III

(Actos preparatorios)

BANCO CENTRAL EUROPEO

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 5 de julio de 2023

sobre las modificaciones al marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos de la Unión

(CON/2023/19)

(2023/C 307/04)

Introducción y fundamento jurídico

El 18 de abril de 2023, la Comisión Europea adoptó diversas propuestas sobre: 1) un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 en lo que respecta a las medidas de actuación temprana, las condiciones para la resolución y la financiación de la medida de resolución ([1]) (en lo sucesivo, la «propuesta de modificaciones al Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución» o la «propuesta de modificaciones al RMUR»); 2) una directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta a las medidas de actuación temprana, las condiciones para la resolución y la financiación de la medida de resolución ([2]) (en lo sucesivo, la «propuesta de modificaciones a la Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias» o la «propuesta de modificaciones a la DRRB»); 3) una directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/49/UE en lo que respecta al alcance de la protección de los depósitos, la utilización de los fondos de los sistemas de garantía de depósitos, la cooperación transfronteriza y la transparencia ([3]) (en lo sucesivo, la «propuesta de modificaciones a la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos» o la «propuesta de modificaciones a la DSGD»), y 4) una directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2014/59/UE y el Reglamento (UE) n.º 806/2014 en lo que respecta a determinados aspectos del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles ([4]) (en lo sucesivo, la «propuesta de modificaciones relativas a las cadenas de filiales»). En lo sucesivo, las propuestas de modificaciones relativas al RMUR, a la DRRB, a la DSGD y a las cadenas de filiales, se denominarán colectivamente «el programa legislativo propuesto».

La Comisión ha propuesto que se consulte al BCE sobre las propuestas de modificaciones al RMUR, a la DRRB y a la DSGD. El 23 de junio y el 3 de julio de 2023 el BCE recibió del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo sendas solicitudes de dictamen sobre la propuesta de modificaciones relativas a las cadenas de filiales.

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, puesto que el programa legislativo propuesto contiene disposiciones que afectan a: 1) la función del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de contribuir a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero, según se establece en el artículo 127, apartado 5, del Tratado, y 2) las tareas encomendadas al BCE conforme al artículo 127, apartado 6, del Tratado, respecto de la supervisión prudencial de las entidades de crédito. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

([1]) COM(2023) 226 final.
([2]) COM(2023) 227 final.
([3]) COM(2023) 228 final.
([4]) COM(2023) 229 final.

Observaciones generales

1. *Una actualización necesaria del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos de la Unión*

1.1. El BCE acoge con gran satisfacción el programa legislativo propuesto por la Comisión Europea, cuyo objetivo es introducir mejoras en todas las fases del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos de la Unión (en lo sucesivo, el «marco de gestión») ([5]). Para abordar las quiebras posibles o reales de entidades de crédito de todos los tamaños dentro de los Estados miembros y entre ellos, es esencial disponer de un marco de gestión de la Unión que funcione correctamente. El marco de gestión actual, introducido en respuesta a la crisis financiera mundial de 2008, se aplica desde hace años, y la experiencia ha demostrado que las reformas aplicadas en la última década han reforzado significativamente su eficacia. La presente revisión brinda una importante oportunidad para seguir mejorando el marco de gestión a la luz de las lecciones aprendidas en los primeros años de su aplicación.

1.2. El programa legislativo propuesto tiene por objeto aumentar la resiliencia de los mercados financieros europeos en situaciones de crisis, y armoniza aún más las normas de gestión de crisis aplicables en toda la Unión, con lo que gestionar las crisis transfronterizas resulta menos complejo. También amplía el ámbito de aplicación y busca mejorar la eficacia del conjunto de herramientas de gestión de crisis disponible para afrontar situaciones de crisis; en particular, en relación con las quiebras de entidades de crédito más pequeñas y medianas.

1.3. El BCE celebra las mejoras del régimen de actuación temprana, así como las nuevas disposiciones sobre cooperación e intercambio de información entre las autoridades de supervisión y resolución, cuyo objetivo es seguir mejorando el proceso de gestión de crisis. Dentro de este régimen, será importante mantener una distribución de funciones clara entre las autoridades de supervisión y de resolución.

