

PLANIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA Y EN LA EUROZONA

Miguel Kruse e Iván Fernández (*)

(*) Miguel Kruse e Iván Fernández son jefe de división y responsable de unidad, respectivamente, en el Departamento de Resolución del Banco de España.

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

PLANIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA Y EN LA EUROZONA

Resumen

Este trabajo presenta el proceso de planificación de la resolución de las entidades de crédito españolas, y en particular el contenido de los planes de resolución que elabora el Banco de España desde 2015, en su faceta de autoridad de resolución nacional preventiva, dentro del marco normativo de la Unión Europea. El Banco de España participa activamente, ya sea de manera exclusiva o en colaboración con la Junta Única de Resolución (JUR) y con otras autoridades de resolución pertenecientes al Mecanismo Único de Resolución (MUR), en el proceso de planificación de la resolución de 79 entidades de crédito.

La planificación de la resolución es un componente fundamental en el marco de la Unión Bancaria, para facilitar las actuaciones que se requieran ante la eventual necesidad de resolver entidades de crédito.

Se explican con cierto detalle los componentes fundamentales de los planes de resolución, y en particular el análisis detallado de los modelos de negocio de las entidades y otros aspectos fundamentales, como las estrategias y las herramientas de resolución que se han de aplicar en cada caso, la identificación de los obstáculos para ejecutar dichas estrategias y herramientas, y la adopción de las medidas necesarias para eliminarlos o minimizarlos.

La planificación de la resolución no pretende anticipar cuándo y de qué manera se producirán futuras crisis bancarias, ni tampoco estimar probabilidades de crisis de entidades financieras concretas. El objetivo principal de dicha planificación es tener preparados planes de acción para una actuación inmediata y coordinada si llega el momento de que una entidad deba resolverse, de forma que se minimicen los efectos negativos sobre la estabilidad financiera y económica.

1 Introducción

La crisis financiera internacional, con epicentro en Estados Unidos, afectó a numerosos países desarrollados (en particular, europeos) e implicó un elevado coste para los contribuyentes de dichos países. Este hecho, junto con un coste de oportunidad muy elevado de los fondos públicos, al coincidir la crisis financiera con una crisis económica muy severa, llevó a un replanteamiento de las posibles soluciones para hacer frente a las crisis bancarias. Con el impulso político proveniente del G-20 y a través del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), se cambió el paradigma de resolución de crisis de entidades bancarias sistémicas, y se pasó del rescate de la entidad con fondos públicos (*bail-out*) a un rescate interno, por parte de sus accionistas y acreedores, según el orden de prelación correspondiente (*bail-in*).

Es importante aclarar que ni el G-20 ni el FSB han puesto en cuestión la necesidad de rescatar o recapitalizar a un banco sistémico, o a un conjunto de ellos, en caso de inviabilidad, siempre que sea necesario para evitar importantes costes a los depositantes de la entidad y externalidades negativas que se generarían para el resto de los agentes involucrados (*stakeholders*), para las demás entidades financieras y para la economía en general. Lo que sí se ha replanteado es quién debe asumir el coste del rescate; en el nuevo marco de resolución se pretende que los primeros en sufragar los costes del rescate bancario sean los accionistas y los tenedores de deuda, siguiendo el orden de prelación correspondiente, y solo en última instancia los contribuyentes.

La posibilidad de utilizar fondos públicos (de los contribuyentes) en los rescates bancarios no está del todo descartada, siempre que, desde el interés general, los costes sociales de no rescatar al banco con problemas fueran superiores al valor en usos alternativos de los fondos públicos empleados en el rescate. Con anterioridad a la actual estrategia de *bail-in* aplicada a la resolución bancaria, la expectativa de que los bancos sistémicos no pudieran quebrar generaba una situación de riesgo moral (*moral hazard*), por la cual las entidades sistémicas se beneficiaban de un menor coste de financiación por la garantía pública implícita, y podían, a su vez, asumir más riesgos, al trasladarlos indirectamente al conjunto de la sociedad. Asegurando que accionistas y tenedores de deuda son los primeros en asumir los costes de la insolvencia financiera, se busca corregir y, si es posible, eliminar conductas propias del riesgo moral.

El G-20 y el FSB se esforzaron en desarrollar un marco de resolución de entidades sistémicas, publicado en el documento «Key attributes on effective resolution regimes for financial institutions»¹, así como en señalar las exigencias de capital y los pasivos que se habían de utilizar en los procedimientos de resolución² (*TLAC* o *Total Loss-Absorbing Capacity*), todo ello con el objetivo ya señalado de minimizar el riesgo moral de las entidades sistémicas, reducir la probabilidad de que entren en insolvencia y limitar el impacto que dicha insolvencia pudiera tener sobre el resto del sistema bancario y sobre la economía. Se trata, en suma, de conseguir una mayor disciplina de mercado en el ejercicio de las funciones de control sobre los equipos directivos por parte de los accionistas de las entidades sistémicas. La disciplina actúa de forma directa (los accionistas son los primeros que pierden el capital si la entidad entra en insolvencia) e indirecta (por las exigencias en términos de prima de riesgo y supervisión del comportamiento del banco por parte de los tenedores de la deuda, conscientes del riesgo que asumen al ser los siguientes en el orden de prelación de asunción de pérdidas que llevan a la insolvencia). Ese alineamiento elimina o reduce sustancialmente, al menos en teoría, la ventaja en forma de coste más bajo de financiación de que han disfrutado en el pasado las entidades sistémicas.

Las autoridades de resolución bancaria han considerado de suma importancia disponer de una resolución adecuada para las entidades sistémicas, tanto en el ámbito práctico como respecto al diseño de una política regulatoria óptima. Este interés de los reguladores y de las autoridades públicas por hacer compatible la regla de hacer recaer la mayor parte de los costes causados por las insolvencias bancarias en quienes directa o indirectamente influyen en las decisiones que llevan a tal insolvencia con la protección del interés general contrasta con la escasa atención que la comunidad académica ha dedicado a esta cuestión central para la eficiencia económica y la protección de los contribuyentes y, en general, de los fondos públicos. En la literatura de referencia tradicional de teoría y gestión bancaria, apenas se presta atención a la resolución óptima de bancos, más allá del papel del prestamista de última instancia o de los fondos de garantía de depósitos, en contraste con la atención que la comunidad académica dedica a las causas de la inestabilidad bancaria y del riesgo sistémico³. Por así decirlo, se ha prestado mucha atención a

1 Véase FSB (2014).

2 Véase FSB (2015).

3 Por ejemplo, los manuales clásicos de Berger *et al.* (2010), Sironi y Resti (2007) o Saunders (1997) ignoran las diferentes alternativas a la resolución bancaria, si acaso la mencionan. Schinasi (2005) y Barth *et al.* (2006) apenas contienen referencias a las distintas opciones para la resolución de entidades, a pesar de estar focalizados en la protección de la estabilidad financiera o en la reflexión sobre el entorno regulatorio bancario óptimo. Freixas y Rochet (1997) y Repullo (2000) son una notable excepción a la falta de interés académico en la resolución bancaria. En cambio, sí están presentes en los manuales de finanzas corporativas generales los costes de la bancarrota y los conflictos entre accionistas y poseedores de deuda en un contexto de liquidación de la compañía, así como su impacto en la estructura financiera de las empresas [véase, por ejemplo, Grinblatt y Titman (1998)].

los determinantes de las retiradas masivas de depósitos (*runs* bancarios) y a cómo solucionarlos, suponiendo que siempre va a ser posible, y no se ha estudiado debidamente qué pasa en caso de que el *run* bancario no se detenga y/o si la entidad llega a una situación de inviabilidad, más allá de referencias genéricas a que, si se llega a situaciones extremas, se acudirá al rescate con fondos externos.

Una de las excepciones a esta falta de análisis de la resolución bancaria es Dell’Ariccia *et al.* (2018), donde se analizan los *trade-offs* entre diferentes sistemas o herramientas de resolución (por ejemplo, entre *bail-out* y *bail-in*). El trabajo defiende la utilización del *bail-in* (accionistas y tenedores asumen el grueso de los costes de mantener a la entidad financiera en funcionamiento) en la mayor parte de las circunstancias, aunque dejando la puerta abierta al *bail-out* (para mantener la viabilidad de la entidad se aportan fondos públicos) en caso de crisis sistémicas. El *bail-in* reduce el riesgo moral y, por tanto, los incentivos a que los bancos tomen demasiado riesgo *ex ante*; no obstante, los autores consideran que el *bail-out* podría estar justificado si se presentaran efectos de *spillover* derivados de un *bail-in* que aumentaran la inestabilidad financiera y pudieran generar una crisis sistémica. El trabajo es coherente desde el punto de vista de la política regulatoria, al defender la existencia de suficiente margen en cada entidad para absorber pérdidas (capital y deuda convertible) y que dichos instrumentos estén en manos de quienes puedan absorberlas. En definitiva, los autores defienden que los *bail-outs* deberían ser la excepción y no la regla, y que está justificada su utilización solo como elemento de último recurso, cuando la estabilidad financiera pueda verse seriamente comprometida.

Zhou *et al.* (2012) explican el cambio de paradigma del *bail-out* al *bail-in* y cuáles son los elementos característicos de este último, exponiendo sus potenciales ventajas, así como los prerequisites para su aplicación y los elementos esenciales para un diseño adecuado. Asimismo, se compara el *bail-in* con otras herramientas alternativas, como la venta de la entidad en dificultades o el banco puente, y se concluye con una preferencia por el *bail-in* para el caso de resolución de entidades sistémicas globales con problemas de solvencia, al ser menores los riesgos en la ejecución de dicha estrategia que en otras alternativas.

