciones y promover una buena gestión financiera.
3. Incumbirá a la Junta Única de Garantía de Depósitos la responsabilidad de implantar sistemas y procedimientos de control interno adaptados a la ejecución de las funciones del auditor interno.



Medidas antifraude

1. Para fines de lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal con arreglo al Reglamento UE nº 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo , en un plazo de seis meses a partir de la fecha de su entrada en funcionamiento, la Junta Única de Garantía de Depósitos se adherirá al Acuerdo Interinstitucional, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones internas efectuadas por la OLAF y adoptará inmediatamente las disposiciones oportunas aplicables a todo el personal de la Junta Única de Garantía de Depósitos.
2. El Tribunal de Cuentas Europeo estará facultado para auditar, sobre la base de documentos y sobre el terreno, a los beneficiarios, contratistas y subcontratistas que hayan recibido fondos de la Junta Única de Garantía de Depósitos.
3. La OLAF podrá realizar investigaciones, incluidos controles e inspecciones sobre el terreno, con el fin de establecer si ha habido fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión en el marco de un contrato financiado por la Junta Única de Garantía de Depósitos de conformidad con las disposiciones y procedimientos establecidos en el Reglamento CE nº 2185/96 del Consejo y en el Reglamento UE nº 883/2013.

Constitución del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos y disposiciones generales

1. Se crea el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos. Se aprovisionará con arreglo a las disposiciones sobre transferencia al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos de los fondos recaudados a escala nacional tal como se dispone en el presente Reglamento.
2. La Junta Única de Garantía de Depósitos utilizará el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos exclusivamente con el fin de garantizar la aplicación eficiente del presente Reglamento. En ningún caso el presupuesto de la Unión o los presupuestos nacionales serán responsables de gastos o pérdidas del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.



Universidad de Valladolid

3. La Junta Única de Garantía de Depósitos será propietaria del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.
4. Las aportaciones serán recaudadas de los sistemas nacionales de garantía de depósitos antes del 4 de julio de 2024 y transferidas al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos de conformidad con el presente Reglamento.

Artículo 34

Nivel fijado como objetivo

1. Los recursos financieros disponibles del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos deberán alcanzar el 0,8% del importe de los depósitos con cobertura de todas las entidades de crédito autorizadas en todos los Estados miembros participantes a más tardar el 4 de julio de 2024.
2. De forma excepcional si algún sistema nacional de garantía de depósitos no cumple con la recaudación, no comenzará unida al nuevo sistema hasta que cumpla de forma íntegra con las obligaciones del presente Reglamento.
3. Si, pasado el período inicial contemplado en el apartado 1, los recursos financieros disponibles disminuyeran por debajo del nivel fijado como objetivo en dicho apartado, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos solicitará las aportaciones ordinarias de las entidades de crédito a los correspondientes sistemas nacionales de garantía de depósitos de acuerdo con los porcentajes establecidos en el presente Reglamento.

Artículo 35

Aportaciones ex ante

1. La aportación de cada entidad de crédito a su sistema nacional de garantía de depósitos se recaudará al menos cada año y corresponderá al 0,8% de los depósitos con cobertura, independientemente de que se haya cumplido la entrega correspondiente antes del 4 de julio de 2024.
2. Cada año, la Junta Única de Garantía de Depósitos, y en estrecha cooperación con las autoridades nacionales, calculará las distintas aportaciones para garantizar que las



Universidad de Valladolid

aportaciones debidas por todas las entidades autorizadas en el territorio de todos los Estados miembros participantes cumpla con lo establecido en el presente Reglamento.

3. Las aportaciones debidamente recibidas de cada uno de los sistemas nacionales de garantía de depósitos no serán reembolsadas.

4. Se aplicarán los actos delegados que clarifican el concepto de ajuste proporcional de las aportaciones según el perfil de riesgo de las entidades adoptados por las Comisión.

5. Si el 4 de julio de 2026, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos no ha tenido que realizar ningún desembolso, y los sistemas nacionales de garantía de depósitos han recaudado de forma correcta los porcentajes correspondiente de acuerdo al perfil del riesgo de cada entidad de crédito, la Junta Única de Garantía de Depósitos podrá comunicar la paralización de aportaciones. Esto debido al cumulo principal del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos y las dos anualidades en manos de los diferentes sistemas nacionales de garantía de depósitos.

Artículo 36

Aportaciones ex post extraordinarias

1. Cuando los recursos financieros disponibles del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos así como con las recaudaciones anuales de los sistemas nacionales de garantía de depósitos no sean suficientes para cubrir las pérdidas, los costes u otros gastos ocasionados por la utilización del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, se recaudarán aportaciones ex post extraordinarias de las entidades autorizadas en los territorios de los Estados miembros participantes, con el fin de cubrir las necesidades adicionales. Dichas aportaciones ex post extraordinarias se calcularán y asignarán entre las entidades de acuerdo con las normas establecidas en el presente Reglamento de acuerdo con su perfil de riesgo.

El importe total de las aportaciones ex post extraordinarias anuales no superará el triple del importe anual de las aportaciones ex ante.

2. La Junta Única de Garantía de Depósitos, por propia iniciativa previa consulta a la autoridad nacional o a propuesta de una autoridad nacional de garantía de depósitos, aplazará, total o parcialmente, el pago por una entidad de las aportaciones ex post



Universidad de Valladolid

extraordinarias si ello es necesario para proteger su situación financiera. Ese aplazamiento no se concederá por un período superior a seis meses, pero podrá renovarse a petición de la entidad. Las contribuciones aplazadas con arreglo al presente apartado se efectuarán más adelante, cuando el pago ya no ponga en peligro la situación financiera de la entidad.

*Artículo 37***Inversiones del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos**

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos administrará el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos de conformidad con el presente Reglamento.
2. Las cantidades recibidas por el desembolso a una entidad de crédito objeto de resolución, así como los intereses u otros ingresos de inversiones y cualquier otro beneficio, serán destinados exclusivamente al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.
3. La Junta Única de Garantía de Depósitos seguirá una estrategia de inversión prudente y de bajo riesgo en todo momento. El rendimiento de dichas inversiones se destinará al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos
4. La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados en relación con las normas detalladas aplicables a la administración del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos y los principios y criterios generales para su estrategia de inversión.

*Artículo 38***Misión del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos**

1. En el marco del presente Reglamento, la Junta Única de Garantía de Depósitos, en el ejercicio de sus funciones, podrá utilizar el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos exclusivamente en la medida necesaria para la aplicación efectiva de cobertura de liquidez o cobertura de pérdidas de una entidad de crédito, desembolso para evitar la quiebra por insolvencia o tras la solicitud de capital para un procedimiento de resolución de una entidad de crédito.



Utilización del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos

La utilización del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos estará supeditada a la entrega de los fondos acumulados por el conjunto de Estados miembros participantes a través de los sistemas nacionales de garantía de depósitos, respetando la Directiva 2014/49/UE.

En consecuencia, hasta que el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos alcance el nivel fijado como objetivo, la Junta Única de Garantía de Depósitos utilizará el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos con lo dispuesto en el presente Reglamento para el caso de que no se cumpla por parte de todos los Estados miembros.

Panel de Recurso

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos establecerá un Panel de Recurso en forma d espejo al creado por la Junta Única de Resolución para que resuelva sobre los recursos interpuestos frente a sus actuaciones y actos.

2. El Panel de Recurso estará compuesto por cinco personas de excelente reputación, procedentes de los Estados miembros, con un historial acreditado de conocimientos y experiencia profesional pertinentes, en particular experiencia en materia garantía de depósitos, de un nivel suficientemente elevado en el ámbito de las actividades bancarias y otros servicios financieros, con exclusión del personal en funciones la Junta Única de Garantía de Depósitos y del personal en funciones de las autoridades nacionales de garantía de depósitos u otras instituciones, órganos y organismos nacionales o de la Unión que participen en el ejercicio de las actividades encomendadas a la Junta Única de Garantía de Depósitos por el presente Reglamento.

El Panel de Recurso dispondrá de recursos y conocimientos especializados suficientes para poder ofrecer asesoramiento jurídico sobre la legalidad del ejercicio por parte de la Junta Única de Garantía de Depósitos de los poderes que tiene atribuidos. Los miembros del Panel de Recurso y dos suplentes serán nombrados por la Junta Única de Garantía de Depósitos por un mandato de cinco años, prorrogable una vez. No obedecerán instrucción alguna.



Universidad de Valladolid

3. Toda persona física o jurídica, podrá interponer recurso contra las decisiones de la Junta Única de Garantía de Depósitos de las que sea destinataria o que le afecten directa y personalmente.

El recurso, acompañado de una exposición de motivos, se interpondrá por escrito ante el Panel de Recurso en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de notificación de la decisión al interesado o, a falta de notificación, a partir de la fecha en que el interesado tuviera conocimiento de la decisión.

4. El Panel de Recurso decidirá sobre el recurso en el plazo de un mes a partir de su interposición.

El Panel de Recurso decidirá por mayoría de tres de sus cinco miembros como mínimo.

5. Los miembros del Panel de Recurso actuarán con independencia y en pro del interés público. A tal efecto, deberán formular por escrito una declaración pública de compromisos y una declaración pública de intereses donde harán constar cualquier interés directo o indirecto que pudiera considerarse perjudicial para su independencia, o bien la inexistencia de tales intereses.

6. Un recurso presentado en virtud del apartado 3 no tendrá efecto suspensivo.

No obstante, el Panel de Recurso podrá suspender la aplicación de la decisión recurrida si considera que las circunstancias así lo requieren.

7. Si el recurso es admisible, el Panel de Recurso examinará si está fundado. Invitará a las partes en el procedimiento de recurso a que presenten sus observaciones, en los plazos especificados, sobre sus propias alegaciones o las de las otras partes en el procedimiento de recurso. Las partes en los procedimientos de recurso tendrán derecho a formular sus alegaciones oralmente.

8. El Panel de Recurso podrá confirmar la decisión de la Junta Única de Garantía de Depósitos o remitirle el asunto. La Junta Única de Garantía de Depósitos quedará vinculada por la resolución del Panel de Recurso y adoptará una decisión modificada relativa al asunto de que se trate.

9. Las decisiones del Panel de Recurso estarán motivadas y se notificarán a las partes.

10. El Panel de Recurso adoptará y hará público su reglamento interno.



Recursos ante el Tribunal de Justicia

1. Las decisiones del Panel de Recurso o, cuando no quepa recurso ante el Panel de Recurso, de la Junta Única de Garantía de Depósitos, podrán recurrirse ante el Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 263 del TFUE.
2. Los Estados miembros y las instituciones de la UE, así como cualquier persona física o jurídica podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de la Junta Única de Garantía de Depósitos, de conformidad con el artículo 263 del TFUE.
3. En caso de que la Junta Única de Garantía de Depósitos esté obligada a intervenir y se abstenga de tomar una decisión, podrá interponerse ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión de conformidad con el artículo 265 del TFUE.
4. La Junta Única de Garantía de Depósitos tomará las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia.