1.4. El BCE también acoge con satisfacción la propuesta de ampliación de la resolución ([6]), que mejorará la gestión eficaz y armonizada de las quiebras de entidades de crédito más pequeñas y medianas en todos los Estados miembros ([7]). Al mismo tiempo, es imprescindible que este ámbito más amplio de la resolución se acompañe de una financiación adecuada de la resolución para dichas entidades de crédito. Sin un mejor acceso a la financiación, la ampliación del ámbito de la resolución corre el riesgo de resultar inaplicable en la práctica. Por consiguiente, el BCE apoya plenamente que, basándose en el principio de que las pérdidas en una entidad de crédito deben soportarlas primero y principalmente los accionistas y acreedores, el programa legislativo propuesto también prevea un papel más importante de los sistemas de garantía de depósitos (SGD) en la resolución, con sujeción a determinadas garantías. Es importante que ese papel se vea facilitado por una prueba del menor coste armonizada y por una preferencia de los depositantes de un solo nivel.

1.5. En determinados supuestos, el programa legislativo propuesto hará más viable el acceso a los mecanismos de financiación de la resolución. Sin embargo, en las crisis sistémicas en las que varias entidades de crédito se enfrentan simultáneamente a problemas, o cuando la recapitalización interna de una determinada categoría de acreedores amenaza con socavar gravemente la estabilidad financiera, a fin de mantener a salvo el interés público y evitar las consecuencias sistémicas, sería beneficioso permitir un acceso extraordinario a los mecanismos de financiación de la resolución. Para abordar estas situaciones excepcionales, el BCE apoya que se introduzca una exención para la estabilidad financiera que contemple la posibilidad de acceder a mecanismos de financiación de la resolución antes de una absorción de pérdidas del 8 % del total de pasivos y fondos propios en circunstancias excepcionales y sin perjuicio, no obstante, de sólidas salvaguardas.

([5]) Véanse el Dictamen CON/2017/6 del Banco Central Europeo, de 8 de marzo de 2017, sobre una propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia (DO C 132 de 26.4.2017, p. 1), y el Dictamen CON/2017/47 del Banco Central Europeo, de 8 de noviembre de 2017, sobre las revisiones del régimen de gestión de crisis de la Unión (DO C 34 de 31.1.2018, p. 17). Todos los dictámenes del BCE están disponibles en EUR-Lex. Véase también el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», disponible en la dirección del BCE en Internet, www.ecb.europa.eu.

([6]) Véase la exposición de motivos de la propuesta de modificaciones al RMUR, pp. 5 y 10.

([7]) Véase el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», p. 1.

1.6. Con independencia de la ampliación del ámbito de la resolución, algunas entidades de crédito seguirán liquidándose con arreglo a los procedimientos nacionales de liquidación o insolvencia. En tales casos, es importante garantizar un proceso fluido y oportuno que evite limbos ([8]) tras una evaluación negativa del interés público.

1.7. El programa legislativo propuesto también pretende armonizar y mejorar, por ejemplo, mediante la preferencia de los depositantes de un solo nivel, la capacidad de los SGD para intervenir a través de medidas preventivas y alternativas. No obstante, el BCE apoya una mayor armonización de estas medidas. Además, el BCE habría valorado positivamente que en los artículos de la DSGD se incluyera de forma explícita el requisito de separar los fondos de los sistemas institucionales de protección (SIP) y los fondos de los SGD. De este modo se garantizaría, en particular, que las funciones específicas de los SIP puedan seguir desempeñándose con la ayuda de esos fondos específicos de los SIP.

1.8. El BCE considera necesaria la mejora las normas actuales que rigen la transferencia de las aportaciones de los SGD cuando las entidades de crédito cambien de afiliación a otro SGD de la Unión; de lo contrario, estas normas podrían constituir un obstáculo para la existencia en la Unión de un mercado único de servicios bancarios más integrado. A este respecto, el BCE apoya que se encargue a la Autoridad Bancaria Europea (ABE) el desarrollo de una metodología para calcular el importe de las aportaciones que deben transferirse para garantizar la adecuación a los riesgos transferidos.

1.9. El BCE defiende firmemente una rápida finalización del proceso legislativo, en consonancia con el objetivo de finalizar los debates durante la actual legislatura ([9]). El programa legislativo propuesto logra el equilibrio adecuado entre los objetivos esenciales de proteger a los contribuyentes y depositantes y preservar la estabilidad financiera. Constituye un programa coherente que requiere un debate global, ya que sus elementos esenciales solo funcionarán según lo previsto si se ponen en marcha al mismo tiempo.

2. *Culminación de la unión bancaria*

2.1. Más allá del programa legislativo propuesto, que representa un paso fundamental hacia el refuerzo de la unión bancaria, serán esenciales nuevas iniciativas para lograr la culminación de la unión bancaria en los próximos años.