Una perspectiva interesante, desde el punto de vista de los problemas potenciales que plantean las resoluciones que afectan a varios países, la ofrece el discurso de Quarles (2018), que apunta la necesidad de tener en cuenta la perspectiva de las autoridades tanto *home* como *host* a la hora de planificar la resolución de una entidad sistémica *cross-border*, haciendo hincapié en la necesidad de una adecuada cooperación entre ambas autoridades.

Finalmente, World Bank Group (2016) contiene una lista con ejemplos de tratamientos de crisis bancarias en la Unión Europea, muchas de ellas anteriores a la aprobación y entrada en vigor de la Directiva de reestructuración y resolución bancarias (BRRD, por sus siglas en inglés), que ayudan al lector a comprender la complejidad de estos procesos, los costes y *trade-offs* a los que se enfrentan las autoridades, las dificultades prácticas del *bail-in*, la preferencia por la resolución frente a la liquidación como alternativa menos costosa y, en definitiva, ponen de manifiesto la necesidad de preparar adecuadamente la eventualidad de una resolución, mediante un plan adecuado para cada entidad, la eliminación de los obstáculos a la resolución y la constitución por parte de cada entidad de un nivel adecuado de capital y de deuda que se pueda convertir en capital para recapitalizar la entidad en caso de resolución (*bailinable*).

El motor que hay detrás de este proceso respecto a la resolución de cada entidad no es otro que reducir los elevados costes (así como alinear adecuadamente los incentivos) que las crisis de las entidades bancarias imponen a los sistemas bancarios, las economías y las sociedades que las sufren⁴.

A escala normativa, a partir de 2012 surgió en Europa la idea de crear la denominada «Unión Bancaria», como respuesta a la problemática descrita. Dicha unión tiene como principales objetivos minimizar, en lo posible, futuras crisis bancarias y/o facilitar su gestión de una manera más eficiente, y limitar su impacto en la estabilidad financiera, en la economía real y, en último término, en los contribuyentes.

Para conseguir esos objetivos, la Unión Bancaria dispone, hasta la fecha, de dos componentes fundamentales: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), creado en noviembre de 2014, y el Mecanismo Único de Resolución (MUR), que entró en funcionamiento en enero de 2015, junto con un código normativo único, en el que destacan el marco de requerimientos de capital establecido por el Reglamento (UE) 575/2013 y por la Directiva 2013/36/UE, la Directiva 2014/59/UE, de resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y la Directiva 2014/49/UE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

Los tradicionales procesos concursales llevados a cabo por vía judicial no son útiles, en muchos casos, para tratar la inviabilidad de una entidad de crédito, puesto que los bancos tienen unos factores diferenciales frente a otras empresas, como la complejidad y la singularidad de sus fuentes de financiación, que incluyen depósitos del público legalmente garantizados, o la interconexión con otras entidades. Ante la inviabilidad del propio banco, tales factores podrían ocasionar daños irreparables al sistema financiero, a los sistemas de pago y/o a la economía del país en cuestión. Por tanto, la liquidación de una entidad de crédito se aplicará exclusivamente en aquellos casos en los que sea susceptible (por su reducido tamaño, simplicidad y escasas interconexiones) de ser tratada bajo este régimen, sin menoscabo del interés público. Sin embargo, para el resto de las entidades de crédito surge la necesidad de aplicar un proceso de carácter administrativo —la resolución—, destinado a gestionar su inviabilidad y a minimizar los potenciales efectos perjudiciales de su quiebra en la estabilidad económica y financiera.

Frente al objetivo genérico de la liquidación, que consiste en obtener la máxima protección posible para los acreedores afectados por el procedimiento de insolvencia, los objetivos concretos de la resolución de entidades de crédito son los siguientes:

- mantener la continuidad de las funciones esenciales que desempeñe la entidad afectada;
- evitar repercusiones negativas sobre la estabilidad financiera y el riesgo de contagio;
- proteger los fondos públicos;
- proteger a los depositantes y a inversores cubiertos por las directivas 2014/49/UE y 97/9/CE, respectivamente, y
- proteger los fondos y los activos de los clientes.

4 Saurina (2018) contiene información sobre los costes de la última crisis bancaria internacional.

- La Directiva 2014/59/UE (BRRD) del Parlamento y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión europeas.
 - La Ley 11/2015, de 18 de junio, y el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, que la desarrolla, constituyen la transposición al ordenamiento jurídico español de la normativa comunitaria.
 - El Reglamento 806/2014 del Parlamento y el Consejo, de 15 de julio de 2014, que establece reglas y procedimientos uniformes para la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución, así como un Fondo Único de Resolución.
- *Las autoridades nacionales de resolución* deben desarrollar los planes de resolución de las entidades consideradas menos significativas (*LSI*, por sus siglas en inglés). Además, la JUR, para las entidades bajo su competencia, puede solicitar a las autoridades de resolución nacionales la elaboración de borradores de planes de resolución. Así, desde el inicio de su actividad, la JUR ha venido haciendo uso de esta facultad con las entidades significativas (*SI*, por sus siglas en inglés) españolas, por lo que el Banco de España, además de redactar los planes de resolución de entidades de crédito *LSI*, viene también redactando anualmente planes de resolución de *SI*, cubriendo todas aquellas áreas asignadas en la distribución de tareas que se acuerdan anualmente con la JUR.
- Dentro de este marco legal, la normativa española instituye un modelo que distingue entre dos funciones:

En la eurozona, la Junta Única de Resolución (JUR) es el organismo central del MUR, que está constituido por la JUR y las autoridades nacionales de resolución de los países de la eurozona, con la siguiente distribución de tareas:

- La JUR debe elaborar los planes de resolución de las entidades que caen bajo su ámbito de actuación, esto es, básicamente las entidades consideradas significativas desde la óptica del Banco Central Europeo.
- Resolución en fase preventiva, que es responsabilidad del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, para las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión, respectivamente.
- Resolución en fase ejecutiva, cuya responsabilidad recae en el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), en relación tanto con las entidades de crédito como con las empresas de servicios de inversión.

En la medida en que se faciliten el conocimiento de los objetivos, su contenido y el proceso de elaboración de los planes de resolución, se contribuirá a un mejor entendimiento, especialmente por parte de las entidades de crédito, de la relevancia, las necesidades de información y los desafíos que conlleva esta tarea, así como del papel fundamental que desempeña su estrecha colaboración con las autoridades para poder llevarla a buen término.

La experiencia demuestra que, en muchas ocasiones, la rapidez con la que se manifiestan los efectos de las crisis en las entidades no permite el logro de los objetivos de resolución establecidos en la normativa, si no se dispone previamente de una adecuada fase de análisis y planificación en relación con las acciones que se deben acometer en caso necesario.

En los apartados siguientes se presentan, en primer lugar, el marco legal e institucional en el que se desarrollan las tareas de planificación de la resolución y su distribución entre las distintas instituciones que componen el MUR. En segundo término, se detallan el objetivo y el contenido de los planes de resolución, así como los procesos seguidos hasta su aprobación final. Por último, se incluyen un resumen de algunos desafíos que aún quedan por abordar en esta novedosa tarea y unas conclusiones que se desprenden del intenso trabajo realizado en los tres últimos años.

2 Periodicidad y contenido de los planes de resolución

Los planes de resolución de las entidades de crédito deben elaborarse y actualizarse, al menos, anualmente, y siempre que:

- Un cambio en la estructura jurídica u organizativa de la entidad o en su situación financiera afecte en gran medida a la eficacia del plan vigente y se considere necesario modificarlo significativamente. Esta necesidad será determinada por las autoridades de resolución preventiva y/o ejecutiva.
- La autoridad de resolución preventiva lo estime conveniente, a iniciativa propia o de la autoridad de resolución ejecutiva (el FROB en el caso de España).

Como excepción a la periodicidad anual, cabe también destacar que la normativa contempla la posibilidad de permitir el establecimiento de obligaciones simplificadas para determinadas entidades, tanto respecto al contenido mínimo que deben tener los planes de resolución como a la frecuencia prevista para su actualización. En este sentido, el contenido podría ser más reducido en atención a, entre otros factores, la menor complejidad, tamaño o interconexiones de la entidad. Asimismo, en estos casos la periodicidad de actualización de los planes podría ser superior al año establecido de forma general.

Es importante señalar que, en cualquier caso, y conforme al artículo 13.2 de la Ley 11/2015, las entidades estarán obligadas a cooperar en la elaboración y actualización de los planes con la autoridad de resolución preventiva, y esta podría requerirles la información necesaria para su elaboración, aprobación y actualización, y, como mínimo, la información especificada en el anexo II del Real Decreto 1012/2015.

Una vez aprobado el plan de resolución por las autoridades pertinentes, estas comunicarán a la entidad objeto de este un resumen de los elementos fundamentales de dicho plan, así como, en su caso, la necesidad de adoptar las medidas que se consideren necesarias para conseguir, con una seguridad razonable, que la entidad se pueda resolver en caso necesario.

El contenido de los planes de resolución se desarrolla conforme a los criterios y a las guías comunes de la JUR, para tratar de garantizar un campo de juego nivelado y una homogeneidad con respecto a todas las entidades radicadas en la zona del euro.

A continuación se incluye una descripción, sin carácter exhaustivo, del contenido y de la finalidad de cada uno de los apartados citados en el recuadro 2.

2.1 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y DEL MODELO DE NEGOCIO DE LAS ENTIDADES Y DE LOS GRUPOS

En este apartado se analizan, entre otras cuestiones, la estructura y la composición del grupo en cuestión, para identificar sus principales entidades y la distribución de tareas y negocios en su seno. Se identifican las sociedades más relevantes por su contribución al negocio y/o por cuáles prestan servicios esenciales para el cumplimiento de sus funciones, como puede ser el soporte tecnológico necesario para el mantenimiento de la actividad, que serán objeto de atención especial en caso de resolución para evitar problemas de continuidad operativa.

