

# El Mecanismo Único de Resolución: segundo pilar de la unión bancaria

Francisco J. Valero\*

**La UE está debatiendo sobre la creación de un procedimiento único de resolución de crisis bancarias que junto con la propuesta de creación de un nuevo Mecanismo Único de Supervisión, constituyen los dos pilares principales de la unión bancaria. Las negociaciones están avanzando lentamente y dados los condicionantes políticos, esperamos más cambios que deben introducirse antes de la aprobación definitiva de la directiva.**

*La existencia de un Mecanismo Único de Resolución de crisis bancarias garantizaría la ausencia de cualquier distorsión competitiva en esta materia dentro del mercado único y tendría como principal objetivo que si un banco sujeto al Mecanismo Único de Supervisión se enfrentase a graves dificultades, pudiera procederse a su resolución de manera eficiente y con un coste mínimo para los contribuyentes y la economía real. Aunque el mecanismo de decisiones en la UE es lento y complicado, parece que a lo largo del próximo año debiera estar en funcionamiento.*

## Introducción

La Comisión Europea (CE) propuso el 10 de julio de 2013 el Mecanismo Único de Resolución (MUR) de crisis bancarias, dentro de la denominada unión bancaria (UB), que se tradujo en una propuesta de reglamento, COM(2013) 520. Esta debe tramitarse por el procedimiento habitual de codecisión, es decir, con la aprobación del Consejo de la Unión Europea (UE) y del Parlamento Europeo, que, idealmente, debería conseguirse antes de que acabe la actual legislatura de este último, ante las elecciones previstas para mediados de 2014.

El MUR, que se configura como algo más que una red de autoridades nacionales de resolución, como es el FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) en el caso español, se concibe como un complemento necesario del Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Este último está pendiente todavía de su aprobación final en la fecha en que se escribe este artículo, a primeros de septiembre de 2013, de forma que ambos tendrán el mismo ámbito: los bancos de los países de la eurozona más aquellos países restantes de la UE que se adhieran voluntariamente a ellos<sup>1</sup>

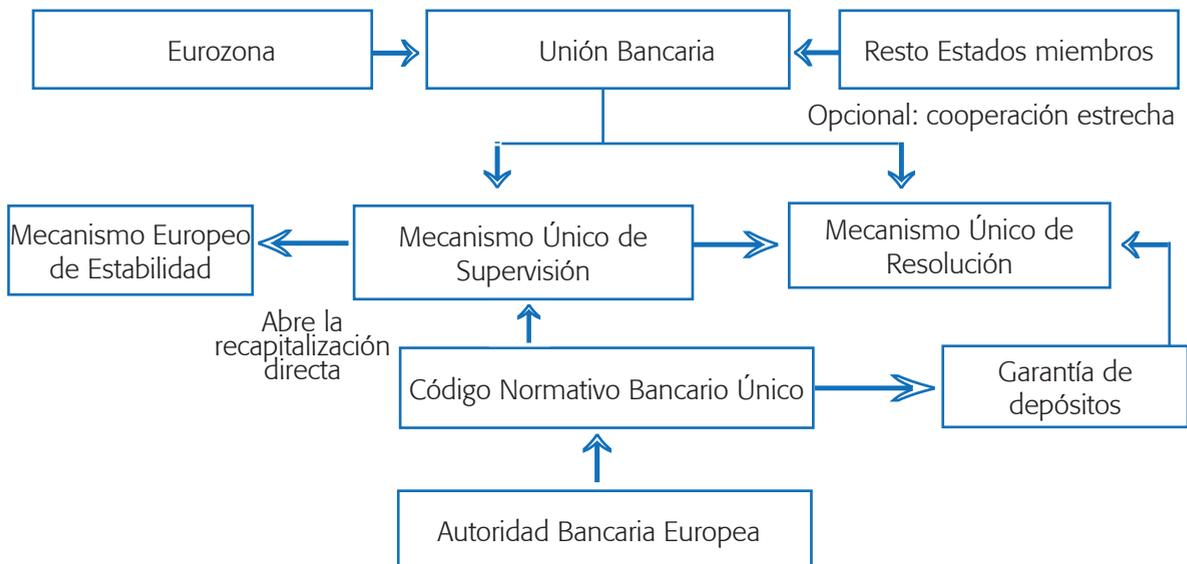
Ambos pilares, MUS y MUR, configurarían la UB, tal y como se expone en el gráfico 1. A veces se

\* Socio de A.F.I. (Analistas Financieros Internacionales, S.A.). Catedrático de Economía Financiera de la Universidad Autónoma de Madrid.