Responsabilidad de la Junta

1. La responsabilidad contractual de la Junta Única de Garantía de Depósitos se regirá por el Derecho aplicable al contrato de que se trate.
2. El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse en virtud de cualquier cláusula compromisoria contenida en un contrato celebrado por la Junta Única de Garantía de Depósitos.
3. En caso de responsabilidad no contractual, la Junta Única de Garantía de Depósitos, de conformidad con los principios generales comunes a las legislaciones relativas a la responsabilidad de las autoridades públicas de los Estados miembros, reparará los daños causados por ella o por su personal en el ejercicio de sus funciones, en particular sus funciones de garantía de depósitos.
4. El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios. Las acciones en materia de responsabilidad extracontractual prescribirán a los cinco años de producido el hecho que las motivó.



Artículo 43

Secreto profesional e intercambio de información

1. Los miembros de la Junta Única de Garantía de Depósitos, el Vicepresidente, el personal de la Junta Única de Garantía de Depósitos estarán sujetos a los requisitos del secreto profesional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 del TFUE de la Unión Europea y las disposiciones pertinentes de la legislación de la Unión, incluso después de haber cesado en sus funciones. En particular, les estará prohibido revelar información confidencial que hayan recibido en el curso de sus actividades profesionales o que les haya sido remitida por una autoridad competente, en relación con sus funciones en virtud del presente Reglamento, a ninguna persona o autoridad, a menos que sea en el ejercicio de sus funciones en virtud del presente Reglamento.

La información sujeta a los requisitos del secreto profesional no se comunicará a ninguna otra entidad pública o privada, salvo si tal divulgación resulta necesaria para los fines de un procedimiento judicial.

2. La Junta Única de Garantía de Depósitos velará por que las personas que presten cualquier servicio, directa o indirectamente, de forma permanente u ocasional, en relación con el desempeño de sus funciones estén sujetas a requisitos de secreto profesional equivalentes a los contemplados en el apartado 1.

3. Los requisitos del secreto profesional a que hace referencia el apartado 1 también se aplicarán a los observadores que asistan a las reuniones de la Junta Única de Garantía de Depósitos y a los observadores.

4. La Junta Única de Garantía de Depósitos tomará las medidas necesarias para garantizar el tratamiento y procesamiento seguros de la información confidencial.

5. Antes de que se divulgue información alguna, la Junta Única de Garantía de Depósitos se asegurará de que no contenga información confidencial.



Protección de datos

El presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros en lo relativo al tratamiento de datos personales de conformidad con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, o de las obligaciones de la Junta Única de Garantía de Depósitos, el Consejo y la Comisión en lo relativo al tratamiento de datos personales de conformidad con el Reglamento CE nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo en el desempeño de sus funciones.

Tribunal de Cuentas

1. El Tribunal de Cuentas elaborará un informe anual.
2. En el informe se examinará si:
 - a) se ha atendido lo suficiente a la economía, la eficiencia y la eficacia de la utilización del Fondo Único de Garantía de Depósito, en particular a la necesidad de limitar a un mínimo la utilización del Fondo Único de Garantía de Depósitos;
 - b) la evaluación de la ayuda del Fondo Único de Garantía de Depósitos ha sido eficiente y rigurosa;
3. Los informes contemplados en el apartado 1 se elaborarán en un plazo de seis meses a partir del final del año.
4. Tras el examen de las cuentas definitivas preparadas por la Junta Única de Garantía de Depósitos, el Tribunal de Cuentas elaborará un informe con sus conclusiones y lo presentará antes del 1 de diciembre siguiente al cierre del ejercicio.
5. Los informes serán enviados a la Junta Única de Garantía de Depósitos, al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, y serán publicados sin demora.
6. En el plazo de dos meses a partir de la fecha en la que se haga público el informe contemplado en el apartado 1, la Comisión remitirá una respuesta escrita detallada, que se publicará.



Universidad de Valladolid

En el plazo de dos meses a partir de la fecha en la que se haga público el informe, la Junta Única de Garantía de Depósitos, el Consejo y la Comisión presentarán sendas respuestas escritas detalladas, que se publicarán.

7. El Tribunal de Cuentas estará facultado para recabar de la Junta Única de Garantía de Depósitos, el Consejo y la Comisión toda la información pertinente para cumplir las funciones que le asigna el presente artículo. La Junta Única de Garantía de Depósitos, el Consejo y la Comisión facilitarán toda la información pertinente que les sea solicitada en el plazo que especifique el Tribunal de Cuentas.

Artículo 46

Inicio de las actividades de la Junta

1. La Junta Única de Garantía de Depósitos estará plenamente operativa a más tardar el 4 de julio de 2024. Una vez publicado el presente Reglamento comenzará a realizar las labores de control respecto a las cuantías de recaudación que se producirá a más tardar el día 4 de julio de 2024.

2. La Comisión será responsable de la creación y el funcionamiento inicial de la Junta Única de Garantía de Depósitos hasta que esta disponga de la capacidad operativa necesaria para ejecutar su propio presupuesto. A tal efecto:

a) hasta que el Presidente asuma sus funciones tras su nombramiento por el Consejo de, la Comisión podrá designar a un funcionario de la Comisión para que actúe como Presidente interino y desempeñe las funciones correspondientes al Presidente;

b) la Comisión podrá prestar asistencia a la Junta Única de Garantía de Depósitos, en particular enviando en comisión de servicio a funcionarios de la Comisión para llevar a cabo las actividades de la agencia, bajo la responsabilidad del Presidente interino o del Presidente.

3. El Presidente interino podrá autorizar todos los pagos cubiertos por los créditos consignados en el presupuesto de la Junta Única de Garantía de Depósitos y celebrar contratos, incluidos contratos de personal.



PARTE IV. Disposiciones finales

Artículo 47

Incorporación al Derecho nacional

1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Reglamento.

Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las fechas del presente Reglamento.

Si tras un examen exhaustivo, las autoridades determinasen que, a 3 de julio de 2024, un sistema nacional de garantía de depósitos no está aún en condiciones de cumplir las transferencias de la cuantía del 0,8% reglada quedará excluido hasta su cumplimiento.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por el presente Reglamento.

Artículo 48

Destinatarios

Los destinatarios del presente documento son los Estados miembros.



REFLEXIONES FINALES

PRIMERA. - La estructura que sostiene la nueva regulación financiera en la UE establece sus cimientos en la imperiosa necesidad surgida tras la crisis de inicios de siglo de proteger el sistema financiero de la eurozona. Aquí encontramos el porqué de la necesidad de un mecanismo único que se ocupe de la supervisión conjunta de las entidades de crédito de la zona euro, de un mecanismo único de resolución que pueda dar una solución rápida y eficaz en el supuesto de inviabilidad de una de estas entidades de crédito, y del porqué se ha de complementar a estos dos mecanismos con un sistema europeo único de garantía de depósitos que proteja al conjunto de depositantes europeos de forma homogénea.

SEGUNDA. -La conexión entre las causas planteadas como detonantes de la crisis, ya sea la problemática de las cajas de ahorro en España, los créditos *subprime* en EE.UU o el *shadow banking* en la totalidad de los Estados y la nueva regulación del código normativo único o *single rule book* es absoluta. Del estudio de estas causas y de la imperiosa necesidad de buscar soluciones que mantenga la estabilidad financiera en su conjunto la Comisión en el año 2012 acuña el término Unión Bancaria, que va a englobar tres pilares esenciales de actuación: un Mecanismo Único de Supervisión, un Mecanismo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

TERCERA. - Tanto el MUS como el MUR han sufrido continuos obstáculos desde su implementación en 2014, pero la realidad es que los mismos se han ido solventado sin generar una inestabilidad grave en el sistema financiero de la UE. Esto es así en gran medida al G-20 y su apoyo al avance normativo tras la crisis, cuyo reflejo más directo es el acuerdo de Basilea III, y al que con el paso de los años han ido complementando una amplia normativa en cada uno de los Estados interconectados a dicho organismo supranacional.



Universidad de Valladolid

CUARTA. - Los dos nuevos mecanismos, el MUS y el MUR, han supuesto el inicio de una nueva era en el ámbito financiero europeo, y el trabajo realizado por el BCE y la JUR en estrecha colaboración con las ANC de cada Estado ha sido continuo y arduo en todo caso desde sus inicios.

Sin duda la puesta en funcionamiento de estos dos mecanismos es uno de los motivos por los que se ha recuperado la confianza en el sistema financiero tan desgastado tras la crisis, tanto por parte de la ciudadanía en general, como por depositantes y accionistas en particular.

QUINTA. - En el ámbito supervisor, el continuo flujo de información generado a través de la nueva normativa entre los diversos supervisores nacionales y europeos se produce gracias a la coherencia generada entre supervisión microprudencial y macroprudencial. Este flujo informativo ha facilitado el conocimiento de las entidades de crédito de forma conjunta, así como de cada una de ellas de forma individual, disponiendo al detalle de su evolución y pudiendo actuar en un corto periodo de tiempo frente a cualquier riesgo sistémico de forma específica.

SEXTA. - Junto a las connotaciones positivas en materia de supervisión han aparecido problemas y riesgos de forma continua, algunos de los cuales no se han podido solventar ni si quiera pasados varios años desde su conocimiento, como ocurre con la banca en la sombra, u otros que aún ni siquiera han aparecido y para lo que se crea la nueva estructura supervisora.

Las soluciones aportadas frente a los riesgos que si han sido subsanables han posibilitado el fortalecimiento del ámbito supervisor y de sus funciones. Esta fortaleza se ha centrado tanto de forma cuantitativa a través de los requisitos de capital, de absorción de pérdidas o de liquidez entre otras, como de forma cualitativa, abarcando nuevos ámbitos supervisores, como son el modelo de negocio o el gobierno corporativo que hasta la fecha pertenecían al ámbito privado de control individual de las entidades de crédito.



SÉPTIMA. - Desde la entrada en vigor del Reglamento UE nº1024/2013 se produce algo impensable años atrás, el traspaso de competencias por parte de los Estados miembros de la Unión Bancaria al nuevo órgano supervisor. El BCE se ocupará de la toma de decisiones sobre las entidades de crédito de carácter significativo, con la responsabilidad que lleva aparejada pues lo será del conjunto de todas las entidades de crédito en última instancia como máximo órgano supervisor que es frente a las ANC.

OCTAVA. - Del MUS se puede concluir, por una parte, la existencia de aspectos positivos como su implementación completa sin confrontación por parte de los Estados miembros o el excelso trabajo realizado por el BCE en connivencia con las ANC a través de los instrumentos otorgados para el desempeño de sus funciones supervisoras. Por otra, las connotaciones negativas que la propia implementación ha supuesto respecto a los problemas generados, como pueden ser las pruebas de resistencia.

NOVENA. - El Reglamento UE nº1024/2013 ha sido criticado por la dualidad generada entre los organismos encargados de la supervisión, el BCE y las ANC de cada uno de los Estados miembros. La primera crítica surge por el poder otorgado al BCE soslayando el cumplimiento de la norma, pues se tendría que haber modificado posiblemente el TFUE para ello. Junto a esta crítica, aparecen otras respecto a la inexistente experiencia en procedimientos compartidos de los diferentes órganos supervisores de las entidades de crédito. Si nos posicionamos en esta vertiente, no se trataría de una dualidad individualizada sino una con cada uno de los Estados miembros y, por tanto, con diecinueve Estados diferentes interconectados con sus respectivos órganos supervisores. Por ello el BCE está competencialmente obligado a tener conocimiento de diecinueve ordenamientos jurídicos diferentes y aun así que se cumpla el principio de homogeneidad supervisora en cada aplicación de la norma.