Por otra parte, se examina si la entidad o las entidades del grupo realizan funciones esenciales, entendiendo por «función esencial» la prestada a terceros que probablemente pudiera tener un impacto significativo sobre ellos en caso de sufrir una perturbación brusca o la susceptible de provocar un contagio o socavar la confianza general de los participantes del mercado. Este aspecto reviste especial relevancia, pues las funciones

Cuando no se apliquen obligaciones simplificadas, el contenido mínimo de los planes de resolución viene recogido en el artículo 25 del Real Decreto 1012/2015, y se estructura en torno a los siguientes apartados:

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 Análisis de la estructura y del modelo de negocio de entidades/grupos. 2 Análisis de la estrategia y de la herramienta de resolución preferidas/alternativas. | <ol style="list-style-type: none"> 3 Capacidad de absorción de pérdidas y requerimientos de fondos propios y pasivos elegibles (<i>MREL</i>, por sus siglas en inglés). 4 Análisis de continuidad financiera. 5 Análisis de continuidad operativa. 6 Información necesaria y plan de comunicación en caso de resolución. 7 Valoración de la resolubilidad de entidades/grupos. |
|--|---|

esenciales deben preservarse en un proceso de resolución, dado su carácter sistémico o de potencial generador de contagio de problemas a la economía y/o a la estabilidad financiera.

También se consideran las principales interdependencias existentes, fundamentalmente financieras, legales y operativas, tanto en el seno del grupo como con terceros, para valorar los posibles efectos que una interrupción súbita de la actividad en cualquiera de ellas podría tener en el resto del grupo o en el sistema financiero en su conjunto.

El análisis de toda la información anterior permitirá, según el modelo de negocio de la entidad, determinar la estrategia de resolución preferida y, dentro de esta, la herramienta de resolución que mejor se adecua a las características de la entidad o del grupo en cuestión, para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de resolución establecidos en la normativa.

Cabe señalar que en los planes de resolución actuales se analiza no solo cuál sería la herramienta de resolución preferida en función de las características de la entidad o del grupo, sino también posibles alternativas que podrían implantarse si las circunstancias presentes en el momento de la resolución así lo aconsejaran. De esta forma, se pretenden cubrir diferentes escenarios o posibilidades para facilitar lo máximo posible la ejecución de la resolución. En España, el FROB será el que decidirá, en última instancia, la herramienta de resolución que deberá aplicarse en caso necesario, a la luz de las circunstancias presentes en el momento de la resolución.

2.2 ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA Y DE LA HERRAMIENTA DE RESOLUCIÓN

2.2.1 Estrategias de resolución

Los planes de resolución incluyen la decisión sobre el carácter de interés público de las entidades. Valorar si la entidad o el grupo objeto de análisis presentan interés público constituye el primer factor que se ha de tener en cuenta para decidir sobre las estrategias de resolución más apropiadas. Si no existe este elemento, han de aplicarse los procedimientos ordinarios de insolvencia establecidos en la Ley 22/2003, de 9 de julio.

Se considerará que existe interés público cuando se concluya que la liquidación de la entidad en el marco de un procedimiento concursal no permita alcanzar razonablemente los objetivos de resolución en la misma medida que el procedimiento administrativo de resolu-

ción. Para llevar a cabo este análisis, se evalúa el mejor procedimiento con el que alcanzar dichos objetivos, la resolución o el procedimiento de insolvencia. A modo de ejemplo, si se identifica que una entidad presta funciones esenciales, podría concluirse que su resolución permitiría alcanzar en mayor medida el objetivo de mantener la continuidad de tales funciones que en presencia de una liquidación por procedimientos ordinarios de insolvencia.

En caso de ausencia de interés público, se elabora un plan simplificado, para cubrir básicamente los siguientes apartados:

- Análisis de la estructura y del modelo de negocio de las entidades y de los grupos.
- Aspectos que denotan la ausencia de interés público.
- Propuesta de aplicación de procedimientos normales de insolvencia.
- Análisis de la capacidad de absorción de pérdidas y requerimientos del *MREL*.
- Comunicación en caso de liquidación.
- Valoración de posibles obstáculos a la liquidación y medidas que cabe adoptar, en su caso.

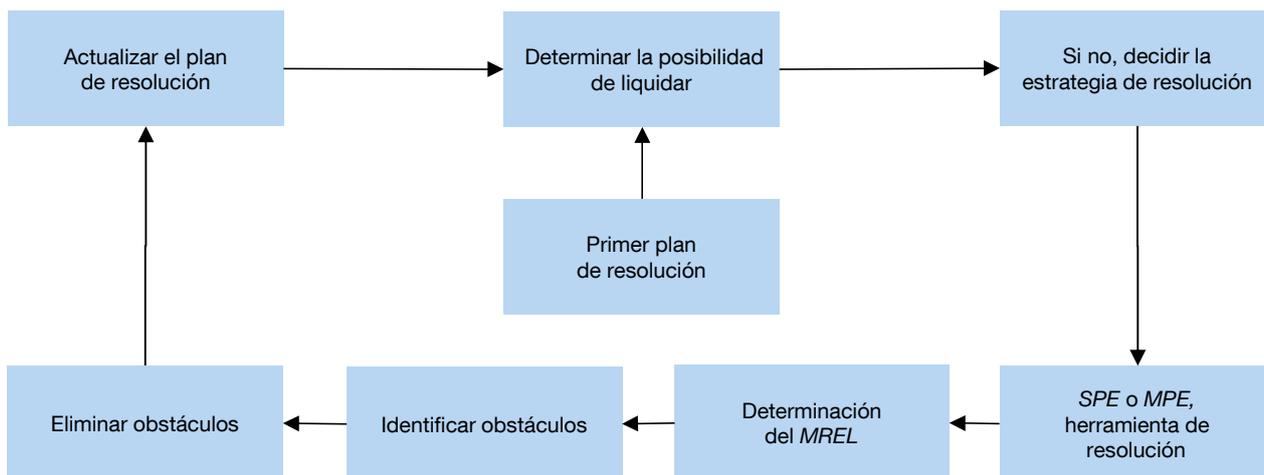
Si las autoridades de resolución concluyen que existe interés público, deben valorar las posibles estrategias de resolución aplicables, habida cuenta de la estructura y del modelo empresarial de la entidad o del grupo en cuestión y, como se analizará posteriormente, valorar los posibles obstáculos que pudieran existir para su implantación práctica y, en su caso, proponer medidas para eliminarlos. Las principales etapas que se deben seguir en la planificación de la resolución se señalan en el esquema 1.

Las estrategias de resolución se dividen principalmente en estrategias de punto de entrada único (*SPE*, por sus siglas en inglés) y estrategias de punto de entrada múltiple (*MPE*, por sus siglas en inglés). En la práctica, pueden darse también modelos mixtos, con una estrategia de punto de entrada único para una parte del grupo ubicada en determinadas áreas geográficas y un punto de entrada múltiple para la parte del grupo ubicada en otras jurisdicciones, en función de la organización, la configuración, la presencia geográfica y el régimen jurídico aplicable en los distintos países en los que operan los grupos de entidades de crédito.

Los puntos de entrada hacen referencia a aquellas entidades en las que está previsto aplicar las acciones de resolución en caso necesario. Así, en el caso de un punto de entrada único, solo se aplicarían las herramientas de resolución en una entidad del grupo (normalmente, la entidad principal o la matriz del grupo). En el caso de entrada múltiple, en cambio, dichas herramientas se aplicarían a varias entidades dentro del grupo.

Para poder valorar cuál es la estrategia de resolución más adecuada en cuanto al punto de entrada, debe prestarse atención, de conformidad con el Reglamento Delegado UE 2016/1075, a los siguientes factores:

- Los instrumentos de resolución que se utilizarían de acuerdo con la estrategia de resolución preferida, y si las personas jurídicas a las que la estrategia prevea aplicar dichos instrumentos tienen acceso a ellos.



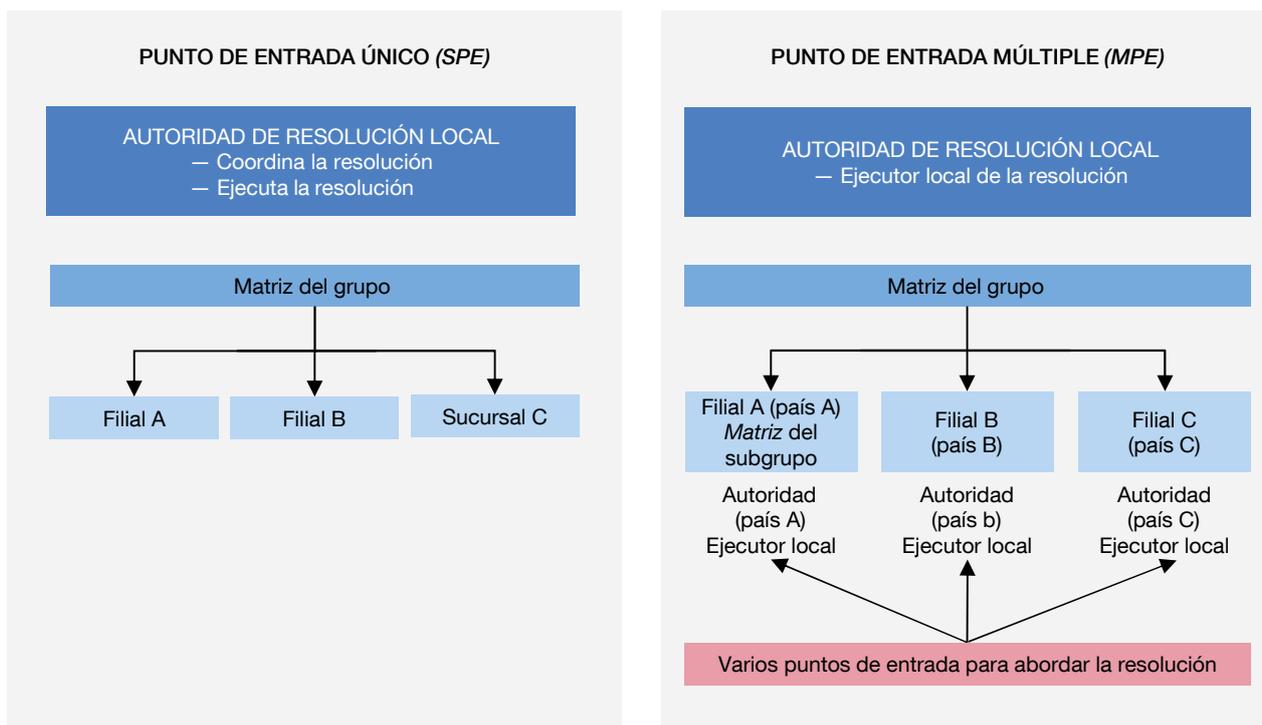
FUENTE: Elaboración propia.