<sup>1</sup> Se estima en torno a unos 6.000 bancos en total.

Gráfico 1

## La Unión Bancaria Europea



Fuente: A.F.I.

habla de una garantía de depósitos común, pero se trata de un tema al que, en estos momentos, no se le ha dado entidad propia en la UE, aunque, como figura en el gráfico y se menciona posteriormente en este artículo, está presente, pero por su inevitable conexión con el MUR.

Recuérdese que la UB pretende romper el círculo vicioso entre riesgos soberanos y bancarios en la unión monetaria y, al mismo tiempo, eliminar la fragmentación que se produce en la misma con las consiguientes distorsiones competitivas derivadas de las diferentes condiciones financieras de los agentes económicos en la misma según el país de procedencia, que, lógicamente, son peores para los países más débiles, como es el caso de España.

La base legal en la que se apoya la CE para poner en marcha el MUR es el art. 114 del Tratado de funcionamiento de la UE (TFUE), que tiene

por objeto la aproximación de las legislaciones de los países de la UE con vistas al funcionamiento del mercado único. Esto evita cualquier reforma del Tratado, como ha pedido algún país, singularmente Alemania, pero, al mismo tiempo, también pone de manifiesto algunas limitaciones de este enfoque.

## Relación con la Directiva de resolución

El MUR se apoya en la Directiva sobre recuperación y resolución de bancos, COM(2012)280, actualmente en negociación bajo el procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, que se aplicaría a toda la UE. Dicha directiva vendría a ser el *single rulebook* en materia de resolución bancaria, que garantizaría la ausencia de cualquier distorsión competitiva en esta materia dentro del mercado único<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Podría argumentarse que la no participación en un mecanismo centralizado de resolución podría suponer una desventaja competitiva, pero, de haberla, sería por libre elección de los países.

Esta directiva cobró una especial relevancia con ocasión de la crisis de Chipre ante el papel jugado por los depósitos garantizados (hasta los 100.000 euros en la resolución de crisis bancarias, que dio lugar a una negociación en el seno del Consejo de la UE cuyos resultados provisionales se han reflejado en la propuesta efectuada para el MUR fundamentalmente en dos aspectos, recogidos en los arts. 15 y 24.3 de la misma, respectivamente:

- Prelación de los pasivos a efectos de recapitalización interna, que seguiría este orden descendente de prioridades: Capital ordinario. Capital adicional (niveles 1 y 2).
  - Créditos de altos directivos y consejeros.
  - Otros créditos subordinados.
  - Créditos no preferentes y no garantizados.
  - Otros depósitos (no garantizados) y créditos de los sistemas de garantía de depósitos.
  
- Pasivos excluidos de recapitalización interna, sin que el orden siguiente indique en este caso ninguna prioridad, en una relación que recogemos de forma sintética:
  - Depósitos garantizados.
  - Otros pasivos garantizados<sup>3</sup>.
  - Pasivos que surgen de activos o dinero de clientes o de una relación fiduciaria.
  - Pasivos interbancarios, excluyendo las entidades que formen parte del mismo grupo, con vencimiento original inferior a siete días.
  - Pasivos derivados de la participación en un sistema de pagos o de liquidación de valores con vencimiento restante inferior a siete días.
  - Pasivos contraídos con empleados por salarios, pensiones o retribuciones fijas y, en algunos casos, también variables
  - Acreedores comerciales por suministro de bienes y servicios esenciales para el desarrollo cotidiano de las actividades.
  - Administraciones fiscales y de la seguridad social.

<sup>3</sup> Por ejemplo, para el caso español las cédulas hipotecarias.

Para entender la novedad y la complejidad de estos temas desde la perspectiva de nuestro país, podemos acudir a la legislación actualmente vigente en España sobre resolución bancaria, Ley 9/2012, que no prevé recapitalizar los depósitos no garantizados, como se ha defendido con cierta insistencia desde aquí, para no perjudicar la financiación de las entidades, ni entra en el mismo grado de detalle que acabamos de ver.

El MUR también recibe de la directiva mencionada la exigencia de un nivel mínimo de fondos propios y pasivos admisibles, en principio del 8% del pasivo total, al efecto de que puedan funcionar las recapitalizaciones internas, si bien en el MUR dicho nivel se fijará posteriormente por la Junta Única de Resolución que se menciona más adelante, art. 10 de la propuesta de reglamento. Sobre la base del mencionado nivel general, de los datos de los balances a marzo de 2013 de las principales entidades ajustados por las inyecciones de capital, los procesos de gestión de híbridos en curso y la venta de activos, podemos llegar a concluir, como muestra el gráfico 2, que solo tres entidades podrían absorber pérdidas por ese nivel sin afectar a otros pasivos, asumiendo el agotamiento total de los fondos. En el resto de los casos, se vería implicada, como mínimo, la deuda senior.