2.2. En primer lugar, un sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD) es el tercer pilar necesario para completar la unión bancaria ([10]), y con él se reforzaría aún más la resiliencia del sector bancario de la Unión. La creación de un SEGD con una distribución total de riesgos, en que se incluya la plena cobertura tanto de las necesidades de liquidez como de las pérdidas, sigue siendo una prioridad esencial ([11]). Un sistema común garantizaría que el nivel de confianza en la seguridad de los depósitos bancarios fuera igualmente elevado en todos los Estados miembros ([12]), y así se reduciría el riesgo de retiradas masivas y repentinas de depósitos y se preservaría la estabilidad financiera. Conservar la protección de los depositantes al nivel nacional mantiene el vínculo entre una entidad de crédito y su nación. Ello impide la creación de condiciones de igualdad, debilita la estabilidad financiera y significa que no se ha alcanzado uno de los principales objetivos de la unión bancaria. La creación de un SEGD también podría desbloquear nuevas mejoras en el régimen de gestión de crisis y la integración transfronteriza en la unión bancaria. El BCE acoge con satisfacción que la Comisión inste a renovar esfuerzos para alcanzar un acuerdo político sobre el SEGD ([13]), y pide a los legisladores de la Unión que avancen a este respecto.

2.3. En segundo lugar, es prioritario garantizar la plena operatividad del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en su función de mecanismo de respaldo del Fondo Único de Resolución (FUR).

([8]) Véase la exposición de motivos de la propuesta de modificaciones a la DRRB, p. 19.

([9]) Véase el documento «Eurogrup statement on the future of the Banking Union», de 16 de junio de 2022, disponible en la dirección del Consejo de la Unión Europea en internet, www.consilium.europa.eu.

([10]) Véase el apartado 1.1 del Dictamen CON/2016/26 del Banco Central Europeo, de 20 de abril de 2016, sobre una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (DO C 252 de 12.7.2016, p. 1).

([11]) Véase el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», pp. 1-4 y 14-15.

([12]) Véase el apartado 1.1 del Dictamen CON/2016/26.

([13]) Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la revisión del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos para contribuir a completar la unión bancaria (COM (2023) 225 final).

2.4. En tercer lugar, como demuestran también los recientes acontecimientos de crisis, el acceso a la liquidez es esencial para una resolución satisfactoria. En la actualidad, la unión bancaria sigue careciendo de un marco para la liquidez en la resolución. Dicho marco debe establecerse de conformidad con los principios rectores del Consejo de Estabilidad Financiera y con las mejores prácticas internacionales.

Observaciones particulares

3. *Medidas de actuación temprana adoptadas por el supervisor*

3.1. El BCE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión relativas al marco de actuación temprana, basadas en recomendaciones anteriores del BCE ([14]). El programa legislativo propuesto es importante para abordar las circunstancias actuales que dificultan la aplicación de este marco. Proporcionar una base jurídica directa para el ejercicio por el BCE de las competencias de actuación temprana previstas en el Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo ([15]) (en lo sucesivo, el «Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución» (RMUR)) ([16]) reduce el riesgo derivado de las posibles divergencias entre las trasposiciones nacionales de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ([17]) (en lo sucesivo, la «Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias» (DRRB)). El programa legislativo propuesto también elimina el solapamiento entre la actuación temprana y las medidas de supervisión, con lo que mejora su aplicación práctica respectiva ([18]). Además de estos cambios, el BCE defiende que se armonicen las condiciones para la adopción de medidas de actuación temprana con las condiciones para la adopción de medidas de supervisión por parte del BCE. Así se ampliaría la posibilidad de que la autoridad supervisora actúe rápidamente adoptando medidas de actuación temprana para abordar las deficiencias detectadas, incluso cuando aún no se haya materializado una infracción o probable infracción de los requisitos prudenciales. El BCE recomienda que se suprima la referencia a un deterioro rápido y significativo de la situación financiera de la entidad como requisito previo para adoptar una medida de actuación temprana. Dicha referencia podría socavar la capacidad del supervisor para abordar de manera adecuada y oportuna un deterioro de la situación de la entidad que, por ejemplo, pese a no ser rápido, siga siendo significativo o guarde relación con cuestiones de gobernanza, controles internos y otros parámetros no financieros.

3.2. El BCE también celebra la propuesta de incluir la facultad de adoptar todas las medidas de actuación temprana en una única disposición ([19]), sujeta a las mismas condiciones, sin incluir una espiral de escalada. Ello permitiría adoptar con celeridad las medidas de actuación temprana más adecuadas, atendiendo a las circunstancias específicas de cada situación.