- El importe de los pasivos admisibles cualificados (*MREL*), el riesgo de que no contribuyan a la absorción de pérdidas y a la recapitalización, y las personas jurídicas que los emiten.
- Las disposiciones, contractuales o de otro tipo, adoptadas para la transferencia de pérdidas entre personas jurídicas de un grupo (por ejemplo, *domination agreements*).
- Si la estructura operativa y el modelo empresarial de la entidad o del grupo están muy integrados o tienen una estructura descentralizada.
- La eficacia de los instrumentos de resolución que se aplicarían, en particular, en terceros países.
- Si la estrategia de resolución requiere la aplicación de medidas de apoyo por parte de otras autoridades, y si tales medidas son factibles y creíbles para dichas autoridades.

Aunque en la normativa actual no existen unos referentes cuantitativos o límites claros definidos para adoptar una estrategia u otra, pueden enumerarse una serie de factores explicativos en los que basar las decisiones a este respecto.

En este sentido, la *SPE* será más recomendable en grupos bancarios con las siguientes características:

- Los pasivos que deben contribuir a la absorción de pérdidas y a la recapitalización han sido emitidos por la empresa matriz última o la sociedad de cartera del grupo.
- El grupo opera con un alto grado de integración (en particular, si tiene centralizados la gestión de la liquidez, la gestión del riesgo, las funciones de tesorería, los servicios informáticos y otros servicios esenciales compartidos).



FUENTE: Elaboración propia.

Por otra parte, la *MPE* será más recomendable en grupos bancarios donde:

- Los pasivos que deben contribuir a la absorción de pérdidas y a la recapitalización han sido emitidos por más de una entidad o un subgrupo regional o funcional del grupo.
- Las actividades del grupo están divididas en dos o más subgrupos claramente identificables e independientes cada uno de ellos de otras partes del grupo, desde el punto de vista financiero, jurídico u operativo.

2.2.2 Herramientas de resolución

Junto con la estrategia de resolución, las autoridades competentes deben determinar las herramientas de resolución incluidas en la normativa, o las combinaciones de ellas, que se consideran más adecuadas para el logro de los objetivos de resolución. Las herramientas contempladas en la legislación actual son las siguientes:

- 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.
- La recapitalización interna o *bail-in*.

Estas herramientas se podrán aplicar individual o conjuntamente, excepto la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos, en cuyo caso deberá aplicarse junto con otra de las herramientas disponibles.

La venta del negocio de la entidad puede realizarse mediante la transmisión a un adquirente, que no sea una entidad puente, de las acciones o las aportaciones al capital social o a los instrumentos representativos del capital social, o por la vía de la transmisión de todos o parte de sus activos y pasivos.

La entidad puente es una sociedad anónima controlada por la autoridad de resolución, que podrá estar participada por el FROB. El objetivo final de la entidad puente es su venta a un tercero en el plazo determinado que establece la normativa. Para la constitución de esta entidad, se le transmitirá la totalidad o parte de las acciones o las aportaciones al capital social o a los instrumentos representativos del capital, y todos o parte de los activos y pasivos de la entidad en resolución. De esta forma, podrá cumplir su objeto de desarrollar total o parcialmente las actividades de la entidad en resolución, incluyendo las funciones esenciales que desempeñe, y la gestión de las acciones u otros instrumentos de capital y de todos o parte de sus activos y pasivos.

En relación con la sociedad de gestión de activos, la autoridad de resolución ejecutiva podrá obligar a una entidad objeto de resolución o a una entidad puente a transmitir a una o a varias sociedades de gestión de activos determinadas categorías de activos que figuren en el balance de la entidad, normalmente activos dañados o problemáticos. De este modo, se posibilita un retorno más fácil a la viabilidad de la entidad en resolución, al descargar su balance de activos que no generan ingresos.

Por último, la recapitalización interna permite a las autoridades de resolución, una vez realizada la pertinente absorción de pérdidas, la transformación de acreedores en accionistas y/o la reducción del valor nominal de sus deudas, siguiendo las reglas y los procedimientos establecidos en la normativa (conforme a la prelación de acreedores).

Asimismo, y siempre que sea posible, los planes contendrán un análisis de las herramientas alternativas de resolución en caso de que las circunstancias presentes en el momento de la resolución así lo aconsejen. Para estos análisis se manejan multitud de factores, como son la complejidad y el tamaño de las entidades en cuestión, su estructura legal, la existencia de posibles compradores en términos de capacidad de absorción del negocio, los volúmenes o las proporciones de activos dañados que presentan y la estructura de fondos propios y pasivos que contribuirían a la absorción de pérdidas y a la recapitalización de las entidades, entre otros.

Los planes incluyen también un resumen de los motivos que, a juicio de quienes los elaboran, llevan a recomendar el uso de unas herramientas de resolución sobre otras. Una vez elegida la herramienta que se considere más adecuada, los planes han de incluir información sobre los pasos necesarios para su implantación práctica.

2.3 CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE PÉRDIDAS Y REQUERIMIENTOS DEL MREL

Un aspecto básico que se ha de analizar en los planes de resolución es la capacidad de absorción de pérdidas de las entidades y la disponibilidad de instrumentos financieros que pudieran contribuir a la recapitalización en caso necesario. Cabe recordar que uno de los aspectos fundamentales del nuevo marco normativo es que el coste de las crisis bancarias no recaiga en el erario público, sino que lo sufragan los accionistas y los acreedores, excluyendo solo a aquellos acreedores protegidos por la normativa a estos efectos, como los titulares de depósitos garantizados, y en la cuantía legalmente establecida.

Para examinar este aspecto básico, la autoridad supervisora solicita a las entidades información periódica (el denominado *Liability Data Report*), que incluye un detalle de la com-

posición de sus fondos propios y pasivos, los vencimientos y las cuantías, la normativa legal a la que están sometidos, la naturaleza de sus tenedores, etc.

El *Liability Data Report* permite obtener una visión de los instrumentos financieros que:

- Son computables para los requerimientos del *MREL*, que serán básicamente aquellos que por sus características (valor estable, amplio plazo hasta su vencimiento, no garantizados, etc.) aporten una seguridad razonable de que podrán ser usados para absorber pérdidas y recapitalizar las entidades en caso necesario.
- No siendo computables para el *MREL*, podrían contribuir a recapitalizar la entidad en caso necesario.
- No son susceptibles de ser considerados ni para el *MREL* ni para contribuir a la recapitalización deseada. En esta categoría se incluirían, entre otros, los pasivos colateralizados.

En el proceso de elaboración, evaluación y mantenimiento de los planes de resolución, la autoridad de resolución preventiva fijará el requerimiento mínimo del *MREL* a cada entidad y comprobará si estas cumplen con dicho requerimiento en todo momento.

La metodología para la determinación de los requerimientos del *MREL* depende, entre otros factores, de las herramientas de resolución consideradas en la planificación de la resolución, difiriendo en función de las herramientas propuestas.

En la fase actual, la JUR está determinando los requerimientos del *MREL* a escala consolidada de las entidades significativas. Para el cómputo de los requerimientos del *MREL*, se exigen fondos propios y pasivos elegibles en cuantía suficiente para poder aplicar la herramienta de resolución elegida para cada entidad y que esta pueda cumplir con los requerimientos de capital que determine el supervisor tras la resolución, y asegurar así el mantenimiento de la confianza del mercado⁵.

En el caso de entidades para las que se haya decidido que la estrategia de resolución más adecuada es la aplicación de procedimientos normales de insolvencia, los requerimientos del *MREL* se limitarán a los que se estimen necesarios para absorber pérdidas, no siendo necesario recapitalizar la entidad, pues no se prevé que la entidad continúe su actividad tras la liquidación.

Con carácter previo a la determinación definitiva de los requerimientos del *MREL*, las autoridades de resolución conceden a las entidades el derecho de audiencia y la posibilidad de expresar su opinión sobre los requisitos que se les exigen. Los requerimientos del *MREL* que se hayan determinado se reflejan en el plan de resolución, junto con los plazos que se establezcan, en su caso, para alcanzarlos. En este ámbito, se puede exigir a las entidades que presenten planes de financiación creíbles, en los que demuestren que son capaces de alcanzar los requerimientos establecidos.