DÉCIMA. - Esta dualidad ha facilitado la implementación de una supervisión única gracias al experto conocimiento de los supervisores nacionales respecto a sus entidades



Universidad de Valladolid

de crédito, y con ello facilitando una información esencial al BCE gracias a la experiencia adquirida durante décadas.

UNDÉCIMA. - Si bien es cierto que no existe un mecanismo único de supervisión como tal, la realidad es que esta interconexión con las ANC de supervisión ha garantizado la aplicación de los nuevos procedimientos y el uso de los diversos instrumentos y medidas otorgadas a través del código normativo único.

Sin duda, la aplicación de la norma por parte de cada una de las ANC de supervisión no será estrictamente homogénea, pero en todo caso estará delimitada por la normativa que exige el cumplimiento objetivo. Es por ello por lo que esta supervisión dual, entre el BCE como engranaje principal del sistema de supervisión y las ANC ha supuesto una eficaz herramienta de control supervisor que ni en el mejor de los casos se planteaba una vez creado de cero el MUS.

DUODÉCIMA. - Las entidades de crédito afrontan en esta nueva etapa una pluralidad de nuevas oportunidades, algunas de carácter desconocido y otras positivas. Una de estas oportunidades es la que facilita el carácter desregulado de la banca en la sombra. Otra, la de las nuevas tecnologías adaptadas al tiempo actual, como es el FinTech. Es por ello, que el concepto de banca tradicional, tras la crisis sufrida ha evolucionado hacia un sistema bancario más volátil y cercano.

Es evidente que frente a los miles de entidades de crédito que supervisan los nuevos organismos, determinados supuestos generarán críticas tanto de funcionamiento como incluso de diligencia, algo que no se ha de obviar. Así, la crítica a la supervisión realizada a la entidad de crédito española ha de ser clara y concisa. Por una parte, respecto a los errores supervisores en las pruebas de resistencia que no visualizaron la realidad de la situación ni evitaron la inviabilidad de la entidad incluso cuando en un periodo de tiempo atrás era totalmente viable, y por otra, la falta de transparencia e información facilitada para poder superar a futuro este mismo problema.



Universidad de Valladolid

Las pruebas otorgaron datos de solvencia y liquidez superiores a los exigidos, cuando la realidad era la contraria. Supervisión que correspondía de forma directa al BCE, y cuyo error fue claro.

Las pruebas de resistencia son imprescindibles, pero en el supuesto que han tenido que ser revisadas su eficacia no ha sido la deseada. Su aplicación se realizó de forma incorrecta o la valoración de los resultados se realizó sin diligencia, lo que no les hace perder el valor que realmente tienen, pero sí que han de adaptarse al flujo de información real disponible.

DECIMOTERCERA. - Otro de los puntos críticos que se debate es hasta qué punto se ha de supervisar y limitar a las entidades de crédito en el ejercicio de su actividad. Se ha pasado de la inexistencia de controles a unos exhaustivos con un control férreo y sin apenas concesiones a las entidades de crédito. Se ha regulado bien, sobre todo respecto a los requerimientos cualitativos, los cuales eran totalmente necesarios tras la crisis de inicios de siglo, pero hasta qué punto.

DECIMOCUARTA. - Se está limitando en gran medida la rentabilidad de las entidades de crédito como entidades tradicionales, donde adquirían altos réditos de su actividad. El resultado está siendo positivo en cuanto a supervisión y control de riesgos futuros, pero negativo en cuanto a que las exigencias de la nueva normativa supervisora ha hecho que las entidades busquen los beneficios que han perdido en mercados secundarios como es el *shadow banking* o directamente a través de los depositantes.

DECIMOQUINTA. - De igual manera el nuevo control sobre los modelos de negocio, gobierno corporativo o remuneraciones del personal de las entidades de crédito debería no estar limitada, sino únicamente supervisada. Sin duda alguna el modelo de negocio ha de ser supervisado para que no se cometan políticas laxas como los préstamos sin control de la pasada crisis, así como establecer una proporcionalidad en los salarios que no



Universidad de Valladolid

devengan en problemas con los altos directivos como ha ocurrido, pero tampoco obligar a un ente privado hasta qué punto remunerar a sus empleados.

La dualidad positiva-negativa surge nuevamente, pues la nueva normativa es positiva, pero de su aplicación estricta conlleva a connotaciones negativas como las expuestas.

DECIMOSEXTA. - También surgen problemas con los nuevos instrumentos y no solo por su implementación, sino de su propio engranaje normativo. Con el código normativo único se ha creado el instrumento supervisor de las inspecciones *in situ*, inspecciones que no realizan entes delimitados del BCE, sino que éste se ocupa de contratar a auditoras y consultoras privadas que el *single rule book* no regula y por tanto no debiera producirse, pero que sí otorga de forma concreta al BCE.

La contratación de estos entes privados conlleva otorgarlos potestades públicas que la norma no contempla, y que la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea señala como laguna legal e incluso se critica por la interpretación interesada de la norma remarcando que no hay precepto que permita contratar a estas auditoras o consultoras privadas salvaguardando los preceptos normativos.

De esta manera el BCE con la contratación de entes privados, delega sus funciones, entre las que se encuentra la importante realización de pruebas de resistencia o el examen de documentación de las entidades de crédito. Esto supone la intromisión de entes privados respecto a derechos básicos de la UE, tales como el derecho a la protección de datos o la libertad de empresa respecto a las entidades de crédito sobre las que va a realizar las inspecciones *in situ*.

DECIMOSÉPTIMA. - Sin perjuicio de las claras connotaciones negativas, la realidad es que el ámbito supervisor se encuentra en su punto álgido, garantizando los principios de proporcionalidad e igualdad en la supervisión financiera de las entidades de crédito, en detrimento de la anterior supervisión laxa o inexistente.



Universidad de Valladolid

Desde el punto de vista de la regulación y supervisión se ha producido la mayor revolución en la materia de la historia, consecuencia clara de la toma de decisiones conjunta y no individualizada sobre la totalidad de las entidades de crédito. Se ha pasado de una supervisión microprudencial exigua y limitada, a una dualidad de supervisión microprudencial rediseñada en cada área económica y de supervisión macroprudencial.

El MUS no persigue la reinvencción de la supervisión, sino la confluencia de información entre el BCE y las ANC que permita conocer de forma continuada la situación de cada una de las entidades de crédito de la zona euro, y con ello garantizar su viabilidad y la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Para ello, será necesario implementar el segundo de los pilares de la Unión Bancaria.

DECIMOCTAVA. - El MUR complementa de forma íntegra al MUS desde su creación a través del Reglamento UE nº806/2014. Sin duda este Reglamento y la Directiva 2014/59/UE que desarrollan la materia de resolución bancaria en la zona euro han facilitado en gran medida la estabilidad del sistema financiero en estrecha colaboración con el primero de los pilares.

Si bien es cierto que esta afirmación ha de ser matizada, sobre todo en el caso de España por la falta de transparencia en el trabajo realizado por la JUR en connivencia con el FROB. Este ha sido el único caso de aplicación práctica directa de la normativa de resolución desde que se aprobara, y el resultado ha sido satisfactorio, pero con matices que ha de ser sacados a colación. La crítica a la falta de transparencia en el procedimiento de resolución dirigido por parte de la JUR es básica y necesaria.

DECIMONOVENA. - El conjunto de autoridades de resolución que se encargan de la gestión de los procesos de resolución de las entidades de crédito han de garantizar el respeto de unos principios esenciales, de los cuales algunos no han sido así.

Se han cumplido los principios de celeridad, mantenimiento de las funciones esenciales de la entidad y garantía de la estabilidad del sistema financiero, pero se han contravenido otros como el de transparencia o el derecho a la buena administración.



VIGÉSIMA. - Otros principios que sí se garantizaron fueron los de mantener o dar continuidad a las funciones financieras básicas o esenciales de la entidad de crédito o que los accionistas y acreedores fueran los primeros en soportar las pérdidas de acuerdo con el concepto de recapitalización interna o *bail in*, sin olvidar que en ningún caso podrán soportar perdidas por encima de lo que hubiera supuesto acudir al procedimiento de liquidación ordinario. Esta decisión sí fue publicada, y señaló que no ha lugar a ninguna reclamación dado que no supuso mayores pérdidas que si se hubiera realizado una liquidación ordinaria, ni tampoco intervinieron fondos públicos.

El respeto a estos principios se ha cumplido normativamente en el supuesto en el que ha sido necesaria su intervención, por lo que en este punto cabe señalar que la aplicación práctica ha de ser alabada.

VIGESIMOPRIMERA. - Para la consecución del procedimiento de resolución aparecen ciertas limitaciones sobre la base de la divergencia normativa y conceptual. El órgano director del procedimiento de resolución, la JUR, toma todas y cada una de las decisiones, pero serán las ANR las que las apliquen. Esto supone que en cada uno de los Estados sus autoridades competentes van a aplicar las directrices de la JUR de una forma diferente y que los resultados no podrán nunca ser homogéneos.

El FROB fue el que se ocupó de implementar las directrices de la JUR, aplicando el instrumento de venta del negocio previa amortización y conversión de los instrumentos de capital que determinen la absorción pérdidas necesarias para alcanzar los objetivos propios de la resolución respetando lo dispuesto en los artículos 37.2, 59 y 60 de la Directiva 2014/59/UE. Implementación correcta de acuerdo a las directrices marcadas.

VIGESIMOSEGUNDA. - La JUR tiene encomendada la función de decisión sobre qué entidad cumple o no de forma cumulativa los tres requisitos para la resolución de la entidad de acuerdo con el nuevo procedimiento de la Unión Bancaria.



La pregunta es, qué diferencia hubo en tan pequeño periodo de tiempo para la interpretación dispar del interés público de la JUR para dos supuestos (italiano y español) que a todas luces deberían haber sido resueltos de igual forma. La discrecionalidad de la norma ha de ser eliminada o mucho más acotada para que se respete la homogeneidad de las situaciones entre los diferentes Estados.

VIGESIMOTERCERA. - No cabe duda de que los avances más que significativos en la materia son en todo caso gracias a la nueva regulación bancaria post crisis, pero la realidad es que falta homogeneizar algunos aspectos que se han visto sobre pasados en la práctica.

La conclusión al respecto es clara, si cabe la posibilidad de que una entidad de crédito pueda continuar con sus funciones y se mantiene la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, se debería permitir y en todo caso perseguir. Es por ello, que el legislador debería estudiar la modificación normativa y entrar a valorar todos los escenarios, y no únicamente los que suponen la clara resolución de la entidad, sin respetar los propios derechos de los depositantes de dicha entidad que a futuro se verán afectados.

VIGESIMOCUARTA. -En cuanto a los planes de resolución que cada entidad de crédito ha de desarrollar en colaboración con las autoridades competente se ha puesto de manifiesto su falta de coherencia. El objetivo no es otro que facilitar el trabajo de cara a una posible resolución de la entidad de crédito inviable, tomando como propia su estructura y los instrumentos y herramientas en él desarrolladas. Pues bien, en el único supuesto que ha sido necesario aplicar un plan de resolución, finalmente no se ha tenido en cuenta el plan previo ni el instrumento que a priori se había seleccionado como el mejor para solventar el problema, por lo que se abre el debate de su efectividad o no.