3.3. La propuesta de modificaciones al RMUR tiene por objeto facultar al BCE para adoptar medidas de actuación temprana basadas en una infracción o probable infracción del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) ([20]), incluso cuando dicha infracción no infrinja los requisitos prudenciales. La finalidad del MREL es facilitar la aplicación de una estrategia de resolución ordenada a una entidad de crédito que ya no es viable. Así, pues, cumplen un objetivo distinto del de los requisitos prudenciales, cuya finalidad es garantizar la seguridad y la solidez de las entidades de crédito. De ello se desprende que las autoridades de resolución están mejor posicionadas y son jurídicamente competentes para vigilar el cumplimiento de los objetivos del MREL y para poner en marcha las medidas correctoras correspondientes. Por lo tanto, la prerrogativa de abordar las infracciones del MREL debe seguir correspondiendo exclusivamente a las autoridades de resolución siempre que las infracciones del MREL no constituyan al mismo tiempo infracciones de los requisitos de fondos propios. Así es posible evitar la duplicación de tareas y la difuminación de responsabilidades entre las autoridades de supervisión prudencial y las autoridades de resolución.

([14]) Véanse el apartado 4 del Dictamen CON/2017/47 y el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», pp. 2 y 5-6.

([15]) Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 225 de 30.7.2014, p. 1).

([16]) Véase el artículo 1, punto 15, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 13 del RMUR.

([17]) Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

([18]) Véase el artículo 1, punto 15, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 13 del RMUR.

([19]) Véase el artículo 1, punto 15, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 13 del RMUR.

([20]) Véase el artículo 1, punto 15, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 13 del RMUR.

3.4. Si bien es cierto que pueden abordar eficazmente algunos problemas de viabilidad estructural, las medidas de supervisión pueden resultar insuficientes en los casos que afectan a entidades de crédito con modelos de negocio débiles que experimentan dificultades prolongadas y una continua reducción del capital. Mientras dichas entidades de crédito no cumplan las condiciones de inviabilidad o probable inviabilidad, las herramientas actuales pueden no proporcionar a la autoridad competente instrumentos suficientes para hacer que esas entidades de crédito adopten las medidas adecuadas para hacer frente a los riesgos referidos. La experiencia reciente demuestra que una terminación gradual voluntaria, acompañada de un apoyo adecuado de capital y liquidez, podría, en determinadas condiciones, ser una solución rentable para que las entidades de crédito con un modelo de negocio débil salgan del mercado y así eviten un declive prolongado, con más pérdidas y reducción del capital a lo largo de varios años, que culmine en su inviabilidad. Por cuanto se ha dicho, el BCE apoya que se incluya una disposición explícita en cuya virtud las autoridades competentes, en el contexto de la actuación temprana, puedan solicitar la presentación de un plan que se aplique en caso de terminación gradual voluntaria. La autoridad competente podrá exigir a la entidad la inclusión de elementos adicionales en el plan. Al preparar un plan de este tipo la entidad adquiriría mayor conciencia de las opciones estratégicas disponibles y los costes conexos. En cualquier caso, correspondería a la entidad afectada y a sus accionistas tomar la decisión final sobre la ejecución del plan.

4. *Preparación de la resolución*

4.1. El BCE respalda plenamente las propuestas encaminadas a seguir mejorando la cooperación y el intercambio de información entre el BCE y la Junta Única de Resolución (JUR) en el contexto de los preparativos para la resolución ([21]). Si bien la cooperación y el intercambio de información entre el BCE, en su función supervisora, y la JUR ya son amplios en virtud del memorando de entendimiento bilateral ([22]), el BCE acoge con satisfacción las propuestas de establecer esta cooperación más estrecha directamente en la legislación.

4.2. El BCE entiende que la facultad propuesta para el BCE de recopilar información relacionada con la resolución, por ejemplo, mediante inspecciones *in situ*, y suministrarla a la JUR ([23]), tiene por objeto sustituir la facultad de actuación temprana actualmente prevista en la DRRB ([24]). Sin embargo, el BCE sugiere introducir algunas modificaciones menores en las disposiciones correspondientes que detallan dicha facultad, además de un considerando explicativo que aclare la necesidad de valorar, caso por caso, cómo debe recopilarse dicha información.