5 Para las entidades con herramienta de resolución *bail-in*, véase https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/item_1_-_public_version_mrel_policy_-_annex_i_-_plenary_session.pdf.

-
- | | |
|---|--|
| a) La necesidad de garantizar la resolución de la entidad mediante la aplicación de cualquiera de los instrumentos de resolución. | plan de resolución prevea determinadas exclusiones en el montante de pasivos admisibles para dicha recapitalización. |
| b) La necesidad de garantizar que, cuando proceda, la entidad cuente con los pasivos admisibles suficientes para una aplicación eficaz del instrumento de recapitalización interna. | d) El tamaño, el tipo de empresa, el modelo de financiación y el perfil de riesgo de la entidad. |
| c) La necesidad de garantizar que la entidad cuente con pasivos admisibles suficientes para que el instrumento de recapitalización interna pueda aplicarse eficazmente, en caso de que el | e) La medida en que el sistema de garantía de depósitos puede contribuir a la financiación de la resolución. |
| | f) La medida en que la inviabilidad de la entidad tendría un efecto adverso en la estabilidad financiera. |
-

Las autoridades de resolución preventiva revisan periódicamente, durante la planificación de la resolución, los objetivos del MREL, al tiempo que realizan un seguimiento cercano de su evolución para comprobar su cumplimiento.

2.4 ANÁLISIS DE CONTINUIDAD FINANCIERA

El análisis de la capacidad que tienen las entidades para garantizar su continuidad financiera o su capacidad de atender sus obligaciones de pagos en situaciones de crisis también se incluye en los planes de resolución. En especial, se examina la capacidad de las entidades para hacer frente a las necesidades de liquidez que pudieran surgir, sin necesidad de contemplar apoyos públicos de liquidez.

Hay que señalar que, en general, será muy difícil conocer de antemano con exactitud la liquidez en situaciones críticas, ya que se verá afectada por multitud de factores, como el tipo de crisis, la rapidez con la que ocurran los eventos, la situación del mercado en su conjunto, etc. A pesar de ello, se estudian con detalle aspectos como la disponibilidad por parte de las entidades de activos líquidos libres de cargas y su capacidad para generar activos líquidos adicionales u obtener otras fuentes de financiación de forma rápida y creíble, en caso necesario. A estos efectos, se usan escenarios estresados que ayudan a valorar la capacidad de las entidades para hacer frente a situaciones complejas, teniendo en cuenta su modelo de negocio y la composición del balance.

Por otra parte, actualmente las autoridades europeas están trabajando en la posibilidad de configurar algún mecanismo que pueda actuar de *backstop* para afrontar necesidades de liquidez por parte de las autoridades competentes en un proceso de resolución, en caso necesario.

2.5 ANÁLISIS DE CONTINUIDAD OPERATIVA

En un hipotético caso de resolución, debe prestarse especial atención a todos aquellos aspectos que permitan obtener de antemano una seguridad razonable de que, como consecuencia de la resolución, no se interrumpan las actividades críticas o esenciales de la entidad o aquellas que soportan la prestación de funciones esenciales para la economía.

Para ello, en la fase de planificación se analiza el modelo operativo de cada entidad o grupo y se identifican los proveedores de servicios críticos y los contratos suscritos con ellos por las entidades. En este marco se exige a las entidades que tengan disponible un

repositorio de contratos detallado, donde se centralice toda la información relacionada con los pertinentes contratos. Esto facilita la revisión de los contratos en profundidad por parte de la autoridad preventiva, de forma que pueda detectar si existen cláusulas o disposiciones que pudieran generar dudas en cuanto a su continuidad en caso de resolución y, de ser necesario, que las entidades procedan a su modificación o adaptación, de forma que se garantice la continuidad operativa durante la resolución.

Por otra parte, también se valora si pueden existir problemas de acceso a infraestructuras de mercado que puedan ser críticas para la entidad durante la resolución. Asimismo, se estudian posibles alternativas que adoptar si las entidades perdieran el acceso a tales infraestructuras durante una crisis y la existencia de planes de contingencia para hacer frente a estas situaciones.

2.6 INFORMACIÓN Y PLAN DE COMUNICACIÓN EN CASO DE RESOLUCIÓN

Uno de los aspectos fundamentales para lograr que un proceso de resolución se lleve a cabo de manera eficaz es el análisis de la capacidad de las entidades de facilitar rápidamente toda la información que pudiera ser necesaria para la toma de decisiones por parte de las autoridades de resolución. Este es uno de los temas que probablemente generará más trabajo en un futuro, pues actualmente los sistemas de información de las entidades se centran en la capacidad de facilitar información detallada de sus activos y, fundamentalmente, de todo lo relacionado con la inversión crediticia. Sin embargo, el nuevo marco de resolución exige información detallada sobre los fondos propios y los pasivos que contribuyan a la absorción de pérdidas y a la recapitalización de las entidades, en el momento necesario para la toma de decisiones, y no necesariamente en fechas de reporte establecidas de antemano.

Con este objetivo se analiza en detalle la estructura de gobernanza de las entidades para la provisión de información en caso necesario y la calidad de la información que vienen remitiendo a las autoridades de resolución. Cuando se considera necesario, se realizan pruebas de estrés para valorar la capacidad de respuesta de las entidades.

En un proceso de resolución es imprescindible que las autoridades dispongan de una serie de datos de forma homogénea, tratable y ágil, que sirvan de soporte para la toma de decisiones, gran parte de los cuales se recogen en *templates*. Actualmente, los principales *templates* que se usan en la planificación de la resolución están relacionados con la información detallada sobre:

- Composición y características de pasivos y fondos propios (*Liability Data Report*).
- Identificación y análisis de funciones esenciales que se deben proteger en resolución.
- Instituciones financieras de mercado con las que operan las entidades.
- Otros *templates* desarrollados por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) sobre aspectos como la estructura organizativa de los grupos, la estructura de gobierno, sistemas de información, datos de contacto, etc.

Por otra parte, en una resolución hay que llevar a cabo un proceso de comunicación coordinado entre las autoridades de resolución y las entidades afectadas, de manera que se eviten mensajes contradictorios o que pudieran generar confusión, y que se facilite una

información clara y oportuna sobre los motivos por los que se adopta la decisión de resolución y los efectos que tiene sobre todos los potenciales interesados y/o afectados. El objetivo final es estar preparados de antemano para facilitar toda la información que pueda contribuir a aumentar la transparencia del proceso de resolución y obtener un rápido retorno de la confianza del mercado en la entidad objeto de resolución.

Además, en aras de facilitar la comunicación que pudiera ser necesaria para posibilitar la implantación del proceso de resolución, deben estar claramente identificados con antelación los responsables del proceso de comunicación de las entidades, los diversos colectivos que pudieran verse afectados, los principales proveedores de servicios, las infraestructuras de mercado, etc.

2.7 VALORACIÓN DE LA RESOLUBILIDAD DE LAS ENTIDADES

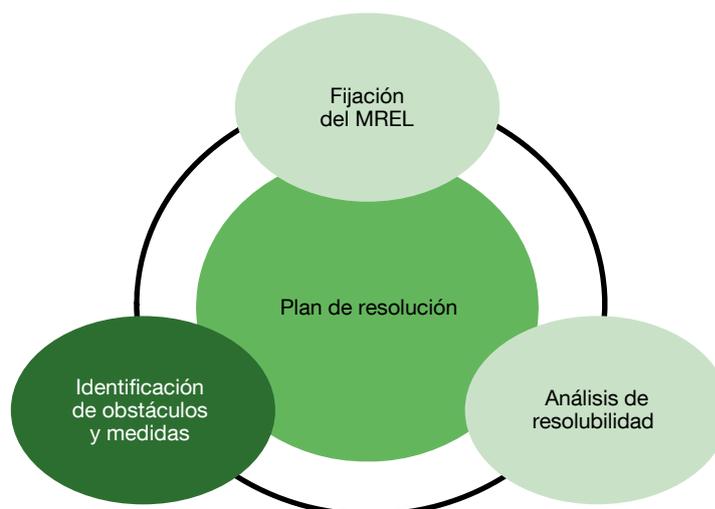
El objetivo de la valoración de la resolubilidad de las entidades es la obtención de una seguridad razonable de que, en caso de someterse a resolución, su estructura o su forma de funcionamiento permitirían realizar tal resolución sin poner en riesgo su estabilidad financiera y/o la del conjunto de la economía. Las autoridades realizan dicha valoración no solo durante la fase de planificación de la resolución, sino también durante la fase de preparación de los planes de recuperación de las entidades. Así, la legislación establece la obligatoriedad de llevar a cabo un proceso de consulta entre los responsables de la supervisión y los de la resolución. Las autoridades de resolución deben revisar los planes de recuperación de las entidades antes de que sean aprobados por el supervisor, para señalar si alguna de las medidas de recuperación que se incluyen en los planes pudiera afectar negativamente a la resolubilidad. Con este proceso se trata de evitar que se adopten medidas por parte de la entidad en una fase temprana de la crisis que pudieran dificultar posteriormente su resolución, si finalmente fuera necesaria.

Una vez determinadas las estrategias y las herramientas preferidas de resolución, las autoridades tratan de identificar los posibles obstáculos que pudiera haber para su implantación práctica y de adoptar las medidas necesarias para eliminarlos. Los obstáculos identificados hasta la fecha se concentran, fundamentalmente, en temas de continuidad operativa con proveedores de servicios, acceso a infraestructuras de mercado en caso de resolución, capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización, y capacidad de generar rápidamente la información necesaria para la resolución.

Para tratar de asegurar la homogeneidad en la identificación y en el tratamiento de obstáculos a la resolubilidad, la JUR está elaborando unas guías comunes de actuación para las autoridades nacionales de resolución de la zona del euro.