Es por ello por lo que en el ámbito de los planes de resolución han de ser mejorados tanto en el desarrollo como en su aplicación de acuerdo con la información disponible, minuciosamente tratado y elaborado, pues de nada servirá su desarrollo, el trabajo que lleva aparejado y el coste concreto, para que una vez sea necesario su implementación, la



Universidad de Valladolid

autoridad de resolución tenga que redactar uno desde cero en el escaso tiempo marcado por la norma para proceder.

VIGESIMOQUINTA. – De forma previa a la nueva legislación en materia de resolución existía un grave problema de descentralización de la norma. Con la creación del MUR se traslada el problema individualizado que tenía cada uno de los Estados a un único ente, la JUR con la dificultad cumulativa que conlleva el mismo, pero con el apoyo del código normativo único.

Desde este momento la resolución de las entidades de crédito seguirá el proceso único europeo, salvo que no se cumplan de forma cumulativa los tres requisitos reseñados, abriendo en tal caso el procedimiento nacional de liquidación ordinaria.

De esta manera se supera un procedimiento mucho más lento y costoso, para dar paso a un procedimiento rápido, eficaz y homogéneo en toda la UE para aquellas entidades supervisadas por el MUS y que desde un prisma práctico son la práctica totalidad de ellas.

VIGESIMOSEXTA. - La reestructuración bancaria realizada tras la crisis se puede concluir que se trata de una etapa de la historia reciente superada, en la que el pago o rescate de las entidades de crédito con fondos públicos ha dado paso a un procedimiento lógico, pues serán las entidades de crédito y sus accionistas y acreedores en primer lugar los que deban hacerse cargo de las pérdidas.

Se trata de un cambio radical contrapuesto el uno del otro y, que caracteriza la nueva norma de resolución, con el concepto de *bail in* como impulsor de este.

Desde este punto de vista es necesario que la JUR utilice de forma homogénea las competencias que se le han otorgado, de tal manera que todos los Estados sean tratados de forma ecuánime y las normas interpretadas y aplicadas en la medida de lo posible de forma exacta. Hecho que ha de mejorarse tras la situación vivida entre las entidades de crédito italianas y la española, donde la interpretación se realizó de forma diferente sin apenas diferencia temporal.



Universidad de Valladolid

Por tanto, y de acuerdo con la legislación resolutoria se persigue que las posibles pérdidas sean soportadas por las entidades y accionistas que se beneficien en tiempos de bonanza, evitando en todo caso que una posible resolución suponga un detrimiento a las arcas públicas.

VIGESIMOSÉPTIMA. - Habiendo pasado siete años desde la implementación del MUR se ha de elogiar su funcionamiento práctico pues en el único supuesto en el que ha sido necesaria su intervención el Estado español no tuvo que financiar ningún término del procedimiento ni realizar préstamo alguno, respetando por tanto la JUR la normativa aplicable al caso. Por otra parte, se ha de realizar la crítica del supuesto de la banca italiana, donde sí tuvo que actuar el Estado contribuyendo en la liquidación de una de sus entidades de crédito. Es por ello, que, a pesar de haberse dado pasos de importancia, y que la aplicación real es fructífera, se ha de mejorar la homogeneidad.

Esta es la esencia de todo el desarrollo normativo resolutorio, que sean las propias entidades de crédito las que solventen sus problemas, de tal modo que, en el ejercicio de su actividad, y con pleno conocimiento de que no contarán con tales ayudas públicas pasadas, se realizará de forma mucho más cauta y profesional.

VIGESIMOCTAVA. -No se ha de pasar por alto que la nueva regulación de resolución bancaria ha supuesto un incremento claro de los costes para las entidades de crédito, sobre todo en base a la necesidad de absorción de pérdidas, hecho que de una forma u otra van a soportar sus propios accionistas y depositantes. Este hecho ya es una realidad, pues las entidades de cara a solventar o al menos mitigar estas pérdidas ha creado una estructura por la cual casi cualquier actividad supone un coste, coste que anteriormente no existía.

VIGESIMONOVENA. -Para finalizar el apartado de resolución se ha de zanjar que la implementación de este segundo pilar de la Unión Bancaria a través del MUR, y en concreto a través del FUR y la JUR como ente director ha favorecido el fortalecimiento del sistema financiero europeo en su conjunto. Fortalecimiento que sin el MUS no se



Universidad de Valladolid

hubiera producido, y que en el momento de que se implemente el SEGD podrá afirmarse que la protección tanto del ciudadano como del sistema financiero será plena terminológicamente hablando.

TRIGÉSIMA. -El objetivo final de la Unión Bancaria sin duda es completar el círculo *supervisión-resolución*, con un sistema europeo único de garantía de depósitos.

No se puede afirmar que la fortaleza que aportan al sistema financiero estos dos primeros pilares de la Unión Bancaria pueda evitar una futura crisis, pero lo que sí se puede señalar es que va a ser sin duda mucho más complicado que ocurra gracias a la homogeneidad normativa alcanzada, y la centralización de la supervisión prudencial y la resolución en entes únicos.

TRIGESIMOPRIMERA. -Aun sin haberse implementado, ni siquiera regulado el nuevo SEGD, se puede llegar a varias conclusiones claras y de cómo afectaría el mismo al conjunto del sistema financiero.

Se ha de partir del hecho de que los sistemas de garantía de depósitos desde sus inicios tienen como base una crisis previa que obliga al legislador a buscar soluciones para proteger a los depositantes. Al fin y al cabo, es de éstos de donde proviene una gran cantidad monetaria para mantener el flujo bancario y en sí el funcionamiento del sistema financiero en su conjunto. Este es uno de los motivos que llevó a la Comisión a plantear un sistema europeo de garantía de depósitos, la crisis de inicios de siglo.

TRIGESIMOSEGUNDA. -Varias cosas son irrefutables al hablar de la garantía de depósitos: la evolución de los sistemas de garantía de depósitos en todo el territorio europeo, los beneficios que la evolución ha reportado a cada uno de los Estados y al conjunto en sí, el aumento considerable de la cobertura de garantía de depósitos, el riesgo que corrió la UE en descomponerse con la crisis financiera de inicios de siglo, la necesidad de una regulación homogénea en materia de garantía de depósitos paralela a la implementada en supervisión y resolución de entidades de crédito, la creación de un



sistema único de garantía de depósitos y la inexcusable necesidad de separación del vínculo soberanobancario o la necesidad de crear un apoyo financiero necesario para poder llevar a cabo la cobertura de liquidez o perdidas a través de un nuevo Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

TRIGESIMOTERCERA. -Norteamérica se convirtió en pionera de la protección del depositante tras la gran depresión de 1929 desarrollando el que se considera el primer sistema de protección del depositante, al que seguirán otros pasados los años, tanto en Europa como en otras partes del mundo. España se considera igualmente pionera de tal protección, pues ya desde 1977 comenzó a legislar al respecto, cuando en el marco de Europa apenas existía.

TRIGESIMOCUARTA. -Los sistemas de garantía de depósitos en Europa fueron convirtiéndose en símbolo de confianza de los depositantes. Aun así, en el conjunto legislativo de la UE no será hasta el siglo XXI cuando se regule la primera norma que pretenda homogeneizar los principios esenciales que sustenten el posible marco normativo futuro de una UE de garantía de depósitos.

Gracias a la experiencia de las autoridades que gestionaban los fondos nacionales de garantía de depósitos previos, y el posterior fondo único de garantía de depósitos de entidades de crédito la trasposición de la última norma europea, la Directiva 2014/49/UE no ha supuesto un problema para el legislador español.

TRIGESIMOQUINTA. -Para el conjunto de la UE la ausencia de homogeneidad en la protección del conjunto de depositantes de la Unión Bancaria a través de un único sistema de protección supone un conflicto para varios de los principios esenciales en el que se fundamenta la UE, como es el de la libertad de establecimiento y prestación de servicios. Esto es así pues de una forma u otra los sistemas nacionales de garantía de depósitos se diferenciarán del resto (valoración del riesgo para aportar una cuantía u otra diferente, el modo de alcance del objetivo final de financiación...) a pesar de que los pilares básicos aparezcan delimitados por la Directiva 2014/49/UE.



Universidad de Valladolid

Este es el motivo principal por el que se busca implementar el último pilar de la Unión Bancaria, pues sin él no se podrá hablar de un sistema bancario único y homogéneo que garantice su resiliencia ante una futura crisis.

TRIGESIMOSEXTA. -La Directiva 2014/49/UE sin duda es la base sobre la que estructurar el sistema único de garantía de depósitos ya que ha establecido unos principios mínimos para el conjunto de los Estados miembros, y que marca pautas de largo recorrido, como es la acumulación de depósitos que garanticen el 0,8% del total de depósitos con cobertura para el 3 de julio de 2024 o que otorga una garantía para la estabilidad financiera a través de la obligación de que todas las entidades han de estar adheridos a un sistema nacional de garantía de depósitos.

Aunque finalmente se legisle específicamente para desarrollar el SEGD, la base que se ha de seguir es la marcada por esta Directiva desde el año 2014, y que los sistemas nacionales de garantía de depósitos conocen ya a la perfección, tomándola como impulso final.

TRIGESIMOSÉPTIMA. -Con el paso de los años se han ido realizando propuestas para crear este último pilar de la Unión Bancaria. La primera propuesta establece sus bases sobre el Informe de los cinco presidentes. Se trataba de una ambiciosa propuesta delimitada en tres etapas (reaseguro, coaseguro y seguro pleno) por la cual tras siete años se pasaba a una protección completa, pero que fue desestimada por exceso de ambición y que supuso la falta de consenso entre los diferentes Estados, en concreto por el Estado más solvente de la unión, Alemania.

Varios años después se plantea una modificación a través de enmiendas a la propuesta original de Reglamento. Estas enmiendas pretendían acercar posturas entre los Estados, pero suponía una clara perdida de ambición respecto a su predecesora, se amplían los plazos, se reducen obligaciones, y ni siquiera regula la fase de seguro pleno en la que el Fondo Único de Garantía de Depósitos se hiciera cargo definitivamente del conjunto de Estados miembros en cuanto a protección de los depósitos. A pesar de todas las



concesiones que hacían perder la esencia de la Propuesta de Reglamento no se llegó si quiera a plantear la posibilidad de aceptar sus términos.

TRIGESIMOCTAVA. - Las ventajas que posiblemente aportarían tanto la Propuesta de Reglamento como las posteriores enmiendas también llevarían aparejadas connotaciones negativas tras la creación de un sistema de garantía de depósitos europeo único.

La más obvia, es que los gobiernos podrían ser más laxos o menos cautos en su caso frente al control de las entidades de crédito toda vez que se saben protegidos por un sistema supranacional. A esto se ha de añadir que también existe el riesgo moral de las propias entidades, las cuales ante el conocimiento de tal protección podrían seguir una línea de actividad menos prudente.

Frente a estas dos críticas, aparece precisamente el primero de los pilares de la Unión Bancaria, aplicando la supervisión prudencial precisamente para el control a ultranza de este tipo de políticas, sistemas de actividad de las entidades de crédito y su gobierno corporativo.

