

# Los requerimientos de *MREL* ante la nueva Directiva de resolución bancaria europea\*

Marta Martínez Guerra\*\*

**Como consecuencia de la aprobación de los estándares *TLAC* (*Total Loss Absorbing Capacity*) por el Financial Stability Board a nivel internacional, la Unión Europea ha revisado la Directiva de Resolución para adaptar su equivalente, el *MREL* (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*). La nueva directiva desarrolla la forma de cálculo del *MREL* y el tipo de instrumentos financieros con el que se debe cumplir, dando prioridad a los instrumentos de capital, deuda subordinada y deuda sénior no preferente, y fijando unos mínimos específicos para las entidades de mayor tamaño. Las autoridades de resolución deberán adaptarse a estos nuevos parámetros en la fijación del *MREL* para cada entidad en su plan de resolución, pudiendo afectar así al volumen y tipo de emisiones que estas realicen.**

## Antecedentes: el *bail-in* y los requerimientos a las entidades para absorber pérdidas

Tras el ingente despliegue de fondos públicos necesarios para afrontar la crisis financiera de 2008, se produjo a nivel internacional un cambio de paradigma en la forma de abordar las dificultades de las entidades financieras. El nuevo consenso internacional –en el G-20 primero, y en

la Unión Europea (UE) después– entiende que las entidades deben poder internalizar de manera ordenada las pérdidas, reduciendo al mínimo el uso de fondos públicos. En este camino del *bail-out* al *bail-in* las entidades se han visto obligadas a irse dotando de un cierto nivel de fondos propios y pasivos suficientes para, en primer lugar, poder absorber las pérdidas que puedan llegar a tener y, a continuación, recapitalizarse, con el objetivo de garantizar su viabilidad y reducir así el impacto en la estabilidad financiera.

\* Con agradecimiento a Sara González Losantos y a Javier Ortega Castro por su siempre generosa contribución al proceso de negociación de la directiva.

\*\* Vocal asesora en la Subdirección General de Legislación de Entidades de Crédito, Servicios Bancarios y de Pago, Ministerio de Economía y Empresa. Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan la opinión del Ministerio de Economía y Empresa.

En caso de que una entidad vaya a resolución es preciso asignar pérdidas a los acreedores. Sin embargo, dada la particular naturaleza de la actividad bancaria y de su estructura de pasivo, ello podría implicar imponer pérdidas a los depositantes, lo cual podría generar desconfianza en el sistema bancario. Para evitar este efecto se ha optado por obligar a las entidades a incrementar la proporción de su financiación consistente en capital y deuda. A diferencia de los depósitos, estos pasivos suelen estar en manos de inversores profesionales y no suelen presentar esa doble naturaleza del acreedor-cliente.

## Del TLAC al MREL

El Financial Stability Board (FSB) aprobó en 2015 los estándares TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*), refrendados por el G-20. Estos estándares establecen que las entidades financieras globalmente sistémicas (*GSIs*, por sus siglas en inglés) deben contar con un nivel mínimo de fondos propios y de pasivos con capacidad para absorber pérdidas.

Este nivel se fijaría en un mínimo de 18%, a cumplir fundamentalmente con capital y deuda subordinada, sobre el total de activos ponderados por riesgo (APR) para 2022 (recordemos que los estándares de Basilea vienen exigiendo ya al menos un 8% de capital sobre los APR, además del llamado pilar 2 y los colchones de capital que se fijen).

A pesar de que en 2014 la UE se dotó de un amplio marco normativo e institucional en resolución bancaria (reforzado para la unión bancaria en la eurozona), la aprobación de los estándares TLAC obliga ahora a revisar la regulación de su equivalente comunitario, el MREL (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*). El TLAC solo es directamente exigible en la medida en que las autoridades de cada país/región adopten normativa vinculante, lo que precisamente hace la normativa europea ahora.

*En la práctica, el nuevo MREL ha resultado más exigente que el TLAC, ya que se prevé que arroje unos requerimientos por encima del 18% de los APR para un gran número de entidades. Estos nuevos requerimientos avanzan en la reducción de riesgos en el sistema financiero de la UE, si bien es de esperar que requieran un cierto esfuerzo para su cumplimiento por parte de las entidades.*

Lo cierto es que la recién aprobada modificación de la Directiva de Resolución (*Banking Recovery and Resolution Directive*), conocida como BRRD2, junto con un nuevo Reglamento de Requerimientos de Capital, va más allá de la mera incorporación del TLAC.