En este proceso de análisis y mejora de la resolubilidad, las autoridades de resolución tratan de que las entidades integren en su gestión ordinaria la reflexión continuada sobre los posibles obstáculos que pudieran surgir en un proceso de resolución y sobre la necesidad de solventarlos de antemano. Algunas líneas de actuación en este sentido consistirían en requerir a las entidades el nombramiento de responsables, tanto de alta dirección como de gestión intermedia, encargados de velar por la resolubilidad y de estar en contacto con las autoridades de resolución, así como de presentar planes de trabajo y proyectos concretos para mejorar la resolubilidad, cuando sea necesario. De esta manera, las autoridades realizarían posteriormente un seguimiento periódico de su adecuación, evolución e implantación en la práctica, requiriendo las modificaciones que estimaran oportunas.

Finalmente, cabe destacar que, si del análisis de la resolubilidad se dedujera la existencia de impedimentos importantes a la resolución, se suspendería el proceso normal de plani-



FUENTE: Elaboración propia.

ficación; es decir, no puede aprobarse un plan sin que se aprueben previamente las medidas necesarias para eliminar los obstáculos importantes a la resolubilidad. Si las entidades no contribuyen a minimizar los obstáculos importantes identificados o no adoptan las medidas oportunas para ello, la legislación contempla un conjunto amplio y contundente de medidas⁶, entre las que se encuentran, si fuese necesario, que la autoridad de resolución pueda imponer a las entidades la adopción de modificaciones estructurales, organizativas o de otro tipo, para garantizar que su resolución pueda hacerse de manera ordenada y sin costes para el contribuyente, en caso de que la entidad devenga inviable.

3 Número y frecuencia de los planes que se han de elaborar

El Banco de España desempeña actualmente tareas de resolución preventiva, de forma exclusiva y/o compartida con la JUR y otras autoridades nacionales de resolución, para un total de 79 entidades de crédito, incluyendo tanto entidades individuales como grupos.

En diciembre de 2018, este colectivo estaba compuesto por 12 *SI* y 55 *LSI*. Además, el Banco de España coopera, aportando los análisis y la información oportunos, con la JUR, con el FROB y con las autoridades nacionales de resolución de otros Estados miembros de la zona del euro en la elaboración de planes de resolución de 12 entidades de crédito cuya sede social está radicada en algún Estado miembro y que cuentan con filiales y/o sucursales significativas en España.

Según se comenta en el punto 5.2, en el ciclo de elaboración de planes de resolución el Banco de España participa activamente en nueve colegios de resolución.

4 Procesos de consulta y de aprobación de los planes de resolución

La aprobación de los planes de resolución y del resto de los elementos integrantes del dispositivo preventivo de resolución (análisis de la resolubilidad y determinación del requerimiento del *MREL*) viene precedida de un *amplio proceso de consulta* en el que participen tanto las autoridades supervisoras competentes como las autoridades nacionales de resolución de los Estados miembros en los que existan filiales y/o sucursales significativas.

⁶ Véanse los artículos 17 y 18 de la Ley 11/2015.

En el caso de las *SI*, el proceso de consulta incluye al Banco Central Europeo y a las autoridades de resolución nacionales afectadas.

Dentro de este proceso de consulta, adquiere especial relevancia el papel de la *autoridad supervisora*. Así, el objetivo último del marco de supervisión y de resolución es común, y está dirigido a garantizar la estabilidad del sistema financiero. Ahora bien, dentro de la búsqueda de este objetivo, la autoridad supervisora mantiene una orientación de empresa en funcionamiento (*going concern*), centrada en garantizar la existencia de entidades solventes, frente a un enfoque de empresa en liquidación (*gone concern*) que adopta la autoridad de resolución, que busca asegurarse su resolubilidad, en caso necesario.

Esta doble orientación genera que, en ocasiones, medidas adoptadas en el marco de la resolución pudieran afectar a la viabilidad o al desempeño de las entidades en funcionamiento y, a la inversa⁷, que medidas supervisoras pudieran impactar en la resolubilidad. A modo de ejemplo:

- El plan de resolución puede contemplar medidas dirigidas a mejorar la separabilidad de las entidades en una eventual resolución, como puede ser la necesidad de mantener proveedores de servicios críticos separados o la fijación de restricciones al movimiento de fondos entre las entidades. Estas medidas pueden impactar en su modelo de negocio y en su estructura de costes, por lo que el supervisor, en su proceso de consulta, deberá valorar su alcance.
- La determinación del requerimiento del *MREL* tiene un efecto directo sobre la estructura financiera y sobre los costes de financiación de las entidades, y puede incluso implicar modificaciones en el modelo de negocio, cuyas consecuencias deben ser estudiadas minuciosamente por el supervisor.

Junto con ello, y en un escalón inferior, el supervisor aportará su conocimiento de la entidad para valorar su adecuado reflejo en el plan de resolución, fundamentalmente en la parte relativa a la descripción de la estructura y del modelo de negocio.

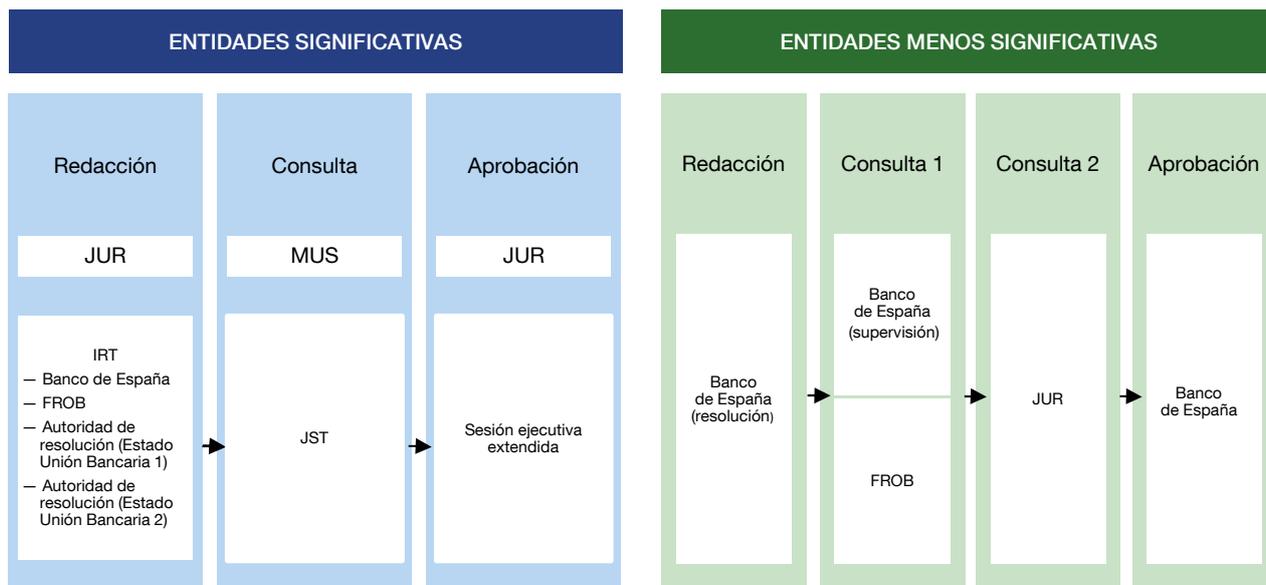
Por lo que se refiere a las *autoridades de resolución de los Estados miembros* en los que existan filiales y/o sucursales significativas, el objetivo de la consulta es doble: por un lado, se busca garantizar la adecuada coordinación y la armonización de medidas, y, por otro, se intentan evitar impactos desproporcionados en la estabilidad financiera de alguno de los Estados afectados, que pudieran no haber sido correctamente detectados desde la autoridad de resolución del grupo.

A este respecto, deberá distinguirse entre:

- Autoridades de resolución de Estados miembros no pertenecientes a la Unión Bancaria, para los que el proceso de consulta y de aprobación se articula fundamentalmente a través de los colegios de resolución⁸.
- Autoridades de resolución de Estados miembros pertenecientes a la Unión Bancaria. En estos casos, la JUR es la autoridad de resolución competente

⁷ En este sentido, véase el apartado relativo al análisis de la resolubilidad y al papel de la autoridad de resolución en la revisión de los planes de recuperación.

⁸ Véase apartado 5.



FUENTE: Elaboración propia.

para la elaboración y *aprobación* del plan de resolución. Dicha aprobación se producirá dentro de la denominada «Sesión Ejecutiva Extendida», en la que participan los miembros de la propia JUR y las autoridades de resolución nacionales afectadas por las decisiones que se vayan a adoptar. Con independencia de ello, la elaboración de los planes de resolución de las *SI* se realiza por los llamados «Equipos Internos de Resolución» (*IRT*, por sus siglas en inglés), equipos de trabajo integrados por representantes de la JUR y de las autoridades de resolución nacionales. Estos dos mecanismos —aprobación en la Sesión Ejecutiva Extendida y constitución de los *IRT*— promueven que se respete el objetivo de coordinación entre autoridades, aunque la autoridad de resolución competente sea única (JUR) y no exista un proceso de consulta formal, como el establecido en los colegios de resolución.

En el caso de entidades *LSI* y sus grupos cuyos planes de resolución sean competencia del Banco de España, el proceso de consulta incluirá tanto a la autoridad supervisora como al FROB y a la JUR. Dada la especial configuración de las competencias en resolución en España, con una autoridad de resolución preventiva (Banco de España) y una autoridad de resolución ejecutiva (FROB), el proceso de consulta debe incluir también a esta última.