4.3. Por otra parte, el término «actividad de supervisión» no se define en el programa legislativo propuesto, lo que dificulta la definición del ámbito de la obligación propuesta del BCE de informar a la JUR de dicha «actividad de supervisión» ([25]). En cambio, el BCE puede informar a la JUR de todas las evaluaciones de supervisión pertinentes del BCE, compartidas con sus órganos rectores.

5. *Recapitalización cautelar y medidas públicas de apoyo a la liquidez*

5.1. El BCE reitera que la recapitalización cautelar constituye una herramienta útil para las circunstancias extraordinarias del actual régimen de gestión de crisis que debe mantenerse ([26]). Es una de las pocas excepciones a la norma general de que la prestación de ayuda financiera pública extraordinaria a una entidad de crédito lleva a considerar que dicha entidad de crédito es inviable o tiene probabilidades de serlo. La recapitalización cautelar está sujeta a condiciones estrictas que en el pasado solo se han cumplido en un número limitado de casos. El uso limitado del instrumento indica que la condicionalidad actual es adecuada. En efecto, las autoridades competentes deben poder tener plenamente en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.

([21]) Véanse el considerando 14 y el artículo 1, punto 16, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 13 *quater* en el RMUR.

([22]) *Memorandum of Understanding between the Single Resolution Board and the Europen Central Bank in respect of cooperation and information exchange*, disponible en EUR-Lex.

([23]) Véase el artículo 1, punto 16, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 13 *quater* en el RMUR.

([24]) Véase el artículo 27, apartado 1, letra h), de la DRRB.

([25]) Véase el artículo 1, punto 16, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 13 *quater*, apartado 1, letra b), en el RMUR.

([26]) Véase el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», pp. 2 y 6-7.

5.2. En general, el BCE acoge con satisfacción las aclaraciones contenidas en la propuesta de modificaciones al RMUR, así como las propuestas de mantener el conjunto de instrumentos existente para identificar las pérdidas sufridas (es decir, una revisión de la calidad de los activos no obligatoria, ya que las inspecciones *in situ* u otros instrumentos también podrían ser adecuados), puesto que, habitualmente, las recapitalizaciones cautelares solo pueden ser eficaces si se aplican con celeridad ([27]).

5.3. Al mismo tiempo, las condiciones para la recapitalización cautelar no deben limitar la capacidad de las autoridades pertinentes de valorar las circunstancias específicas de cada caso. A este respecto, la nueva definición de solvencia propuesta ([28]) obligaría a la autoridad competente a concluir que una entidad no es solvente para este objetivo específico de la recapitalización cautelar incluso en virtud de meros incumplimientos técnicos o previsiblemente temporales de los requisitos de capital, lo que puede limitar todavía más de forma injustificada las recapitalizaciones cautelares y el apoyo público a la liquidez. En consecuencia, el BCE recomienda que se aclare la nueva definición para que una entidad pueda seguir considerándose solvente incluso en casos de incumplimiento o probable incumplimiento de los requisitos de capital que se consideren temporales a la luz de sus circunstancias específicas.

5.4. El BCE reconoce la conveniencia de exigir una estrategia de salida de la medida de apoyo ([29]). Sin embargo, establecer un calendario fijo sin posibilidad de ampliación crea el riesgo de un efecto de acantilado, puesto que los mercados pueden anticipar el plazo de salida, lo que acarrea consecuencias adversas para las condiciones del mercado en detrimento de los ingresos públicos. Además, debe poderse tener en cuenta una evolución imprevista del mercado. El BCE tampoco considera que, adicionalmente a la aprobación de la Comisión que ya se exige en el marco del proceso general de ayudas estatales, sea necesaria la aprobación de una estrategia de salida desde la perspectiva de la supervisión. Para poder reaccionar con eficacia ante circunstancias imprevistas, debe eliminarse la vinculación automática entre los retrasos en la aplicación de la estrategia de salida y la evaluación de inviabilidad o probable inviabilidad. Por último, limitar la cantidad de instrumentos de capital de nivel 1 ordinario (CET1) adquiridos a través de la recapitalización cautelar al 2 % de la exposición total al riesgo también puede suponer una restricción indebida en el uso de las soluciones disponibles. Por ejemplo, puede crear efectos de acantilado y conllevar el riesgo de que la medida de recapitalización resulte insuficiente y no consiga restablecer la confianza de los mercados.