Las principales diferencias entre TLAC y MREL son las siguientes:

Gráfico 1

### Calendario de requerimientos TLAC/MREL



*Nota:* \* MREL calculado según la BRRD2. Actualmente ya se exigen requerimientos de MREL a las entidades conforme a la anterior BRRD.

*Fuente:* Elaboración propia.

- El *TLAC* afecta solo a las *GSII*, mientras que el *MREL* es exigible a todas las entidades en la UE.
- El requerimiento mínimo de *TLAC* es igual para todas las entidades (18% de los *APR*), mientras que el *MREL* se fija para cada entidad, a partir de las fórmulas y valoraciones previstas en la *BRRD2*.
- El *TLAC* ha de cumplirse con instrumentos subordinados (capital, deuda subordinada y deuda sénior no preferente, con excepciones menores) mientras que el *MREL* se puede cumplir parcialmente con otros instrumentos.

En definitiva, si bien el objetivo inicial era “transponer” a la UE el *TLAC* internacional y facilitar el cumplimiento simultáneo de ambos requerimientos por parte de las *GSII*, como el Banco Santander, en la práctica el nuevo *MREL* ha resultado más exigente que el *TLAC*, ya que se prevé que arroje unos requerimientos por encima del 18% de los *APR* para un gran número de entidades. En la práctica, estos nuevos requerimientos avanzan en la reducción de riesgos en el sistema financiero de la UE, si bien es de esperar que requieran un cierto esfuerzo para su cumplimiento por parte de las entidades.

## Los instrumentos financieros elegibles para *MREL*

El *MREL* se debe cumplir en principio con capital, deuda subordinada, deuda sénior (preferente o no preferente) y depósitos no preferentes ni garantizados con vencimiento a más de un año. No se puede cumplir, en cambio, con depósitos garantizados, derivados o títulos garantizados.

No obstante, se pide que una proporción relevante del *MREL* se cumpla específicamente con instrumentos “subordinados” (aquellos que en jerarquía concursal absorberían pérdidas antes que los instrumentos excluidos): capital, deuda subordinada y deuda sénior no preferente. Esta exigencia de instrumentos subordinados se debe a que estos absorberían pérdidas más fácilmente y con menor litigiosidad legal, a diferencia del resto de pasivos (deuda sénior, depósitos corporativos) que en la jerarquía concursal se encuentran *pari passu* con pasivos excluidos, como los derivados (gráfico 2).

Por lo demás, la *BRRD2* incorpora y desarrolla los criterios del *TLAC* sobre instrumentos elegibles. Por ejemplo permite el cómputo de notas estructuradas, si bien, para asegurar que la presencia de derivados implícitos no vea reducida su capacidad de absorción de pérdidas, exige que el principal sea fijo o creciente.

Gráfico 2

### Jerarquía de absorción de pérdidas en caso de resolución de una entidad\*

Depósitos cubiertos				Instrumentos subordinados
Depósitos no cubiertos de personas físicas y pymes				
Deuda sénior	Otros depósitos	Derivados	Otros créditos ordinarios	
Deuda sénior no preferente				
T2				
AT1				
CET1				

Nota: \* Conforme a la normativa española.

Fuente: Elaboración propia.

También es destacable que, para garantizar que los pasivos estén disponibles para ser amortizados y convertidos en caso de necesidad, los instrumentos de deuda han de tener un vencimiento restante de más de un año y el tenedor de dicha deuda no puede tener derecho a una amortización anticipada antes de dicho plazo.

---

*La nueva normativa va más allá de la Directiva MIFID II en la protección de los clientes minoristas, ya que amplía la obligación de realizar un test de idoneidad a la comercialización de pasivos admisibles subordinados (fundamentalmente deuda sénior no preferente), si bien los Estados miembros podrán ampliar estas obligaciones a otros pasivos admisibles para MREL.*

---

Además de lo anterior, se refuerza la obligación de incluir en todo instrumento sometido a normativa extranjera una cláusula que reconozca las facultades de amortización y conversión según la normativa de resolución europea, para que estos pasivos puedan computar para MREL (si bien se reconoce que en determinados supuestos puede ser imposible incluir dicha cláusula, como puede ser una licitación pública).