Los objetivos de la consulta a las autoridades de supervisión y a las autoridades de resolución de otros Estados miembros coincidirán con los mencionados anteriormente para las *SI*.

En el caso del FROB, el proceso de consulta busca garantizar que el dispositivo preventivo de resolución no incluya medidas o acciones que dificulten su efectiva ejecución.

El último paso del proceso de consulta supone la remisión de los planes a la JUR, que vela por la existencia del *level playing field* en la elaboración de planes de resolución para las distintas entidades de los Estados miembros.

La aprobación de los planes y del resto de los componentes del dispositivo de resolución preventiva referidos a entidades *LSI* es competencia del Banco de España.

5 Colegios de resolución

5.1 CONCEPTO, TIPOS Y COMPOSICIÓN

Para una resolución eficaz de las entidades de crédito —o grupos de estas— que operan en diferentes países de la Unión Europea (UE), es necesaria la cooperación entre las autoridades competentes y las autoridades de resolución, en el marco de colegios de autoridades de supervisión y de resolución (en adelante, «colegios de resolución» o «colegios»), y ello en todas las fases de la resolución, desde la elaboración de los planes hasta la efectiva resolución de la entidad.

Vistos los antecedentes de la última crisis financiera, donde la ausencia de un marco armonizado de resolución provocó distintas formas de gestión por parte de los diferentes países, el nuevo marco normativo ha buscado una promoción de la cooperación entre distintas autoridades que evite la existencia de respuestas nacionales fragmentadas. En este sentido, la normativa contempla dos *tipos* diferentes de colegios de resolución:

a) Colegios de autoridades de resolución

Estos colegios están previstos para los *grupos europeos transfronterizos*, es decir, para aquellos supuestos en los que la matriz del grupo de entidades de crédito tiene su domicilio en un Estado miembro de la UE, y cuenta, a su vez, con una o más filiales y/o sucursales significativas en otro u otros Estados miembros.

De modo particular, para aquellas entidades que están bajo la competencia de la JUR (*SI*, esencialmente), se entiende que existe una única autoridad de resolución, con independencia de que el grupo cuente con filiales y/o sucursales significativas en distintos Estados miembros dentro de la Unión Bancaria. Por tanto, solo existiría la obligación de constituir estos colegios de resolución en caso de que el grupo de entidades de crédito estuviese presente en otros países de la UE no pertenecientes a la Unión Bancaria.

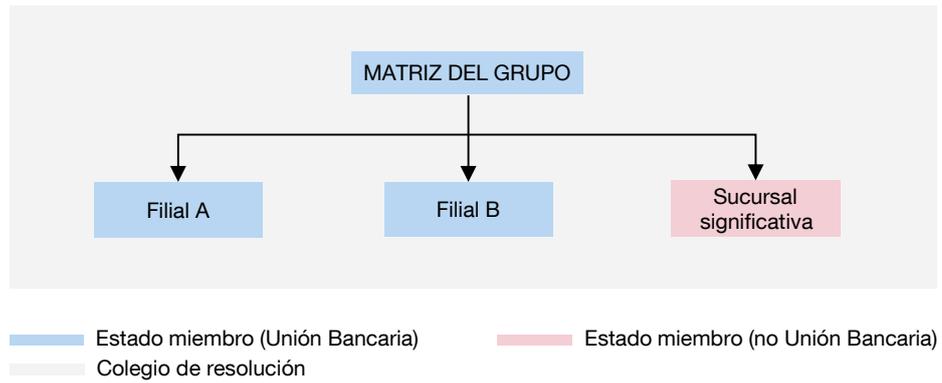
Estos colegios estarán presididos por la autoridad de resolución a nivel del grupo (ARNG).

b) Colegios de autoridades de resolución europeos

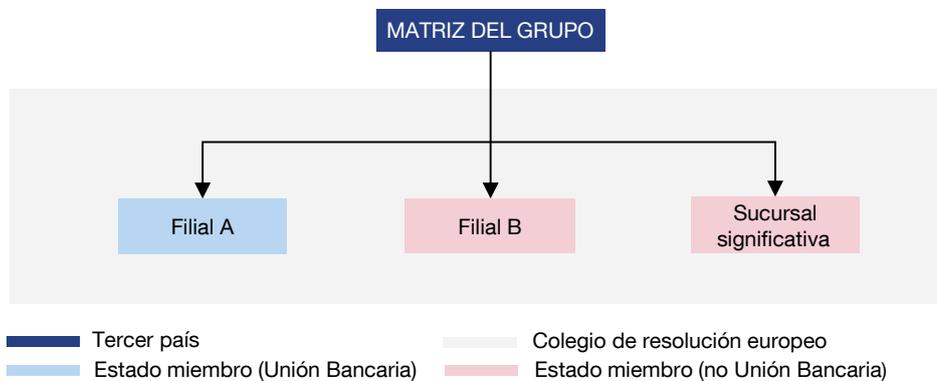
Se conciben como colegios reservados para los grupos transfronterizos de *terceros países*, a pesar de su confusa denominación. Están enfocados a situaciones en las que un grupo de entidades de crédito, cuya matriz se sitúa en un Estado no miembro de la UE, cuenta con dos o más filiales y/o sucursales significativas en Estados miembros.

Al igual que ocurría en el caso de los colegios de autoridades de resolución, si una entidad presente en varios Estados miembros estuviese bajo la responsabilidad de la JUR, se entiende que existe una única autoridad de resolución para todos los Estados miembros dentro de la Unión Bancaria, que será miembro de dicho colegio.

La presidencia del colegio corresponderá a la autoridad de resolución del Estado miembro donde se localice el supervisor en base consolidada.



FUENTE: Elaboración propia.



FUENTE: Elaboración propia.

5.2 FUNCIONES Y TOMA DE DECISIONES

Las funciones se articulan en torno a tres grandes objetivos:

- 1 Asegurar la adecuada colaboración y cooperación entre las autoridades de resolución, tanto de la UE como de terceros países, fomentando un intercambio de información fluido.
- 2 Constituir un foro de discusión de los asuntos que afecten a los grupos de resolución transfronterizos.
- 3 Llevar a cabo las tareas encomendadas en la normativa, tanto para la fase de planificación como para la ejecutiva de la resolución.

Ciñéndonos a la fase de planificación, dentro de las competencias del colegio de resolución, y aparte del intercambio continuo de información, se encontraría la aprobación del dispositivo preventivo de resolución, que incluye:

- El plan de resolución.
- La valoración de la resolubilidad de la entidad.

Los colegios de resolución estarán integrados por los siguientes miembros:

- a) La ARNG y el supervisor en base consolidada.
- b) Las autoridades de resolución de los Estados miembros en los que estén establecidas las filiales o sucursales significativas y sus autoridades nacionales de supervisión.
- c) Los ministerios competentes y las autoridades responsables de los sistemas nacionales de garantía de depósitos, si estas autoridades no están incluidas en el conjunto b).
- d) La ABE (sin derecho a voto).

- e) Podrán ser invitadas, a petición propia y en calidad de observadores, las autoridades de resolución de filiales o sucursales en terceros países calificadas como «significativas» en la UE.

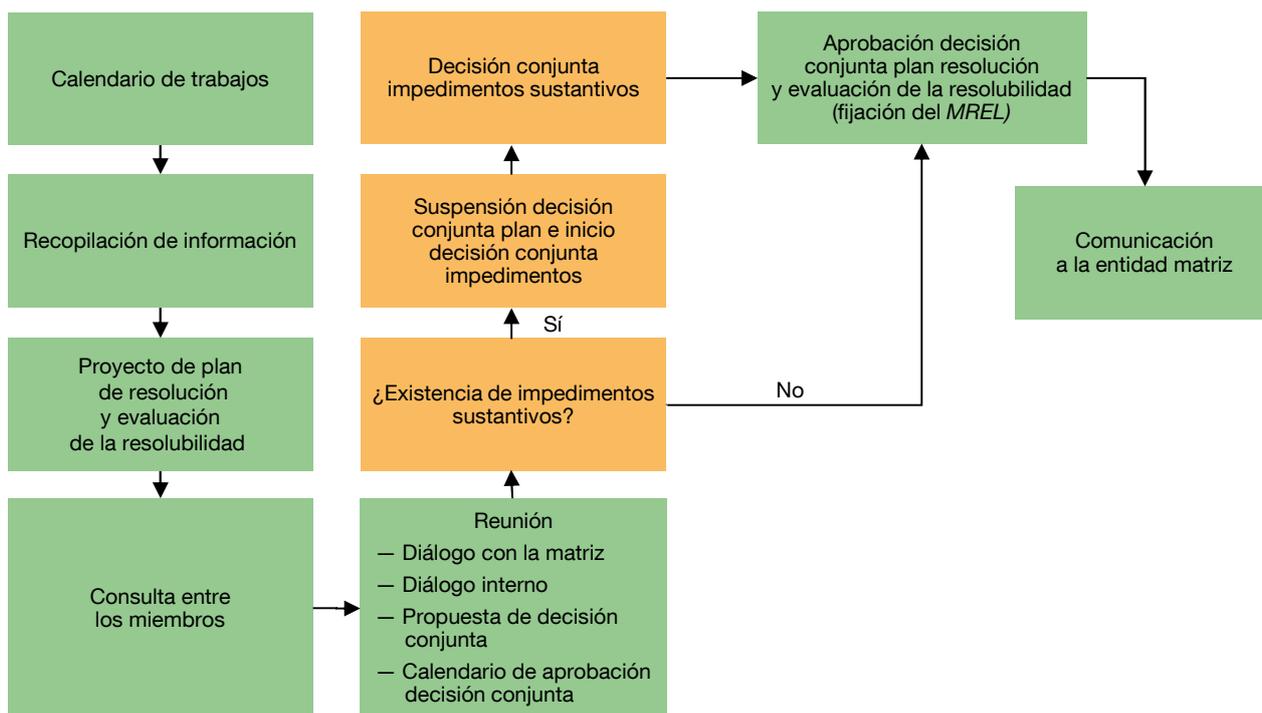
En el caso de entidades sistémicas globales (*GSIB*, por sus siglas en inglés), se crea además la figura de los grupos de gestión de crisis (*CMG*, por sus siglas en inglés), que constituyen foros en los que se tratan de alcanzar determinados acuerdos, intercambiar información y coordinar actuaciones con las autoridades de resolución de terceros países, no miembros de la UE, en los que la entidad o al grupo en cuestión tenga una presencia relevante.