6. *Intervenciones de los SGD*

6.1. Las medidas preventivas de los SGD han demostrado ser un instrumento útil de prevención de crisis. En el programa legislativo propuesto, permitir que las intervenciones preventivas se financien a través de los SGD sigue siendo una opción para los Estados miembros ([30]). Dados los beneficios potenciales de dichos instrumentos, el BCE anima al legislador de la Unión a facilitar la disponibilidad de las medidas preventivas de los SGD en el conjunto de la Unión, en un marco de garantía de depósitos armonizado. No obstante, el BCE reconoce que los SGD pueden necesitar tiempo para desarrollar la capacidad necesaria para adoptar las medidas preventivas, por lo que considera apropiado establecer un período de transición. Avanzar en la armonización es necesario para garantizar unas condiciones de igualdad en toda la Unión, unas salvaguardas adecuadas y un conjunto de instrumentos mejor dotado que aseguren la coherencia con los objetivos generales del marco de gestión.

6.2. El BCE celebra las aclaraciones propuestas al RMUR ([31]) y a la DRRB ([32]) de que las intervenciones de los SGD realizadas de conformidad con las normas de la DSGD ([33]) sobre medidas preventivas no activan una evaluación de inviabilidad o probable inviabilidad. Esto ofrecerá mayor claridad y seguridad a las autoridades competentes. No obstante, el BCE tiene reservas en cuanto a la condición de que la autoridad competente deba demostrar que la

([27]) Véase el artículo 1, punto 20, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 18 *bis*, apartado 2, en el RMUR.

([28]) Véanse el artículo 1, punto 20, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 18 *bis* en el RMUR, y el artículo 1, punto 19, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que introduce un nuevo artículo 32 *quater* en la DRRB.

([29]) Véase el artículo 1, punto 20, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 18 *bis*, apartado 2, letra b), en el RMUR.

([30]) Véase el artículo 1, punto 12, de la propuesta de modificaciones a la DSGD, que modifica el artículo 11 de la DSGD.

([31]) Véase el artículo 1, punto 19, letra b), de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 18, apartado 4, letra d), del RMUR.

([32]) Véase el artículo 1, punto 17, letra b), de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 32, apartado 4, letra d), de la DRRB.

([33]) Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantías de depósitos (DO L 173 de 12.6.2014, p. 149).

intervención del SGD es necesaria para preservar la solidez financiera y la viabilidad a largo plazo de la entidad de crédito de que se trate a fin de evitar que la intervención preventiva active una evaluación de inviabilidad o probable inviabilidad ([34]). Por lo tanto, el BCE recomienda que se suprima dicha referencia en la propuesta de modificaciones al RMUR y a la DRRB.

6.3. El BCE también acoge favorablemente que se armonice la prueba del menor coste antes de utilizar los fondos de los SGD o al considerar la posibilidad de aplicar una medida preventiva de los SGD ([35]). En todos los casos de utilización de los SGD, un marco armonizado de la prueba del menor coste contribuirá a la igualdad de condiciones y garantizará la coherencia entre los Estados miembros. Por la situación específica de las medidas preventivas, la propuesta de modificaciones a la DSGD señala que predecir las recuperaciones de la liquidación es difícil, ya que las medidas preventivas deben adoptarse mucho antes de cualquier liquidación previsible ([36]). Así, pues, la propuesta de modificaciones sugiere que, al realizar una prueba del menor coste para una medida preventiva, se aplique un factor de escala del 85 % a la ratio estimada de recuperaciones, desbloqueando la financiación adicional del SGD. La aplicación uniforme de este factor de escala a las medidas preventivas y alternativas, así como a las aportaciones de los SGD a la resolución, contribuiría a la igualdad de condiciones y a facilitar estas intervenciones de los SGD en más casos. Sin embargo, dado que las situaciones de las entidades a las que se aplican las medidas preventivas pueden diferir significativamente en cuanto a balance y deterioro individuales, es posible que un factor de escala no aborde del modo adecuado las especificidades de las medidas preventivas. Esta es una cuestión que la ABE puede abordar de manera más eficaz como parte de sus proyectos de normas técnicas de regulación ([37]).