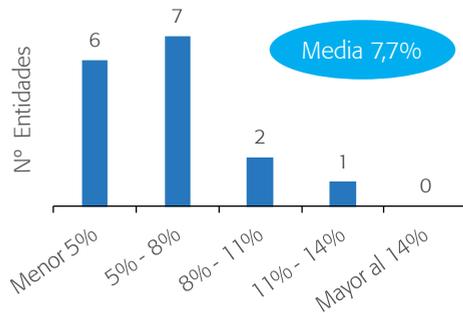
Si consideramos la deuda senior, el gráfico 3 nos muestra que solo tres entidades podrían necesitar que se recapitalizasen al menos parte de los depósitos no garantizados.

Con este ejercicio simplemente queremos estimar el posible efecto de las nuevas normas sobre resolución, incluyendo el MUR, en la banca española, lo que nos permite ver que, siendo un tema abierto en estos momentos por las razones indicadas, en todo caso puede tener un impacto significativo.

No es extraño que la resolución de crisis bancarias exija procesos aparentemente tan complicados, ya que el objetivo manifiesto de ambas normas es minimizar el coste de la crisis bancaria

Gráfico 2

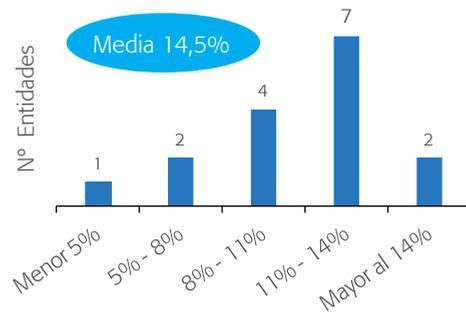
Distribución de entidades bancarias españolas por peso del patrimonio neto y deuda subordinada sobre el pasivo total



Fuentes: A.F.I., Banco de España, CECA, AEB, AIAF, Bloomberg.

Gráfico 3

Distribución de entidades bancarias españolas por peso del patrimonio neto, deuda subordinada y senior sobre el pasivo total



Fuentes: A.F.I., Banco de España, CECA, AEB, AIAF, Bloomberg.

para el sector público, lo que, inevitablemente, carga dicho coste sobre los propietarios y determinados acreedores de los bancos. No hay que olvidar también que la resolución de la crisis de un banco se considera, en general, una alternativa preferible a la liquidación del mismo, que siempre está disponible, pero dentro del ámbito del derecho concursal.

que el MUR, véase la nueva *Comunicación Bancaria*<sup>4</sup>, que reemplaza a la de 2008 y se aplica desde el 1 de agosto de 2013.

- La posibilidad de recapitalización directa por parte del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

De acuerdo con el calendario manejado por el Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013, se espera que el MUR pueda aplicarse a partir del 1 de enero de 2015, junto con la Directiva de recuperación y resolución de bancos. En ambos casos, la recapitalización interna se pospondría al 1 de enero de 2018.

Mientras tanto, seguirían aplicándose los regímenes nacionales de resolución, sobre los cuales la CE afirma que tendrían que converger progresivamente por la atribución de las pérdidas a los accionistas y demás acreedores elegibles que acabamos de ver, tendencia que se vería reforzada por:

- Los cambios en las reglas sobre ayudas públicas a la banca, adoptadas en la misma fecha

## Funcionamiento

De acuerdo con la propuesta de la CE, el MUR funcionaría en torno a los siguientes pasos:

- El Banco Central Europeo (BCE), como supervisor, decidiría cuando un banco del MUS estuviera en dificultades financieras graves y debería ser resuelto.
- Una Junta Única de Resolución (JUR), integrada por representantes del BCE, CE y las autoridades nacionales de resolución, prepararía la resolución del banco, con amplios poderes para analizar y definir el enfoque apropiado para ello. En esta tarea se implicarían estrechamente las autoridades nacionales de resolución afectadas.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera (*Comunicación bancaria*), publicada en el DOUE C 216, del día 30 de julio de 2013.

Si siguiendo caminos paralelos al MUS, concretamente al Consejo de supervisión del BCE, los responsables de la JUR serían nombrados al máximo nivel político, por el Consejo de la UE, previa aprobación del Parlamento Europeo. La JUR rendiría cuentas a ambas instituciones e incluso debería informar de sus actividades a los parlamentos nacionales de los países participantes.