Con la implementación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos como en el que el legislador está trabajando para implementar, se garantizaría no solo todo lo dispuesto en la Directiva 2014/49/UE de forma individualizada, sino que establecería unas garantías homogéneas para el conjunto de los Estados sin discrecionalidad posible.

TRIGESIMONOVENA. - Se ha de realzar la importancia de la concreción de los dos primeros pilares, sin los cuales la UE carecería en la actualidad de un control macroprudencial imprescindible para evitar futuras crisis y de procedimientos de resolución que mantengan la estabilidad financiera tras la resolución de una entidad sin los cuales no se encontraría tan cerca la conclusión de la Unión Bancaria a través de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Hay que recordar que el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios comenzó a debatir un borrador que se pretendía fuera votado de forma definitiva en torno a marzo-abril de 2020. Es por ello por lo que puede decirse que la Unión Bancaria se encontraba en la recta



Universidad de Valladolid

final y que supondría un hito histórico a nivel europeo en la protección supranacional del depositante.

Ahora más que nunca, tras lo cercano que se estaba para su desarrollo, y el impacto que ha supuesto para los Estados en todos los niveles el Covid-19, se ha de concluir el sistema de garantía de depósitos único aportando un apoyo esperanzador para los depósitos de todos los ciudadanos europeos.

CUADRAGESIMA. - No hay género de duda de que los modelos nacionales de garantía de depósitos son más vulnerables de forma individual que una vez se produzca la mutualización en un sistema europeo único que los proteja de forma conjunta.

Es por ello por lo que no debe dejarse pasar la oportunidad de finalizar esta Unión Bancaria que supondría un beneficio y garantía para el conjunto de los Estados. Gracias a los plazos establecidos por la Directiva 2014/49/UE se puede seguir la inercia exigida a los diferentes Estados con sus plazos. La fecha clave será el 4 de julio de 2024.

CUADRAGESIMOPRIMERA. -Esta fecha es el punto de partida para plantear un posible modelo de SEGD que enlace la fecha final de exigencia del 0,8% de depósitos cubiertos por cada fondo nacional de garantía de depósitos. Partiendo de los fondos acumulados en cada uno de ellos, se pasaría a mutualizarlo en un fondo único que iría evolucionando. Sistema único que sería gestionado por un nuevo ente, la Junta Europea de Garantía de Depósitos, encargada entre otras funciones del control de un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos que garantizaría hasta cien mil euros por entidad y depositante y con un plazo de garantía de apenas siete días.

En síntesis, la culminación del SEGD se encuentra más cerca que nunca, y ello gracias entre otras cosas a que se ha bajado el nivel de apalancamiento de las entidades de la zona euro desde el año 2012 o que el nivel de morosidad ha descendido de forma esperanzadora.

CUADRAGESIMOSEGUNDA. -La votación del borrador suspendida en 2020 no ha de quedar en el tintero por un problema totalmente externo a los Estados. Habrá debate sin



duda, pero ha de pesar más la importancia que supone completar la Unión Bancaria a los recelos propios de apenas unos Estados. Se comenzará por unos mínimos, de cuantías y plazos, y de cómo instaurarlo, si a través de un nuevo ente o a través del desdoble de funciones de uno preexistente. Pero en todo caso, es más lo que une a los diferentes Estados de la UE y el beneficio que reportaría un SEGD respaldado por un fondo común único que todas las connotaciones negativas que se puedan encontrar respecto a su implantación.

CUADRAGESIMOTERCERA. -Es por ello por lo que mientras se acerca el momento de una mutualización en favor de un fondo único de garantía de depósitos, es obligación de los Estados el ir mejorando su estructura financiera, y dentro de esta, el nivel de apalancamiento de sus entidades de crédito, su capacidad para absorber pérdidas o el tratamiento de la deuda subordinada, los cuales eran precisamente determinados ámbitos por los que no se aceptó la Propuesta de Reglamento de 2015.

CUADRAGESIMOCUARTA. - La implantación del tercer pilar de la Unión Bancaria que permita la mutualización de los riesgos es cuestión de tiempo, posiblemente se produzca antes de finalizar el año 2024 si las previsiones se cumplen, y con ello aportar una confianza homogénea para los depositantes independientemente de que sus ahorros se encuentren depositados en una entidad de crédito española, italiana, francesa o de cualquier Estado miembro de la Unión Bancaria.



ANEXOS

LEYES, REGLAMENTOS, DIRECTIVAS, GUIAS, RECOMENDACIONES Y OTROS.

EN MATERIA DE SUPERVISIÓN

- Decisión del Banco Central Europeo de 19 de febrero de 2004 por la que se adopta el Reglamento interno del Banco Central Europeo, derogada y actualizada 2014.
- Circular 4/2004 de 22 de diciembre a entidades de crédito sobre normas de información financiera pública y reservada y modelos de estados financieros.
- Reglamento UE Nº1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico.
- Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión ABE, se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión.
- Reglamento (UE) nº1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión nº716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión.
- Reglamento (UE) nº1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión.



Universidad de Valladolid

- Reglamento UE N°1096/2010 del Consejo de 17 de noviembre de 2010 por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico.
- Reglamento UE nº 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento UE n ° 648/2012.
- Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.
- Reglamento UE nº 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.
- Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras.
- Reglamento UE nº 468/2014 del Banco Central Europeo de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS).
- Reglamento interno del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo publicado en el DOUE de 21 de junio de 2014.
- Ley 10/2014 de 26 de junio de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, conocida como LOSSEC, la cual derogó la Ley de disciplina e Intervención de Entidades de Crédito (LDIEC) de 1988, que junto al Reglamento UE nº 575/2013 serán el marco normativo las entidades de crédito.



Universidad de Valladolid

- Guía de Supervisión Bancaria publicada por el Banco Central Europeo, noviembre 2014.
- Real Decreto 84/2015 de 13 de febrero por el que se desarrolla la Ley 10/2014 de 26 de junio de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.
- Real Decreto-ley 11/2017, de 23 de junio, de medidas urgentes en materia financiera.
- Circular 4/2017 de 27 de noviembre del Banco de España a entidades de crédito sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros, deroga la Circular 4/2004.
- Directiva UE 2018/667 del Banco Central Europeo de 19 de abril de 2018 sobre el importe total de las tasas anuales de supervisión para 2018.
- Reglamento (UE) 2019/876 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que se refiere a la ratio de apalancamiento, la ratio de financiación estable neta, los requisitos de fondos propios y pasivos admisibles, el riesgo de crédito de contraparte, el riesgo de mercado, las exposiciones a entidades de contrapartida central, las exposiciones a organismos de inversión colectiva, las grandes exposiciones y los requisitos de presentación y divulgación de información, y el Reglamento (UE) n.º 648/2012.
- Reglamento (UE) 2019/877 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 en lo que se refiere a la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización para las entidades de crédito y las empresas de inversión.
- Reglamento de Ejecución (UE) 2021/451 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2020, por el que se cumplen normas técnicas de ejecución para la aplicación del Reglamento (UE) no 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con la comunicación de información con fines de supervisión por parte de las entidades, y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) no 680/2014



Universidad de Valladolid
EN MATERIA DE RESOLUCIÓN

- Real Decreto Ley 9/2009 de 26 de junio de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.
- Ley 9/2012 de 14 de noviembre de reestructuración y resolución de entidades de crédito.
- 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 Texto pertinente a efectos del EEE.
- Reglamento UE n.º 806/2014 Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 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 y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010.
- Reglamento Delegado (UE) 2015/63 de la Comisión, de 21 de octubre de 2014, por el que se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las contribuciones ex ante a los mecanismos de financiación de la resolución.
- Ley 11/2015 de 18 de junio de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, la cual se encarga de la transposición de la Directiva 2014/59/UE, y que modifica 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 del Consejo y el Parlamento, y los Reglamentos UE n.º 1093/2010 (se modifica por el 806/2014) y el UE n.º 648/2012.



Universidad de Valladolid

- Real Decreto 1012/2015 de 6 de noviembre que desarrolla la Ley 11/2015 de recuperación de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por el que se modifica el Real Decreto 2606/1996 sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.
- Reglamento de Ejecución 2015/81/UE de 19 de diciembre, condiciones uniformes de aplicación del Reglamento UE N°806/2014 en lo que respecta a las aportaciones ex ante al Fondo Único de Resolución.
- Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera, encargado de determinados aspectos del Fondo Único de Resolución, el SAREB y el FROB.
- Reglamento Delegado (UE) 2016/778 de la Comisión, de 2 de febrero de 2016, por el que se complementa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las circunstancias y condiciones en que el pago de contribuciones extraordinarias ex post puede ser aplazado parcial o totalmente, y sobre los criterios de determinación de las actividades, los servicios y las operaciones en relación con las funciones esenciales, así como de las ramas de actividad y servicios asociados con respecto a las ramas de actividad principales.
- Real Decreto-Ley 7/2021.



EN MATERIA DEL SISTEMA DE GARANTIA DE DEPOSITOS

- Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros.
- Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios.
- Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, sobre fondos de garantía de depósitos en cajas de ahorro y cooperativas de crédito.
- Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.
- Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.
- Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago.
- Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.
- Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero
- Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.
- Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.
- EBA/GL/2015/09 sobre los compromisos de pago
- EBA/GL/2015/10 sobre los métodos de cálculo de las aportaciones a los sistemas de garantía de depósitos



Universidad de Valladolid

- EBA/GL/2016/02 para los acuerdos de cooperación entre los sistemas de garantía de depósitos
- EBA/GL/2016/04 relativas a las pruebas de resistencia de los sistemas de garantía de depósitos en virtud de la Directiva 2014/49/UE
- Circular 2/2021, de 28 de enero, del Banco de España, que modifica la Circular 8/2015, de 18 de diciembre, del Banco de España, a las entidades y sucursales adscritas al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, sobre información para determinar las bases de cálculo de las aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito



OTROS

- Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.
- Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal
- Reglamento (CE) n.º 1060/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las agencias de calificación crediticia (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE de 17).
- Directiva 2011/16 / UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799 / CEE.
- Reglamento Delegado (UE) n.º 447/2012 de la Comisión, de 21 de marzo de 2012, por el que se completa el Reglamento (CE) n.º 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las agencias de calificación crediticia, mediante el establecimiento de normas técnicas de regulación aplicables a la evaluación de la conformidad de los métodos de calificación crediticia.
- Reglamento Delegado (UE) n.º 449/2012, de la Comisión, de 21 de marzo de 2012, por el que se completa el Reglamento (CE) n.º 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la normas técnicas de regulación relativas a la información que debe proporcionarse para el registro y la certificación de las agencias de calificación crediticia (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE de 30 de mayo de 2012).
- Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones.
- Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad.
- Reglamento Delegado (UE) 2015/1 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2014, por el que se completa el Reglamento (CE) n.º 1060/2009 del Parlamento Europeo



Universidad de Valladolid

y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación aplicables a la información periódica sobre los honorarios cobrados por las agencias de calificación a efectos de la supervisión permanente por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (DOUE de 6 de enero de 2015).

- Reglamento Delegado (UE) 2015/2 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2014, por el que se completa el Reglamento (CE) n.º 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación aplicables a la presentación de la información que las agencias de calificación crediticia comunican a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (DOUE de 6 de enero).
- Reglamento Delegado (UE) 2015/3 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2014, por el que se completa el Reglamento (CE) n.º 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a las normas técnicas de regulación relativas a los requisitos de información aplicables a los instrumentos de financiación estructurada (DOUE de 6 de enero de 2015).