6.4. La propuesta de modificaciones a la DSGD dispone que las entidades de crédito que soliciten que un SGD financie medidas preventivas presenten para su consulta a la autoridad competente una nota con las medidas que se comprometen a adoptar para asegurar o restablecer el cumplimiento de los requisitos de supervisión, incluidas las medidas dirigidas a mitigar el riesgo de deterioro de la solidez financiera y reforzar la posición de capital y liquidez. El BCE propone que se aclare que el supervisor solo estaría obligado a comprobar el cumplimiento previsto de los requisitos prudenciales. Dicha comprobación incluiría verificar los aspectos prudenciales y de supervisión de los planes de corrección, cuya finalidad es garantizar o restablecer el cumplimiento de los requisitos de supervisión, y garantizar la viabilidad a largo plazo de la entidad de crédito. El supervisor debe cooperar estrechamente con las autoridades nacionales designadas o con las autoridades de los SGD en los asuntos que son propios de sus mandatos y respecto de los cuales siguen siendo responsables. Además, el SGD o la autoridad designada están en la mejor posición para vigilar el reembolso por la entidad de crédito del importe que el SGD haya aportado a la medida preventiva, así como el cumplimiento de los plazos correspondientes, y para decidir sobre esa base si aprueban o no nuevas medidas preventivas para esa entidad de crédito, y tienen un interés legítimo en todo ello.

6.5. El BCE propone que se requiera de modo explícito la segregación de los fondos de los SIP y los SGD. De la experiencia adquirida se desprende que es importante para el buen funcionamiento de los SIP que sus fondos se mantengan separados. También se obtendrían ventajas significativas de separar los fondos de los SIP y los SGD, ya que los fondos separados de los SIP no están sujetos a las restricciones impuestas por la DSGD. Por lo tanto, un fondo separado del SIP garantiza que, con la ayuda de los fondos dedicados a la finalidad del SIP, puedan seguir realizándose otras funciones del SIP. Por ejemplo, interviniendo de manera proactiva y oportuna, el SIP garantiza que sus entidades miembros cumplan los requisitos regulatorios de fondos propios y liquidez. El BCE celebra que, como en el pasado, estos fondos separados de los SIP no estén sujetos a los requisitos de la DSGD. Por lo que se refiere a su papel como SGD, el BCE apoya que, para garantizar la igualdad de condiciones, los SIP sigan estando sujetos a la DSGD. Por lo tanto, la propuesta de la Comisión, combinada con una segregación de los fondos de los SIP y los SGD, mantiene la flexibilidad necesaria y garantiza al mismo tiempo la claridad jurídica y la igualdad de condiciones.

7. *Alerta temprana de una posible evaluación de inviabilidad o probable inviabilidad*

7.1. La propuesta de modificaciones al RMUR establece que el BCE o la autoridad nacional competente pertinente deben notificar sin demora a la JUR cuando consideren que existe un riesgo significativo de que se cumplan una o varias de las condiciones para que una entidad se considere inviable o con probabilidad de serlo ([38]). A continuación, el BCE o

([34]) Véanse el artículo 1, punto 20, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 18 *bis*, apartado 1, letra b), en el RMUR, y el artículo 1, punto 19, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que introduce un nuevo artículo 32 *quater*, apartado 1, letra b), en la DRRB.

([35]) Véase el artículo 1, punto 13, de la propuesta de modificaciones a la DSGD, que introduce en ella un nuevo artículo 11 *sexies*.

([36]) Véase el considerando 30 de la propuesta de modificaciones a la DSGD.

([37]) Véase el artículo 1, punto 13, de la propuesta de modificaciones a la DSGD, que introduce un nuevo artículo 11 *sexies*, apartado 5, en la DSGD.

([38]) Véanse el considerando 15 y el artículo 1, punto 16, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 13 *quater* en el RMUR.

la autoridad nacional competente y la JUR compartirán puntos de vista sobre posibles medidas encaminadas a evitar que la inviabilidad se materialice, así como sobre los plazos razonables para su aplicación. El BCE o la autoridad nacional competente y la JUR vigilarán la evolución del caso y se reunirán periódicamente.

7.2. El BCE apoya este nuevo proceso de alerta temprana y celebra que no afecte al procedimiento de resolución ya consolidado ([39]), inclusive, en particular, los principios, la competencia y el proceso para evaluar si una entidad es inviable o es probable que vaya a serlo. Esto permitirá avanzar en el desarrollo de las mejores prácticas en la cooperación entre el BCE y la JUR, además de garantizar que el BCE o la autoridad nacional competente y la JUR puedan evaluar las situaciones de crisis a medida que evolucionan y reaccionar de la manera más adecuada con todos los instrumentos disponibles.

7.3. En este sentido, el BCE valora positivamente que la activación de este nuevo proceso de alerta temprana no sea una condición previa para una subsiguiente evaluación de la inviabilidad o probable inviabilidad ([40]). En tiempos de crisis en rápida evolución, ante una situación grave y en ausencia de medidas fácilmente disponibles con las que evitar la inviabilidad, puede ser recomendable proceder de inmediato a dicha evaluación.