La JUR funcionaría en sesiones plenarios y ejecutivas, estas últimas para la resolución de entidades concretas, en las que solo participarían las autoridades nacionales implicadas. En el caso de grupos transfronterizos, se prevé que todas las autoridades de acogida cuenten con un solo voto agregado, para reflejar la mayor responsabilidad de la autoridad de origen, que tendría también un voto.

- Sobre la base de una recomendación de la JUR, o por propia iniciativa, la CE decidiría si y cuándo un banco pasa por la resolución y fijaría un marco para el uso de los instrumentos de resolución.

La CE justifica esto en que una decisión de resolución solo podría venir de una institución de la UE<sup>5</sup>. Dejando de lado las instituciones políticas y

---

*El Banco Central Europeo, como supervisor, decidiría cuando un banco bajo el mecanismo único de supervisión estuviera en dificultades financieras graves y debería ser resuelto.*

---

las judiciales, solo quedan el BCE y la CE, pero, siendo el primero el supervisor, no debería, por los conflictos de interés implicados, jugar ese papel. Por otro lado, la CE, además de ajena a cualquier conflicto de interés, se considera con suficiente experiencia en la materia, dado el papel que ha jugado en las reestructuraciones bancarias derivadas de la crisis actual.

En nuestra opinión, sería preferible que se desarrollase una autoridad europea de resolución

<sup>5</sup> Por esta razón, se excluye la EBA, European Banking Authority, al margen de los posibles conflictos de interés, que es una agencia, lo mismo que la JUR.

con suficientes poderes para ejercer sus funciones de forma autónoma, pero entendemos que esto pueda exigir una reforma del TFUE, por lo que, mientras tanto, ese papel puede ser ejercido por la CE. De hecho, las agencias europeas de supervisión, como es la EBA, funcionan supeditadas a la aprobación de la CE en lo que se refiere a sus normas técnicas, aparte del control *a posteriori* por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

- Bajo la supervisión de la JUR, las autoridades de resolución nacionales se encargarían de la ejecución del plan de resolución, algo plenamente necesario, teniendo en cuenta las legislaciones nacionales que podrían ser aplicables, como la mercantil general y la concursal. Al mismo tiempo, pone de manifiesto las limitaciones de la CE en este ámbito, pese a lo que se afirma arriba.

Si una de dichas autoridades no cumpliera con la decisión de la JUR, este podría dirigir directamente órdenes ejecutivas a los bancos afectados.

- Se establecería un Fondo Único de Resolución Bancaria (FURB) bajo el control de la JUR con objeto de garantizar la disponibilidad de ayuda financiera a medio plazo para la reestructuración. Se financiaría por contribuciones de las entidades bancarias, sustituyendo a los fondos nacionales de resolución, algo que habría que ver si aceptan los fondos con mayor capacidad de aportación.

Dado que se espera que la mayor parte del coste de la resolución corra a cargo de accionistas y otros acreedores, bajo las reglas del *burden sharing*, el papel del fondo vendría a proporcionar un respaldo financiero que, si no existiera, podría restar credibilidad a los procesos de resolución.

Como puede observarse, el MUR posee una estructura más ligera que la del MUS, pero esto es lógico: mientras que la supervisión es una tarea

continuada que afecta a todas las entidades implicadas en su día a día, la resolución tiende a ser ocasional y solo actúa cuando un banco tiene problemas serios.

## Financiación

La financiación inicial del FURB se basa en aportaciones de los bancos que se prevé se efectúen de forma progresiva durante un largo número de años, en principio diez, pero ampliables a catorce<sup>6</sup>, para no afectar de inmediato a su rentabilidad y a la capacidad de conceder crédito. En realidad, dicha financiación es la ya prevista en la Directiva de recuperación y resolución.

En principio, se prevé un objetivo para el FURB del 1% de los depósitos garantizados de todos los bancos de la totalidad de los países participantes en la UB, lo que, con datos de 2011, implicaría un total de 55.000 millones de euros, una cifra no demasiado elevada, a tenor del coste de la crisis actual no ya en el conjunto de la UE, sino en un país como España, en el que las ayudas financieras públicas comprometidas en diversas formas de capital, desde mayo de 2009 hasta primeros de septiembre de 2013, ascienden a 61.366 millones de euros<sup>7</sup>.

Existe la posibilidad de que estas aportaciones sean consideradas por algún país una forma de impuesto a los bancos, en cuyo caso entraría en juego la regla de la unanimidad propia de los temas fiscales en el seno de la UE, algo que, lógicamente, complicaría el tema.