BIBLIOGRAFÍA

- ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., y PARDO, J.C. “El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria”, *Anuario del Euro 2014*. Fundación ICO, 2014, pág. 185 a 209.
- ALES HERMOSA, G. y CARRILLO DONAIRE, J.A. “Planes de recuperación y resolución de entidades de crédito” en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 265 a 298.
- ALONSO LEDESMA, C. “La reforma del gobierno corporativo de las entidades de crédito”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 141, 2016, págs. 11 a 64.
- ALONSO LEDESMA, C. “La Unión Bancaria y los requerimientos en materia de capital y liquidez como instrumentos para prevenir las crisis bancarias”, AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 107 a 133.
- ARQUE, G., FERNÁNDEZ, E. y PLATA GARCIA, C., “Building institutions for the euro area”, ¿Un sistema europeo de garantía de depósitos?, *Anuario del Euro 2016*, Fundación ICO, 2016, págs. 186 a 189.
- ARRANZ ALONSO, L. “Aspectos legales del mecanismo único de supervisión” en AA.VV. *Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público*. UREÑA SALCEDO, J.A. (coordinador), Iustel, Madrid, 2019, págs. 15 a 34.



Universidad de Valladolid

- BARBERIS, J.A. "Formación del Derecho Internacional", Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1994, págs. 282 a 288.

- BELANDO GARÍN, B. "La protección del accionista y del inversor ante las medidas adoptadas por las autoridades de supervisión y de resolución" en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 731 a 750.

- BERGES LOBERA, A y ONTIVEROS BAEZA, E. "La reestructuración del sistema bancario: gestación, gestión y digestión, en Información Comercial Española: *la crisis financiera diez años después*", enero-febrero nº 906, 2019, págs. 45 a 56.

- BERNAD MORCATE, C. "Reestructuración de las cajas de ahorros: evolución del número de oficinas 1986-2013". REVESCO, *Revista de Estudios Cooperativos* nº125, 2017, págs. 7 a 23.

- BRUFAO CURIEL, P. "Análisis de la supervisión por el Banco de España de las cajas de ahorros y las fundaciones bancarias", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 144, octubre-diciembre 2016, págs.152 a 172.

- CALVO VERGEZ, J. "Las llamadas pruebas de estrés a la banca europea y su proceso de recapitalización diseñado por el Eurogrupo", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 127, 2012, págs. 163 a 190.



Universidad de Valladolid

- CALVO VERGEZ, J. "Perspectivas de futuro en la resolución de entidades financieras tras el caso Banco Popular", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 154, abril-junio 2019, págs. 155 a 174.
- CARRASCOSA MORALES, A., "El Mecanismo Único de Resolución Bancaria", *Revista de estabilidad financiera*, nº 36, Banco de España, primavera 2019, págs. 7 a 20.
- CARRASCOSA MORALES, A y DELGADO ALFARO, M. "Información comercial española, ICE", *Revista de economía*, Madrid, nº 874, 2013, págs. 81 a 90.
- CARRASCOSA MORALES, A., "El funcionamiento del nuevo marco europeo de resolución bancaria", *Revista económica ICE* nº902, Mercado Interior Europeo 25 años después, 2018, pág. 109 a 126.
- CASTILLA CUBILLAS, M. "Despolitización de las cajas de ahorros y test de estrés", *derecho de los negocios*, nº 243, 2010, págs. 5 a 19.
- CHOZAS VINUESA, G. "El Mecanismo Único de Resolución", *Revista Española de Control Externo*, volumen XIII, nº 52, enero 2016, págs. 125 a 150.
- CONTHE, M. "Los dilemas de la resolución" en Un futuro para la Unión Monetaria, FERNÁNDEZ MENDEZ DE ANDES, F., *Anuario del Euro 2017*. Fundación ICO, 2017, págs. 221 a 236.



Universidad de Valladolid

- CORONA VALLE, D. "Consideraciones y reflexiones sobre los avances europeos en cooperación internacional e intercambio de información tributaria: presente y futuro de FATCA y CRS", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 11, 2018, digital sin numerar.

- DE GIOIA CARABELLESE, P., y FERNÁNDEZ TORRES, I. "The ResolutionTools: a Legal Analysis and an Empirical Investigation" en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 845 a 900.

- DE DIEGO DE MINGO, J. "El interés público en la resolución bancaria. Un concepto controvertido", en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 641 a 680.

- DE DIEGO DE MINGO, J. "La regulación bancaria en el marco de la resolución de entidades de crédito en dificultades: tres casos de estudio", *Revista Universitaria Europea*, nº 29, julio- diciembre, 2018 págs. 155 a 188.

- DE GREGORIO MERINO, A. "Reflexiones preliminares sobre la unión bancaria", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 33, 2014, págs. 1 a 10.

- DE LA DEHESA, G. *La primera gran crisis financiera del Siglo XXI. Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios*, Alianza, Madrid, 2009, págs. 3 a 584.

- DE MIGUEL CANUTO, E. "In extenso, cajas de ahorro y consolidación fiscal". *Revista quincenal fiscal*, nº 7, 2015, págs. 19 a 48.



- DELGADO ALFARO, M. “La Directiva Europea de Recuperación y Resolución de Entidades Bancarias”, en MARTINEZ PARDO R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos*, 2013, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación nº 51, 2013, págs. 69 a 81.

- DEPRES POLO, M., VILLEGRAS MARTOS, R., y AYORA ALEIXANDRE, J. *Manual de regulación bancaria en España*, Funcas, Madrid, 2017, págs. 5 a 638.

- DOMINGUEZ MARTINEZ, J.M. y LÓPEZ JIMÉNEZ, J.Mª. “El papel de los Bancos centrales: ¿estabilidad económica “vs” estabilidad financiera? en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 213 a 263.

- ESTEBAN RÍOS, J. *El Mecanismo Único de Supervisión: oportunidad, configuración y problemas planteados*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, págs. 11 a 619.

- ESTEBAN RIOS, J. “La progresiva publificación de espacios reservados al derecho mercantil: confluencia de disposiciones públicas y privadas en sede de gobierno corporativo de banca”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, nº 24/2019, Wolters Kluwer, Madrid, 2019, pág. 1 a 4.

- ESTELLA DE NORIEGA, A. “La regulación de los “stress test” a la banca en la Unión Europea: una cuestión de credibilidad”, en AA.VV. *Estudios sobre*



Universidad de Valladolid

resolución bancaria. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 299 a 324.

- FERNÁNDEZ LÓPEZ, U. “La estabilidad financiera como bien jurídico digno de tutela: el caso europeo”, en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 325 a 375.
- GAVILÁN GONZÁLEZ, A. “Los retos del sector bancario español”, en Principales retos actuales y futuros del sector bancario español”, *Instituto español de analistas financieros, documento de trabajo*, nº 18, noviembre 2019, págs. 35 a 48.
- GIL SALDAÑA, A. *Sistema financiero español. Manual práctico*. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pág. 7 a 510.
- GONZÁLEZ PARAMO, J.M. El BCE y la unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente. *Cuadernos de información económica*, nº 250, enero-febrero 2016, pág. 131 a 143.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, L. y MANSO OLIVAR, R. “Los instrumentos de resolución y su inadecuación a los problemas coyunturales de liquidez de las entidades, en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 575 a 604.
- GONZÁLEZ VAZQUEZ, J.C. “La regulación de la retribución en las entidades de crédito. Una solución desenfocada a un problema menor” en AA.VV



Universidad de Valladolid

Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito. GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L., La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2018, págs. 245 a 321.

- HANNOUN, H. “Financial deepening without financial excesses”, 43rd SEACEN Governors’ Conference. Jakarta, 2008, pág. 8.
- HERNÁNDEZ SASETA, C. “La toma de decisiones de supervisión por el Banco Central Europeo”, en AA.VV. *Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público.* UREÑA SALCEDO, J.A. (coordinador), Iustel, Madrid, 2019, págs. 35 a 56.
- HOCHES ÍÑIGUEZ, J.R. y GARCÍA PERRONE, G. “La nueva arquitectura europea para la regulación y supervisión financiera”, *Working paper IE Law School*, 2010, págs. 3 a 41.
- IZQUIERDO CARRASCO, M. “La discutible utilización por el Banco Central Europeo de entidades auditadoras y consultoras en la inspección in situ” en AA.VV. *Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público.* UREÑA SALCEDO, J.A. (coordinador), Iustel, Madrid, 2019, págs. 57 a 92.
- KRUSE, M. y FERNÁNDEZ, I. “Planificación de la resolución de entidades de crédito en España y en la eurozona”, *Revista de estabilidad financiera*, nº 36, Banco de España, primavera 2019, págs. 59 a 61.
- LA CASA GARCIA, R. “Los modelos de organización de las cajas de ahorros”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 131, 2013, págs. 7 a 34.



- LAGUNA DE PAZ, J.C. “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *Revista de Administración Pública*, nº 194, Madrid, mayo-agosto 2014, págs. 49 a 77.

- LAMPREAVE MARQUEZ, P. “¿Cómo converge el cuadro marco de la Unión Bancaria Europea y la normativa europea de ayudas de estado financieras? en AA.VV. *Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito*. GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L (directores), La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2018 págs. 129 a 185.

- LIDÓN LARA, Mª. “Visión crítica del sistema de competencias compartidas en el Mecanismo Único de Supervisión”, en AA.VV. *Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito*. GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L (directores), La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pág. 59 a 90.

- LIDÓN LARA ORTIZ, Mª. *La Supervisión Bancaria Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 2018 págs. 1 a 179.

- LIDÓN LARA ORTIZ, Mª. *Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar las decisiones de la autoridad de resolución de la banca española*, Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Volumen 60 nº 3, 2017, págs. 325 a 347.



- LOPERENA ROTA, D. “El retorno del Derecho Administrativo”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 3, 2009, págs. 2 a 4.

- LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. “Banco Popular: sobre hundimientos y rescates”, *Diario la Ley*, nº 8998, 12 de junio de 2017, págs. 1 a 4.

- LORENTE HOWELL, J.L. “El mecanismo único de supervisión europeo”, *Revista de actualidad jurídica Aranzadi*, nº 901/2015, 2015, pág. 1 a 3.

- LOSADA LÓPEZ, R. *Agencias de rating: hacia una nueva regulación*, Monografía nº 34, Comisión Nacional del Mercado de Valores, enero 2009, pág. 5 a 65.

- MARÍN, M., “Una Unión Bancaria plena como alternativa. Reflexiones sobre la necesidad (o no) de una Unión Fiscal para la UE”, *Fundación FAES*, nº 220, 2019, págs. 1 a 23.
- MARIMÓN DURÁ, R. II Jornada sobre Shadow Banking “Los sistemas de financiación alternativa a la bancaria y el fomento de la financiación empresarial”, *Revista de Derecho Bancario y Bursatil*, nº 141, 2016, págs. 258 a 263.

- MARIMÓN DURÁ, R. “Pasado y presente de la banca en la sombra y su respuesta normativa” en AA.VV. *Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público*. UREÑA SALCEDO, J.A. (coordinador), Iustel, Madrid 2019, pág. 181 a 198.