En cuanto a la posible venta de estos instrumentos a clientes minoristas, fruto de la participación del Parlamento Europeo en la negociación, se vieron reforzadas las obligaciones de información y advertencia para las entidades financieras. La nueva normativa va más allá de la Directiva MIFID II en la protección de estos clientes, ya que amplía la obligación de realizar un test de idoneidad a la comercialización de pasivos admisibles subordinados (fundamentalmente deuda sénior no preferente), si bien los Estados miembros podrán ampliar estas obligaciones a otros pasivos admisibles para MREL.

Además, se establecen restricciones respecto del volumen comercializado, pudiendo los legisladores nacionales optar por obligar a que el valor mínimo de los pasivos comercializados sea de

al menos 50.000 euros, o bien limitar al 10% la proporción de la cartera del cliente minorista que como máximo se puede invertir en pasivos admisibles y que la inversión inicial ascienda a 10.000 euros. Todos estos requisitos a la comercialización serán aplicables a los instrumentos emitidos a partir del 28 de diciembre de 2020.

## Características del requerimiento de MREL: calibración y subordinación

La lógica detrás del cálculo del MREL es que debe ser suficiente para absorber las pérdidas que pueda experimentar una entidad y posteriormente dotarla de un capital mínimo suficiente para poder seguir operando conforme a las exigencias legales. La novedad consiste en que ahora se fija a nivel de directiva (y de reglamento para la unión bancaria) una fórmula más detallada de cálculo, donde antes se daba mayor discrecionalidad a las autoridades de resolución (que son las responsables de fijar un MREL para cada entidad).

El MREL presenta un componente de absorción de pérdidas (LAA) y uno de recapitalización (RCA), al que se añade un colchón para dar confianza al mercado (MCB):

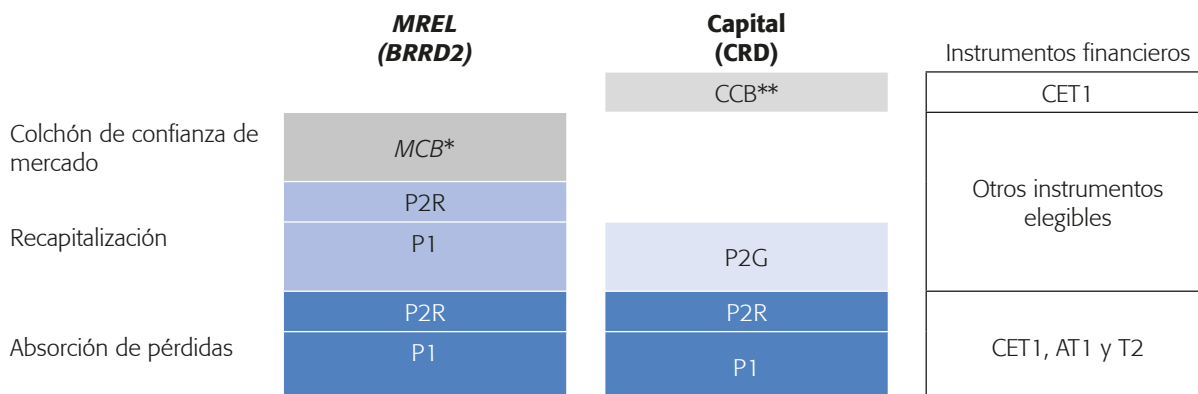
$$MREL = LAA + RCA + MCB$$

La fórmula básica para todas las entidades se "construye" a partir de los requerimientos de capital preexistentes en la normativa de requisitos de capital y se expresa sobre los activos ponderados por riesgo (APR) y sobre total exposición al riesgo (conforme a la fórmula de la ratio de apalancamiento), en consonancia con el TLAC y con Basilea (gráfico 3).

En general, los instrumentos empleados por las entidades para cumplir con los requisitos de capital sirven a su vez para cumplir con el MREL, salvo el colchón combinado de capital exigido por la CRD, que habrá de computarse aparte.