No todos los bancos participarían de la misma forma, sino en función de su modelo de negocio y perfil de riesgo, una cuestión cuya concreción, aparte de lo que ya se dice en la directiva en cuestión, se deja a la normativa de desarrollo.

Los países que tuvieran ya fondos nacionales, que fueran a ser sustituidos por el FURB podrían

---

*El Fondo Único de Resolución Bancaria estaría dotado con un 1% de los depósitos garantizados en todos los bancos de los países de la unión bancaria.*

---

optar por que fueran ellos los que aportaran las contribuciones de sus bancos hasta su agotamiento, pero esto presupone que posean suficientes fondos disponibles para ello, lo cual no siempre será así, como muestra el caso español en estos momentos.

El funcionamiento de la JUR se financiaría también por aportaciones de los bancos, distintas de las del FURB, pero nunca por los países implicados o por el presupuesto de la UE. Es algo similar a lo que sucede con el MUS.

En ningún caso, el MUR tendría capacidad legal de obligar a los países a proveer un soporte público adicional a la resolución de bancos. La soberanía presupuestaria de los Estados miembros es un principio que limita la eficacia de este tipo de mecanismos, como también lo hace con las agencias europeas de supervisión, como es la EBA.

## Garantía de depósitos

Con el MUR parece que la CE considera completa la UB y no propone un fondo de garantía común, aunque en la propuesta de directiva sobre la materia, que se viene negociando desde 2010, está previsto que los fondos o sistemas de garantía de los distintos países puedan prestarse asistencia financiera en forma de préstamos.

<sup>6</sup> Si el fondo efectúa desembolsos superiores a la mitad de la cifra objetivo durante el proceso. Si esto sucediera, los bancos podrían tener que efectuar aportaciones mínimas de 1/4 del objetivo para el fondo.

<sup>7</sup> Véase la nota informativa del Banco de España de 2 de septiembre: [http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe02-09-2013.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe02-09-2013.pdf)

Hay que tener en cuenta que la Directiva de recuperación y resolución obliga a que dichos fondos o sistemas contribuyan a la financiación de la resolución por la parte que les corresponde a los depósitos garantizados, por las pérdidas que podrían experimentar estos si el banco queda liquidado bajo la legislación concursal. Es decir, la garantía de depósitos no es algo que pueda separarse sin más de la resolución de las crisis bancarias.

Se prevé que, en caso necesario, el FURB pueda prestar apoyo financiero a un fondo o sistema de garantía de depósitos.

## Grupos transfronterizos

En coherencia con las reglas del mercado único, un principio muy relevante es que en este tipo de grupos no se permite discriminar a los acreedores en función de sus Estados miembros de origen.

En aquellos grupos en que se vean implicadas entidades establecidas en países dentro y fuera de la UB, por ejemplo España y el Reino Unido, no se aplicaría el MUR, sino las reglas generales, como los colegios de autoridades de resolución o la mediación entre ellas por la EBA, ya previstas en la directiva previamente mencionada.

En aquellos otros grupos que actúen en terceros países, se tendrá en cuenta la Directiva de recuperación y resolución. El FURB podría suscribir acuerdos no vinculantes con las autoridades de terceros países por cuenta de las autoridades nacionales.

## Conclusiones

El MUR pone de manifiesto, una vez más, que los procesos de decisión dentro de la UE son, con demasiada frecuencia, lentos y complicados para ser suficientemente efectivos en la solución de los problemas frente a los cuales van dirigidos, teniendo en cuenta que, como viene demostrando la historia reciente de las crisis bancarias en España y otros países, la resolución de las mismas tiende a ser con mucha frecuencia un proceso dinámico y complejo.

Esto, que ayuda a entender el enfoque gradual que a menudo sigue la UE en la solución de la crisis actual, también permite ver que todos los elementos con los que se puede intervenir en la solución de los problemas están de alguna forma mutuamente relacionados, por lo que no siempre ese enfoque gradual es el más adecuado.

No obstante, mientras no se demuestre lo contrario, pensamos que un buen avance es mejor que ninguno, y, en este sentido, valoramos positivamente que se haya puesto en marcha el MUR, aunque todavía hay que comprobar que obstáculos va a encontrar en su camino y qué forma final va a adoptar.

Esto último responde a que algunos Estados miembros, alguno particularmente importante como Alemania, se han manifestado en contra de la propuesta de la CE, por lo que no podemos dar por seguro que se vaya a aprobar en todos los términos fundamentales con que ha sido formulada.