Universidad de Valladolid

- MARTIN, A., y SEBASTIAN, J. "Principales retos actuales y futuros del sector bancario español". Instituto Español de Analistas Financieros, *Documento de trabajo* nº 18, noviembre 2019, págs. 63 a 78.

- MARTINEZ GUERRA, M. "Los requerimientos de MREL ante la nueva Directiva de resolución bancaria europea", *cuadernos de información económica*, nº272, 2019, págs. 25 a 33.

- MATIAS FELER, A. "Soft Law como herramienta de adecuación del derecho internacional", *lecciones y ensayos*, nº 95, 2015, págs. 281 a 303.

- MAYORGA TOLEDANO, M.C. "Operatividad del MUR: Tratamiento de las últimas crisis bancarias en España e Italia en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pág. 1241 a 1278.

- MAZUELOS BELLOSO, A. "Soft Law: mucho ruido y pocas nueces", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, nº 8, págs. 1 a 40.
- MENCIA, J. y SAURINO, J. Banco de España. "Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores", *documentos ocasionales*, nº 1601, Madrid, 2016, págs. 1 a 28.

- MENDEZ ALVAREZ-CEDRON, J.M^a y HERNANGOMEZ CRISTOBAL, F. "La insuficiente armonización de los fondos de depósitos en la Unión Europea", *Fundación de Estudios Financieros*, 2008, pág.135 a 152.



Universidad de Valladolid

- MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F. “Las Autoridades Europeas de Supervisión: estructura y funciones”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 27, 2014, págs. 125 a 138.
- MILLARUELO, A y DEL RIO, A. “La construcción de la Unión Bancaria”, *Boletín económico del Banco de España*, noviembre 2014, págs. 67 a 76.
- MOCHÓN LÓPEZ, J. y OLIVARES ALVARO, B. “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria. El papel del Banco de España”, *Revista Española de Control Externo*, volumen XVIII, nº 5, enero 2016, págs. 103 a 124.
- MORGADO DIAZ, C. “El Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución: Resolución del Banco Popular”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 110, enero-abril 2018, pág. 295 a 313.
- PALÁ LAGUNA, REYES. “Los intermediarios principales en la “banca paralela”: el control de su actividad respecto a los Hedge Funds”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, nº18, 2016, págs. 6 a 17.
- PALÁ LAGUNA, REYES. “A propósito de la reestructuración de la supervisión financiera en España”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, nº19, 2016, págs.1 a 4.
- PALOMAR OLMEDA, A. “El sistema de resolución de entidades de crédito en España: aspectos generales de la Ley 11/2015, de 18 de junio en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A. y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 135 a 176.



- PEÑAS MOYANO, M^a J. "La resolución de las entidades de crédito", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 135, 2014, págs.39 a 61.

- PHILIPPON, T. y SALORD, A. "Bail-ins and Bank Resolution in Europe. A Progress Report", *Geneva reports on the World Economy*, Special Report 4, 2017, págs. 1 a 55.

- PONCE HUERTA, J. "El FROB en la reestructuración del sistema bancario español. Evolución tras una década de actividad 2009-2019 y consideraciones para la Unión Bancaria", *Revista de Estabilidad Financiera*, nº36, Banco de España, 2019, págs. 27 a 46.

- POSADA RODRIGUEZ, M. "Los denominados procedimientos comunes en el marco del Mecanismo Único de Supervisión" en AA.VV. *Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito*. GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L (directores), La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2018, págs. 101 a 127.

- QUINTERO, J., SANTOS, R., FERNÁNDEZ, A., y MORENO, A. "Fintech: panorama y retos en la obtención de información", *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 38, 2019, págs. 74 y 75.

- RECARTE, A. *El informe Recarte*, la esfera de los libros, Madrid, 2009, págs. 6 a 409.



Universidad de Valladolid

- RISPOLI FARINA, M. "La recapitalización cautelar del Monte dei Paschi di Siena y la liquidación forzosa administrativa de Veneto Banca y Banca Popolare di Vicenza. Estudio comparativo, en AA.VV. *Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito*. GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L (directores), La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2018 pág. 327 a 356.

- RODRIGUEZ DE CODES ELORRIAGA, E. "Las nuevas medidas de Basilea III en materia de capital", *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 19, 2010, págs. 9 a 20.

- RODRIGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, T., "Los estratos de la innovación tecnológica: una teoría para definir la respuesta regulatoria Fintech", *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, nº 0 junio-diciembre 2020, págs. 255 a 288.

- RODRIGUEZ PELLITERO, J. "Riesgo sistémico y supervisión macroprudencial de las entidades de crédito", en AA.VV. *Regulación bancaria y actividad financiera*. GONZÁLEZ VAZQUEZ, J.C y COLINO MEDIAVILLA, J.L. (directores), Wolters Kluwer, Madrid, 2020, págs. 69 a 120.

- ROLDAN, J.M. "La regulación bancaria: nuevos retos", en AA.VV. *31 claves para la gestión de riesgos en entidades bancarias*. ESPÍ MARTINEZ, J.M., Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, 2015, pág. 1 a 593.

- RUIZ CLAVIJO, S.J y HERNÁNDEZ ROMEO, P. "Informe pericial sobre la resolución del Banco Popular". Audiencia Nacional, Auto de 15 de febrero de 2018 págs. 1 a 299.



- RUIZ OJEDA, A. “No creditor worse off” (NCWO): la (in)soportable levedad del Derecho paraconcursal bancario, en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A y LÓPEZ JIMÉNEZ, J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 525 a 573.

- SALVADOR ARMENDARIZ, M^a. A. “Transformaciones en la regulación bancaria, una perspectiva desde el derecho público” en AA.VV. *Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de la crisis de las entidades de crédito*. COLINO MEDIAVILLA, GONZÁLEZ VAZQUEZ, FREIRE COSTAS y RECAMAN GRAÑA, Comares, Granada, 2015, págs. 113 a 146.

- SANCHEZ CALERO GUILLARTE, J. y TAPIA HERMIDA, A. J. “Las agencias de calificación crediticia ante los nuevos retos regulatorios”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 132, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, págs. 51 a 76.

- SANCHEZ CALERO, J. “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria: competencias mercantiles”, en AA.VV. *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*. TEJEDOR BIELSA, J.C y FERNÁNDEZ TORRES, I, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, 2014, pág. 45 a 73.

- TAPIA HERMIDA, A. J. “El régimen de las participaciones significativas de entidades de crédito” en AA.VV. *Cuestiones controvertidas de la regulación de entidades de crédito*. GONZÁLEZ VAZQUEZ J.C, COLINO MEDIAVILLA J.L. (directores), La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2018, págs. 189 a 242.



- TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. *La reforma Bancaria en la Unión Europea y España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs.3 a 680.

- TEMBOURY REDONDO, M. “El Memorando de Entendimiento de 2012 como punto de partida de la normativa de resolución bancaria y del nuevo Derecho de insolvencia de las entidades de crédito”, en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A y LÓPEZ JIMÉNEZ, J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 73 a 105.

- TORO HUERTA, M.I. “El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, UNAM, junio 2006, págs. 513 a 549.

- TORRERO MAÑAS, A. *La crisis financiera internacional, cuarto año*, Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 1 a 126.

- URBANEJA CILLÁN, JORGE. “El régimen de la reestructuración y resolución de entidades de crédito. La compleja transposición al ordenamiento español de la normativa europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 42, 2017, págs. 87 a 127.

- URÍA FERNÁNDEZ, F. *La nueva regulación y supervisión bancaria. Diez años de reforma tras la crisis*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pág. 13 a 332.

- URIA FERNÁNDEZ, F., “El nuevo régimen europeo de resolución bancaria”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº 138, 2015, págs. 107 a 132.



Universidad de Valladolid

- VERONA MAREL, M^a. C y DÉNIZ MAYOR, J. J. *Las agencias de rating y la crisis financiera de 2008. ¿El fin de un poder sin control?* Criterio Libre, volumen 9, nº 14, Bogotá (Colombia), enero-junio 2011, págs. 127 a 160.
- ZAMARIEGO MUÑOZ, A. “El aumento del riesgo de liquidez como paso previo a una resolución bancaria”, en AA.VV. *Estudios sobre resolución bancaria*. RUIZ OJEDA, A y LÓPEZ JIMÉNEZ J. (directores), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, págs. 605 a 645.



OTROS MATERIALES

- Banco de España. Informe anual del Banco de España, 2007.
- DE LA SOTA, C. “Todas las claves del rescate de Fannie Mae y Freddie Mac”, EL PAÍSECONOMÍA, 13 de septiembre de 2008.
- ROUBINI, N. “Shadow Banking”, Financial Times, 15 Septiembre 2008.
- Informe Larosière, Bruselas, 25 de febrero de 2009, págs. 1 a 97.
- Banco de España. Revista de Estabilidad Financiera del Banco de España nº 19, 2010, págs. 1 a 112.
- Consejo de Estabilidad Financiera: “Shadow Banking System: Scoping the Issues. A Background Note of Financial Stability Board, 12 de abril de 2011, pág. 2.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Una hoja de ruta hacia la unión bancaria”, COM (2012) 510, de 12 de septiembre de 2012.
- Memorando de Entendimiento de Condiciones de Política Sectorial Financiera. Ministerio de Asuntos Exteriores, 20 de julio de 2012, págs. 1 a 23.
- Global Shadow Banking Monitoring Report 14 de noviembre 2013, págs. 1 a 48.
- Banco Central Europeo, Supervisión Bancaria europea: funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión y enfoque de supervisión, 2014.
- Banco Central Europeo. Guía de supervisión bancaria, septiembre 2014.
- EBA/GL/2015/03
- Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España, Madrid, 2015.
- Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España, Madrid, 2016.
- Banco de España. Memoria de la Supervisión Bancaria en España, Madrid, 2017.
- LINDE DE CASTRO L.M, “Coste y beneficio del rescate bancario”, periódico ABC, 12 septiembre 2017.
- Banco de Pagos Internacionales , Comité de Supervisión Bancaria de Basilea “Basilea III: finalización de las reformas poscrisis”, diciembre 2017.



Universidad de Valladolid

- BLAZQUEZ P., "MUR: la nueva herramienta de la UE para salvar bancos", www.domesticatueconomia.es, 15 junio 2017.
- Consejo de Estabilidad Financiera. 2017. Financial Stability Implications from FinTech, Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention.
- T- 478/17, T-497/17 Y T-510/17, publicados en el DOUE 318, 330 y 374 del año 2017.
- VIAÑA, D y VALERO, C. "Draghi aplaude la forma en la que se interviene Banco Popular y reconoce la "fuga de depósitos", periódico *El Mundo*, 8 de junio de 2017.
- RIBÓN SEISDEDOS, E. "Caso Banco Popular: defensa civil del accionista. Examen fáctico, fundamentos sustantivos y estrategia procesal", Sepin, 2018, págs. 9 a 10.
- Banco de España. Memoria de Supervisión Bancaria en España, Madrid, 2018.
- Banco Central Europeo. Manual de Supervisión del Mecanismo Único de Supervisión, 2018.
- Nota de prensa Banco Central Europeo de 14 de diciembre de 2018.
- European Parliament. Completing the Banking Union. Economic Governance Support Unit. February 2019.
- Banco de España. Memoria de Supervisión, Madrid, 2020.
- Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. Informe Anual correspondiente al ejercicio 2020. Aprobado por la Comisión Gestora del 9 de junio de 2021 y que rinde a sus miembros y al Banco de España.