Gráfico 3

**Cálculo del requerimiento de MREL a partir de los requerimientos de capital (CRD)**



Notas: \* MCB: colchón de confianza de mercado, equivalente a colchón combinado de capital sin el colchón contracíclico.

\*\* CCB: colchón combinado de capital.

Fuente: Elaboración propia .

Sobre esta fórmula se pueden realizar ajustes al alza o a la baja para cada entidad, fundamentalmente en el componente de recapitalización, teniendo en cuenta que:

- se verá reducido previsiblemente, ya que la entidad resultante tras la resolución tendrá un menor volumen de activos por la materialización de las pérdidas y por las propias acciones de resolución;
- las herramientas de resolución distintas al *bail-in* (venta de negocio, banco puente o segregación de activos) pueden dar lugar a menores necesidades de recapitalización;
- si la estrategia para abordar la crisis de la entidad es la liquidación y no la resolución, la autoridad de resolución podrá determinar que no es necesario dotarse de componente de recapitalización.

No obstante, la verdadera novedad reside en la subordinación, en particular, en la determinación para las entidades de mayor tamaño de unos umbrales mínimos fijos a cumplir con instrumentos subordinados (capital, deuda subor-

dinada y deuda sénior no preferente), habiendo clasificado la directiva a las entidades del siguiente modo (gráfico 4):

- Grupo 1: *GSIs* (destinatarias originales de las obligaciones del *TLAC*).
- Grupo 2: grandes entidades: entidades de grupos de resolución con un activo total que supere los 100.000 millones de euros.
- Grupo 3: resto de entidades.

No obstante, las autoridades de resolución pueden decidir que ciertas entidades del Grupo 3 reciban el tratamiento más severo del Grupo 2, cuando consideren probable que su inviabilidad plantee un riesgo sistémico. Son los llamados *fished banks* o bancos “asimilados”.

Además, para hasta un 30% de las *GSI*, grandes entidades y entidades “asimiladas” bajo responsabilidad de una misma autoridad de resolución, se puede incrementar el requerimiento de subordinación por encima de esos umbrales (máximo de  $2P1+2P2R+CCB$ ) si las entidades presentan obstáculos a la resolubilidad, su estra-

Gráfico 4

**Requerimientos mínimos en función del tamaño de la entidad a cumplir con instrumentos subordinados**

Grupo 1: GSII/s	Grupo 2: Grandes entidades	Grupo 3: Resto de entidades
El requerimiento que resulte mayor de los siguientes:		No creditor worse-off ***
18% APR* 6,75% ERA** 8% total balance	13,5% APR 5% ERA** 8% total balance limitado al 27% de APR (salvo "asimilados")	

Notas: \* impuesto por el TLAC.

\*\* ERA: exposiciones según la ratio de apalancamiento.

\*\*\* Principio según el cual ningún acreedor puede quedar en peor situación tras la resolución de una entidad en comparación con la liquidación de la misma.

Fuente: Elaboración propia.

tegia de resolución no es creíble o si la entidad se encuentra en el 20% con más riesgo de la unión bancaria.

Para el resto de entidades (y para incrementar el requisito de todas en general) la decisión del nivel de subordinación a exigir se adopta entidad a entidad en base al principio de *no creditor worse off (NCWO)*, con el mismo máximo mencionado en el párrafo anterior.

## Plazo de cumplimiento del MREL

El 1 de enero de 2024 es la fecha límite para cumplir con los requerimientos de *MREL* por parte de las entidades conforme a esta nueva directiva, al margen de las obligaciones de *MREL* que ya han empezado a imponer, conforme a la anterior directiva, las autoridades de resolución, como la Junta Única de Resolución para las entidades significativas de la unión bancaria.

Antes de esa fecha, el 1 de enero de 2022, las entidades deberán cumplir con unos objetivos intermedios a determinar por las autoridades de resolución. Las *GSII*, las grandes entidades y las entidades "asimiladas" deberán cumplir para entonces con los requisitos mínimos de subordinación.