- En su caso, el ejercicio de los poderes necesarios para la eliminación de los obstáculos a la resolubilidad detectados.
- La fijación del requerimiento del *MREL*, a escala tanto consolidada como individual.

Estas cuatro tareas estarían sometidas a un proceso de decisión conjunta, que se articularía en diferentes fases:

- En primer lugar, acordará un calendario de trabajos, a propuesta de la ARNG.
- Una vez acordado el calendario, se procederá a recabar la información necesaria para la elaboración del proyecto de plan de resolución y del análisis de resolubilidad, que se somete a una primera consulta entre los miembros.
- Con posterioridad, el colegio mantendrá un diálogo interno sobre el plan de resolución y el análisis de resolubilidad, y discutirá una propuesta de decisión conjunta y su calendario de aprobación.
- Se comunicará el resultado de la decisión conjunta a la empresa matriz.
- En todo caso, si del análisis de la resolubilidad se dedujera la existencia de impedimentos importantes a la resolubilidad, se suspendería el proceso de decisión conjunta para el plan de resolución, con el objetivo de que se apruebe previamente la decisión conjunta relativa a la existencia de obstáculos importantes a la resolubilidad y, en su caso, las medidas que cabría adoptar.

En el caso de la fijación del requerimiento del *MREL*, las etapas del proceso serían similares a las anteriores, por lo que el colegio de resolución, en general, aprovechará la misma reunión para proponer también la decisión conjunta sobre el requerimiento del *MREL*.



FUENTE: Elaboración propia.

En todo este proceso, la ABE contribuirá a promover y supervisar el correcto funcionamiento de los colegios, centrándose en los aspectos transfronterizos, monitorizando la correcta aplicación de la normativa y de los estándares de la UE en la materia y cooperando en la identificación de impedimentos importantes a la resolubilidad.

En aras de la consecución de dichos objetivos, se reserva a la ABE un papel de mediador, ante las faltas de acuerdo que pudieran existir entre las distintas autoridades de resolución europeas involucradas en el proceso.

Actualmente, el Banco de España participa en nueve colegios de resolución: tres de entidades con matriz en España y los seis restantes de entidades con domicilio central en otros Estados miembros.

6 Retos pendientes

En el contexto actual, y a pesar del gran avance que ha supuesto el nuevo marco normativo e institucional de la creación del MUR para afrontar futuras crisis, aún quedan pendientes una serie de retos, entre los que destacan los siguientes:

- La necesidad de contar con un marco regulatorio estable. En este sentido, la Directiva de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que constituye uno de los referentes normativos en el ámbito de la resolución, pocos años después de su adopción inicial ha sido ya sometida a revisión. Esto implicará probablemente cambios en diversos aspectos relacionados con la planificación de resolución (por ejemplo, en lo que se refiere a los requerimientos del *MREL*).
- Se debe seguir avanzando en garantizar la resolubilidad de las entidades mediante la eliminación de los obstáculos importantes que pudieran existir, y en la

progresiva constitución de los requerimientos del *MREL* que permitirán asegurar la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización de las entidades, en caso necesario.

- Es preciso reforzar o crear nuevos mecanismos que permitan tratar eficazmente las necesidades de liquidez que puedan surgir en casos de resolución, con el fin de facilitar la implantación eficaz de los esquemas de resolución que se adopten.

Si bien los retos señalados no son menores, la previsible estabilidad normativa en un futuro cercano y una involucración activa por parte de las instituciones más relevantes a escala europea contribuirán con seguridad a reforzar y a superar las dificultades inherentes a la creación de nuevos marcos regulatorios e institucionales, como es el caso del nuevo marco de resolución.

7 Conclusiones

El Banco de España lleva desde 2015 elaborando planes de resolución de entidades bancarias españolas y colaborando con otras autoridades de resolución en la preparación de planes de resolución de entidades de crédito extranjeras con presencia en España.

Esta tarea ha permitido obtener una información pormenorizada sobre las complejidades de sus estructuras internas y sobre las interdependencias de las entidades, especialmente en el caso de los grupos bancarios, identificar las funciones esenciales que realizan las entidades que deberían mantenerse en caso de resolución, y explorar las estrategias y las herramientas de resolución que mejor se adaptan a cada caso. Asimismo, se han podido identificar potenciales obstáculos a la ejecución práctica de los planes propuestos, y se está trabajando en la adopción de medidas para su eliminación, a la vez que se cuantifican las necesidades del *MREL* y se determinan los plazos para alcanzar su cumplimiento.

En el ámbito europeo, si bien aún quedan algunos aspectos normativos pendientes de desarrollo, se está progresando notablemente en múltiples frentes, que contribuirán al logro de los objetivos de resolución ya establecidos y, en última instancia, a la credibilidad del compromiso regulatorio de que las pérdidas de las entidades bancarias sean asumidas por sus accionistas o tenedores de instrumentos de capital y por sus acreedores, en función de su jerarquía. Con ello se desea minimizar o evitar costes para el erario público derivados de futuras crisis bancarias y, además, contribuir a reducir su probabilidad de ocurrencia, teniendo en cuenta que, en el marco del *bail-in*, quienes tienen responsabilidad en la toma de decisiones sobre asunción de riesgos son también quienes más directa e inmediatamente soportan sus consecuencias.

A pesar de que algunos aspectos de aprendizaje y de mejora aún requerirán algún tiempo, tanto las autoridades como las entidades financieras están destinando progresivamente mayores recursos y medios a facilitar la planificación de la eventual resolución. Se está trabajando en la identificación, la minimización o la eliminación de los obstáculos que pudieran afectar a la resolución en diversos ámbitos, como pueden ser la garantía de la continuidad operativa, la mejora en la preparación y rendición de la información necesaria para la toma de decisiones en caso de resolución, la simplificación de estructuras legales complejas, la constitución de los requerimientos del *MREL* que permitan absorber los impactos de las crisis, etc. Todo ello está contribuyendo a mejorar la resolubilidad de las entidades y a facilitar la implantación práctica del nuevo marco normativo, de manera que asegure razonablemente que, en caso necesario, las entidades puedan resolverse sin afectar de manera significativa a la estabilidad financiera y a la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA (2017). *EBA Report on the Functioning of Resolution Colleges*, Londres.
- BARTH, J. R., G. CAPRIO y G. LEVINE (2006). *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BERGER, A., P. MOLYNEUX y J. WILSON (2010). *The Oxford Handbook of Banking*, Nueva York, Oxford University Press.
- DELL'ARICCIA, G., M. MARTÍNEZ, D. IGAN, E. AWADZI, M. DOBLER y D. SANDRI (2018). «Trade-offs in Bank Resolution», IMF Staff Discussion Note, SDN/18/02.
- EIREA ÁLVAREZ, S., y M. ORDÁS FERNÁNDEZ (2014). «Un esquema de resolución múltiple para los grupos bancarios españoles globalmente sistémicos», *Estabilidad Financiera*, n.º 27, Banco de España, pp. 61-85.
- FREIXAS, X., y J. C. ROCHET (1997). *Microeconomics of banking*, Massachusetts Institute of Technology.
- FSB (2013). «Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies».
- (2014). «Key attributes on effective resolution regimes for financial institutions», http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.
- (2015). «Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet», <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf>.
- (2016). «Guidance on Arrangements to Support Operational Continuity in Resolution».
- GRINBLATT, M., y S. TITMAN (1998). *Financial markets and corporate strategy*, Boston, Irwin/McGraw-Hill.
- QUARLES, R. (2018). «Trust Everyone - But Brand Your Cattle Finding the Right Balance in Cross-Border Resolution», en *Ring- Fencing the Global Banking System: The Shift towards Financial Regulatory Protectionism*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Law School.
- REPULLO, R. (2000). «Who Should Act as Lender of Last Resort? An Incomplete Contracts Model», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 32, n.º 3, pp. 580-605.
- SAUNDERS, A. (1997). *Financial Institutions Management: a modern perspective*, Chicago, Irwin.
- SAURINA (2018). «Workshop of the European Shadow Banking Committee, Financial Regulation: What else?», Madrid, 22 de octubre, <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/regula/ficheros/saurina221018en.pdf>.
- SCHINASI, G. J. (2005). *Safeguarding financial stability: theory and practice*, Washington, DC, International Monetary Fund.
- SIRONI, A., y A. RESTI (2007). *Risk management and shareholders' value in banking: from risk measurement models to capital allocation policies*, Chichester, John Wiley & Sons.
- SRB (2017). «Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL). SRB Policy for 2017 and Next Steps».
- (2017). «Critical Functions: SRB Approach in 2017 and Next Steps».
- WORLD BANK GROUP (2016). *Bank resolution and bail-in in the EU: selected case studies pre and post BRRD*, Washington, DC.
- ZHOU, J., V. RUTLEDGE, W. BOSSU, M. DOBLER, N. JASSAUD y M. MOORE (2012). «From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systematic Financial Institutions», IMF Staff Discussion Note, SDN/12/03.