PÁGINAS WEBS

- https://www.elespanol.com/invertia/empresas/20190620/jur-desvelar-datos-resolucion-banco-popular/407710773_0.html
- [11.www.casos-aislados.com/Caso-por-partido.php?Partido=Cajas%20de%20Ahorros](http://www.casos-aislados.com/Caso-por-partido.php?Partido=Cajas%20de%20Ahorros)
- <http://www.fsb.org/2014/11/adequacy-of-loss-absorbing-capacity-of-global-systemically-important-banks-in-resolution/>
- http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120720_MOU_espanyol_2_rubrica_MECC_VVV.pdf
- <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/La-Audiencia-Nacional-rechaza-la-responsabilidad-patrimonial-del-Banco-de-Espana-por-los-perjuicios-causados-en-la-operacion-de-venta-del-Banco-Popular->
- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/06/06/companias/1496768356_720404.html
- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/07/13/companias/1499964883_446518.html
- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/07/05/companias/1562343176_266181.html
- <https://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/63/pyc633.htm>



Universidad de Valladolid

- <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>
 - https://elpais.com/diario/1989/07/15/economia/616456815_850215.html
 - https://elpais.com/diario/2003/01/10/economia/1042153208_850215.html
 - https://elpais.com/economia/2016/12/01/actualidad/1480580415_534151.html
 - https://elpais.com/economia/2017/06/26/actualidad/1498485892_769445.html
 - https://elpais.com/economia/2017/08/08/actualidad/1502207980_891427.html
 - https://elpais.com/economia/2017/12/01/actualidad/1512121565_426364.html
 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1024>
 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0575>
 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0806>
 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0468>
 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32013R0575>
 - <https://g20.org/en/summit/previoussummits/>
 - <https://seniorexecutivenetwork.com/>
 - https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/resolution_decision_updated_on_30_10_2018.pdf



Universidad de Valladolid

https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_decision_srb_ees_2017_08_non-confidential_scanned.pdf

- https://www.abc.es/economia/abci-disuelve-banco-andalucia-tras-anos-historia-absorbido-banco-popular-200908070300-923166916338_noticia.html?ref=https%2Fwww.google.com%2F
- https://www.abc.es/tecnologia/consultorio/abci-facebook-prepara-propia-moneda-como-funcionara-201906150059_noticia.html?ref=https%2Fwww.google.com%2F
- https://www.abc.es/economia/abci-europa-fracasa-intento-conseguir-agencia-calificacion-propia-201602130217_noticia.html
- <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.es.html>
- https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESP_OP.pdf
- https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESP_OP.pdf
- <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/nationalsupervisors/html/index.es.html>
- <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/whoiswho/administrativeboardofreview/html/index.es.html>



Universidad de Valladolid

- <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/whoiswho/organigram/html/index.it.html>
- <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ssm.pr170607.en.html>
- <https://www.bbva.com/es/bbva-ya-cumple-con-su-nuevo-requisito-mrel/>
- https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Hacia_la_union__edee8ef6f426941.html
- https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Participantes_4778e8f1b666941.html
- https://www.bde.es/bde/es/secciones/normativas/Regulacion_de_En/Comunitaria/Agencias_de_cal_6a86b6f01c03731.html
- <https://www.bde.es/bde/es/secciones/sobreelbanco/funcion/Funciones.html>
- <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/InformacionMus/Arc/Fic/ssm.listofsupervisedentities201912.en.pdf>
- https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/17/presbe2017_72.pdf
- <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Eurosistema/elaprocedures.es.pdf>



- <https://www.bde.es/f/webbde/SGE/regis/ficheros/es/renl184.pdf>
- https://www.bde.es/webbde/es/estadis/ifm/if_es.html
- https://www.bis.org/about/profile_es.pdf
- https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm
- https://www.bis.org/bcbs/publ/d342_es.pdf
- <https://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>
- https://www.bis.org/publ/bcbs238_es.pdf
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-6789>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-12056>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1455>
- https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6726
- https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-7580 «BOE» núm. 155, de 30 de junio de 2017, páginas 55470 a 55482



Universidad de Valladolid

- <https://www.boe.es/doue/2019/150/L00226-00252.pdf>
- <https://www.boe.es/doue/2019/150/L00296-00344.pdf>
- <https://www.businesswire.com/news/home/20080317005637/es>
- <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/infographics-srm/>
- <https://www.diarioinformacion.com/economia/2103/banco-popular-entra-eeuu-compra-totalbank-218-millones/651060.html>
- https://www.sareb.es/es_ES/conoce-sareb/como-trabajamos/sareb-en-cifras.
- <https://www.ecb.europa.eu/press/govcdec/otherdec/2020/html/ecb.gc200504~fc1bc4114.es.html>
- https://www.economiadigital.es/finanzas-y-macro/banco-santander-aprueba-la-absolucion-del-popular_551255_102.html
- https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-05-02/abanca-compra-popular-filial-credito-consumo-39-millones-euros_1376245/
- https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-05-11/saracho-encarga-venta-urgente-popular-banco-popular-riesgo-quiebra-jp-morgan-lazard_1381191/
- https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-04-10/peritos-banco-popular-capital-perdidas-ocultas_1934690/



Universidad de Valladolid

- <https://www.eleconomista.es/banca-finanzas/noticias/8308683/04/17/Moodys-rebaja-dos-escalones-el-rating-de-Banco-Popular-y-le-otorga-perspectiva-negativa.html>
- <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/5385447/12/13/www.adsquare.com/La-CNMV-suspende-de-forma-cautelar-la-cotizacion-de-Banco-Popular.html>
- <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/7591089/05/16/Banco-Popular-amplia-capital-por-2505-millones-para-fortalecer-su-balance.html>
- <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/771694/09/08/Banco-Popular-absorbe-a-sus-filiales-regionales-Banco-de-Castilla-Banco-de-Credito-Balear-Banco-de-Galicia-y-Banco-de-Vasconia.html>
- <https://www.elmundo.es/economia/2019/11/20/5dd51598fddff5e038b456f.html>
- <https://www.elmundo.es/economia/empresas/2017/04/07/58e7e2a946163fb6798b45aa.html>
- <https://www.elperiodico.com/es/economia/20100629/el-popular-crea-con-credit-mutuel-un-nuevo-banco-354537>
- <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.es.html>
- https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/101216_ESRB_establishment.es.pdf?b9eddf5008b60a960fc59371b748814



Universidad de Valladolid

- https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_es.pdf?f1c7edf9533e93b9b6201b53a588bc6c.

- <https://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-filial-lusa-santander-completa-fusion-negocio-portugues-banco-popular-20171227191455.html>

- <https://www.europapress.es/economia/noticia-banco-popular-culmina-exito-ampliacion-capital-2500-millones-20121128212416.html>

- <https://www.expansion.com/2014/09/22/empresas/banca/1411404679.html>

- <https://www.expansion.com/empresas/banca/2017/02/10/589e06d622601d894a8b4691.html>

- <https://www.expansion.com/empresas/banca/2020/04/08/5e8cd2dd468aebd4518b4583.html>

- <https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/519/FROBImplementingActJune72017.pdf>

- <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P221119-1.pdf>

- <https://www.hispanidad.com/uploads/s1/22/24/92/banco-popular-informe-peritos-bde.pdf>

- <https://www.mofa.go.jp/files/000013872.pdf>



- <https://www.mofa.go.jp/files/000014003.pdf>
- <https://www.mofa.go.jp/files/000111447.pdf>
- https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-1/pdfs/declaration_1006.pdf#page=15
- <https://www.rtvcyl.es/Noticia/C36A0D69-FBBC-585D-4A9779B8202F0D07/20170620/rodrigo/echenique/nuevo/presidente/banco/popular>
- <https://www.rtve.es/noticias/20111010/opa-amistosa-del-popular-sobre-pastor-preve-sinergias-valor-800-millones-euros/467366.shtml>
- https://www.webcapitalriesgo.com/040814_6_8055/
- https://ec.europa.eu/commission/index_es
- <https://www.esrb.europa.eu/about/html/index.es.html>
- <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.es.html>
- <https://www.bde.es/bde/es/>
- www.bis.org
- <http://www.fundacionico.es>



Universidad de Valladolid

- <https://www.consilium.europa.eu/es>
- www.bis.org
- www.casos-aislados.com/Caso-por-partido.php?Partido=Cajas%20de%20Ahorros
- www.srb.europa.eu/en/content/banco-popular
- www.srb.europa.eu/en/node/958
- www.srb.europa.eu/en/node/958
- https://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/actividad/BCBS/El_Comite_de_Su_13e462eab2e4961.html#:~:text=El%20BCBS%20est%C3%A1%20compuesto%20por,organismos%20internacionales%20y%20algunos%20pa%C3%ADses.
- https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-08-18/banca-liquidez-exceso-regulacion-crisis-coronavirus_2716951/
- <https://capital.es/2020/11/27/el-banco-santander-vuelve-a-ser-la-unico-corporacion-espanola-de-importancia-sistematica-mundial/#:~:text=Por%20otro%20lado%2C%20el%20Banco,y%20Bankia%2C%20adem%C3%A1s%20del%20Santander.>
- <https://www.sepblac.es/es/>
- <https://www.amcesfi.es/wam/es/>
- https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/icip_ilAAP_faq.es.html



Universidad de Valladolid

- <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/11136286/03/21/Sareb-perdio-1073-millones-en-2020-un-133-mas-en-linea-con-sus-previsiones.html>
- www.frob.es/es/FondoResolucionNacional/Paginas/Contribuciones.Fondos-de-Resolucion.aspx
- <https://www.elperiodico.com/es/economia/20180724/el-fondo-de-resolucion-bancaria-europeo-ya-tiene-24900-millones-de-euros-6958323>
- <https://srb.europa.eu/en/node/804>
- <https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/645/20200715%20FROB%20Contrib.%20ex%20ante%202020.pdf>
- www.consilium.europa.eu/es
- www.helpmycash.com/depositos/fondos-de-garantia-de-depositos-que-bancos-son-seguros-lista/
- <https://www.lavanguardia.com/economia/20190531/462501774729/economia-colaborativa-generara-300000-millones-euros-2025-brl.html>
- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/06/11/companias/1623399691_075503.html
- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/06/02/opinion/1622649252_533087.html
- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/03/24/companias/1616585876_728492.html



Universidad de Valladolid

- <https://www.cftc.gov/LawRegulation/DoddFrankAct/index.htm>
- https://www.bis.org/bcbs/publ/d342_es.pdf
- https://www.bde.es/webbde/es/estadis/ifm/if_es.html
- https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/21/presbe2021_24.pdf
- <https://www.bis.org/bcbs/publ/d328.htm>
- <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index.es.html>
- <https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/519/FROBImplementingActJune72017.pdf>
- https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/19/mayo/Revista_EF_36_Primavera.pdf
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0102&from=EN>
- <https://ep00.epimg.net/descargables/2013/07/18/d1b47ffed295e5029d75b6385f49456a.pdf>
- <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/14/banking-union-council-adopts-measures-to-reduce-risk-in-the-banking-system/>