*El 1 de enero de 2024 es la fecha límite para cumplir con los requerimientos de MREL conforme a la nueva directiva, al margen de las obligaciones que ya han empezado a imponer, conforme a la anterior directiva, las autoridades de resolución. Antes de esa fecha, el 1 de enero de 2022, las entidades deberán cumplir con unos objetivos intermedios a determinar.*

Asimismo, las autoridades podrán prorrogar el plazo más allá de 2024 teniendo en cuenta la situación financiera de la entidad, la propia capacidad de sustituir emisiones que vayan venciendo y la capacidad de cumplir con los requisitos en plazo; además valorarán también la preponderancia de depósitos y de instrumentos de CET1, la ausencia de instrumentos de deuda en el modelo de financiación y el acceso a mercados de capitales para pasivos admisibles.

## Publicidad de los requisitos y sanciones por incumplimiento de los niveles de MREL

La *BRRD2* obliga ahora a las entidades a publicar sus niveles de *MREL* con carácter anual, salvo las sometidas al *TLAC (GSII/s)*, que deberán



hacerlo con carácter trimestral (los requerimientos de *MREL* para cada entidad ya se hacen públicos como hecho relevante por normativa de mercado de valores). Sin embargo, quedan exentas de publicar estos datos las entidades cuya estrategia en caso de crisis sea la liquidación, lo cual en la práctica implica dar una información adicional a los mercados.

En cuanto a las sanciones por incumplimiento del *MREL*, hay que tener en cuenta que, si las entidades no disponen de un *MREL* suficiente y adecuado, ello puede dificultar una resolución ordenada de la entidad, debiendo movilizar recursos públicos o de acreedores sensibles como depositantes, lo que podría derivar en una situación de inestabilidad financiera. Por ello, las autoridades de resolución han de tener poderes para obligar a cumplir con estos requisitos en un plazo breve de tiempo.

En caso de incumplimiento del requerimiento de *MREL*, las autoridades de resolución podrán prohibir a las entidades la retribución de instrumentos de CET1 y AT1, el pago de la remuneración variable de los beneficios discrecionales de pensión. Las sanciones pueden imponerse desde el momento del incumplimiento, en proporción al nivel del mismo y en todo caso a partir de los seis meses, salvo perturbación grave de los mercados financieros, entre otras circunstancias.

Este tipo de sanciones ya se prevenían en caso de incumplimiento de los requisitos prudenciales e impactan especialmente en las entidades, pudiendo reducir el atractivo de sus emisiones.

## ¿Cómo se aplica el *MREL* a los distintos tipos de entidades?

Las entidades con mayor riesgo sistémico y, por tanto, donde disponer de un *MREL* suficiente es fundamental, a menudo suelen ser grandes grupos transfronterizos con filiales dentro (y fuera) de la UE.

Ello implica que la determinación del *MREL* ha de satisfacer, en la medida de lo posible, a las distintas autoridades de resolución en cuya jurisdicción opere la matriz o las filiales. La creación de la unión bancaria en los países de la eurozona ha facilitado este proceso, unificando instituciones. No obstante, incluso en estos países las “autoridades únicas” (BCE, Junta Única de Resolución), conviven con autoridades nacionales, además de las autoridades de los Estados de fuera de la unión bancaria.

A este respecto, la *BRRD2* apuesta por la adopción de decisiones conjuntas entre las autoridades de resolución afectadas, si bien en caso de desacuerdo primarán las decisiones de cada autoridad para las entidades bajo su jurisdicción.

En general, cada grupo de resolución deberá cumplir con un requisito de *MREL*, llamado gráficamente “*MREL* externo”, a emitir por la entidad de resolución (entidad principal del grupo) y a adquirir por acreedores distintos o “externos” al grupo.

En este sentido, la *BRRD2* ahora recoge también expresamente la posibilidad de separar un grupo financiero en varias partes o grupos de resolución, aislados entre sí en caso de resolución, para frenar el contagio entre ellas. Cada grupo de resolución deberá disponer de su propio *MREL* externo. En este sistema (llamado *Multiple Point of Entry*) son pioneras entidades españolas como BBVA y Santander, por su tradicional exposición a regiones extracomunitarias como América Latina.

Por otra parte, al tiempo que se cumple con el *MREL* externo, el resto de entidades del grupo (distintas de la entidad principal) han de tener su propio *MREL* para garantizar poder absorber pérdidas, minorando su dependencia de la matriz. Este es el llamado “*MREL* interno”. A diferencia del *MREL* externo, el interno sí se cubriría en general con emisiones de instrumentos financieros adquiridos por otras entidades del propio grupo.

La Comisión Europea propuso, al comienzo de la negociación, que los grupos financieros transfronterizos europeos pudieran cumplir con el *MREL* interno con garantías de otras entidades del

grupo. Ello daría mayor libertad a los grupos para distribuir los recursos entre sus entidades, mientras cumplieran como grupo con el requerimiento externo.

En todo caso, no se alcanzó un nivel de consenso suficiente para implantar esta exención a nivel transfronterizo, lo que habría facilitado, según sus defensores, una mayor integración del mercado interior. Sí se consintió la exención del *MREL* interno para las entidades del grupo que operen dentro de un mismo país.

Como particularidad, los grupos de cooperativas de crédito con gran interconexión entre sus entidades, podrán cumplir con el *MREL* externo a nivel de grupo.

## Otros cambios que facilitan la aplicación de una resolución bancaria

Aprovechando la revisión de la directiva, se han ampliado los poderes de las autoridades de resolución para suspender las obligaciones de pago o entrega de la entidad en resolución. Esta facultad, conocida en ocasiones como “corralito”, puede ayudar a reducir la inestabilidad en la entidad mientras se implementa las medidas de resolución. Las principales novedades son:

- Las autoridades de resolución podrán suspender la retirada de depósitos. No obstante, esta “congelación” de la retirada de los depósitos no será automática, sino que se requiere una evaluación cuidadosa (especialmente de depósitos garantizados de personas físicas, microempresas y pymes), pudiendo permitir a los depositantes disponer de “un importe diario apropiado”.
- La suspensión puede dar comienzo desde que el supervisor (BCE) determina la inviabilidad de la entidad, sin tener que esperar a la decisión de resolver la entidad.

- La duración máxima se mantiene en dos días, a pesar de que la propuesta inicial de la Comisión llegaba hasta los cinco días.

## Más allá del *MREL*

Si bien la acumulación de un *MREL* suficiente por parte de las entidades augura una mayor estabilidad en el sistema financiero y previene la utilización de fondos públicos, el nivel de *MREL* y el tipo de instrumentos con los que se ha de cumplir está obligando a las entidades a modificar en cierta medida su estructura de financiación. Así, estos requerimientos están teniendo especial influencia en la toma de decisiones respecto del volumen y tipo de emisiones, incluyendo la incipiente deuda sénior no preferente.

Por otra parte, la implementación definitiva de esta nueva directiva dependerá no solo de la transposición que los Estados miembros lleven a cabo antes del 28 de diciembre de 2020, sino también del desarrollo de normas técnicas de regulación que apruebe la Comisión a propuesta de la Autoridad Bancaria Europea (EBA) y de la interpretación que lleve a cabo cada autoridad de resolución, en sus *policies de MREL* y en los planes de resolución de las entidades.

---

*Si bien un *MREL* suficiente augura una mayor estabilidad en el sistema financiero y previene la utilización de fondos públicos, el nivel y el tipo de instrumentos con los que se ha de cumplir está obligando a las entidades a modificar en cierta medida su estructura de financiación.*

---

Finalmente, queda pendiente para la próxima Comisión Europea una nueva revisión de la Directiva de Resolución para, entre otros aspectos, y a pesar de la limitada experiencia práctica acumulada hasta la fecha, continuar mejorando la implementación de los procedimientos de resolución y de gestión de la inviabilidad bancaria en general, asuntos clave para la estabilidad financiera en la UE.



## Referencias

AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA, EBA (2016). *Quantitative update on EBA MREL report*.

BERGES, A., PELAYO, A. y ROJAS, F. (2018). La banca española ante el MREL: emisiones para su cumplimiento. *Cuadernos de Información Económica*, 263, marzo-abril, pp. 51-59.

COMISIÓN EUROPEA (2019). "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application and review of Directive 2014/59/EU (Bank Recovery and Resolution Directive) and Regulation 806/2014".

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 de recapitalización de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, así como la Directiva 98/26/CE.

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.