8. *Procedimiento de resolución*

8.1. El BCE celebra que se amplíe el ámbito de la resolución. Con un ámbito de resolución más amplio, las herramientas de resolución estarán disponibles para un conjunto más amplio de entidades de crédito, y de este modo mejorará el acceso a herramientas de resolución internacionales acordes con las mejores prácticas y se garantizará una mayor armonización en la gestión de crisis. Al mismo tiempo, el BCE entiende que la propuesta no obligará a las autoridades de resolución a destinar a entidades de crédito más pequeñas a la resolución cuando esta medida sea desproporcionada. Estas entidades de crédito podrían seguir siendo objeto de terminación gradual según los procedimientos nacionales de insolvencia si ello pudiera conducir a un resultado más satisfactorio. En cualquier caso, el BCE acogería favorablemente un análisis de si el efecto acumulativo de los cambios propuestos en la evaluación del interés público, incluido el nuevo objetivo de minimizar las pérdidas para los SGD, logra la expansión proporcionada de la resolución que se pretende.

8.2. Ampliar el ámbito de resolución para incluir a las entidades de crédito más pequeñas y medianas solo podrá ser creíble si se hallan soluciones realistas que permitan asegurar una financiación adecuada de la resolución, que incluyan la capacidad interna de absorción de pérdidas y, lo que es también importante, el acceso a los fondos de los SGD y a los mecanismos de financiación de la resolución.

8.3. El principio de que las pérdidas en una entidad de crédito inviable deben soportarse primero y principalmente por los accionistas y acreedores es la piedra angular del régimen de gestión de crisis de la Unión. En consecuencia, el BCE apoya que este principio clave se confirme en el programa legislativo propuesto.

8.4. Al mismo tiempo, ampliar el ámbito de la resolución para abarcar las entidades de crédito más pequeñas y medianas conlleva dificultades. Estas entidades de crédito suelen depender en gran medida de los depósitos como fuente de financiación y, en función de las condiciones del mercado local, pueden tener dificultades para emitir otros instrumentos financieros que puedan absorber las pérdidas de forma fiable o convertirse en capital cuando la entidad de crédito se inviable. En determinadas situaciones, la recapitalización interna de los depósitos no protegidos por el SGD (depósitos no cubiertos) puede generar riesgos para la estabilidad financiera, lo que podría resultar en una destrucción de valor perjudicial para el interés público. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando la recapitalización interna de los depósitos no cubiertos en una entidad de crédito provoca retiradas de depósitos no cubiertos en otras entidades de crédito, con lo que se propaga el contagio. El BCE valora positivamente que el programa legislativo propuesto prevea opciones para mejorar la protección de los depositantes mejorando la capacidad de los SGD para proporcionar financiación en el marco de la resolución ([41]). Fundamentalmente, esto se lograría aclarando y ampliando la prueba del menor coste ([42]) e introduciendo una preferencia de los depositantes de un solo nivel con un rango igual de todos los depósitos ([43]). Del mismo modo, el BCE celebra la propuesta de la Comisión de contabilizar la aportación del SGD para el requisito mínimo de absorción de pérdidas a fin de acceder a los mecanismos de financiación de la resolución, incluido el FUR, cuando se utilice un instrumento de

([39]) Véase el considerando 15 de la propuesta de modificaciones al RMUR.
([40]) Véase el considerando 16 de la propuesta de modificaciones al RMUR.
([41]) Véase, por ejemplo, el artículo 1, punto 56, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 109 de la DRRB.
([42]) Véase el artículo 1, punto 13, de la propuesta de modificaciones a la DSGD, que introduce un nuevo artículo 11 *sexies* en la DSGD.
([43]) Véase el artículo 1, punto 55, letra a), de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 108, apartado 1, de la DRRB.

transferencia ([44]). Puesto que mejoran la capacidad de los SGD y de los mecanismos de financiación de la resolución para apoyar la resolución de entidades de crédito más pequeñas y medianas, estos cambios constituyen una contrapartida indispensable para ampliar significativamente la aplicación de los instrumentos de resolución a dichas entidades de crédito. Por lo tanto, es importante adoptar el programa legislativo propuesto de manera holística, y garantizar que los cambios en el marco de gestión se articulen de manera coherente. La aplicación de solo algunos de los elementos del programa legislativo propuesto podría conllevar la incapacidad de aplicar con éxito la resolución en la práctica.

8.5. De conformidad con el principio de que las pérdidas en una entidad de crédito deben soportarse primero y principalmente por los accionistas y acreedores, todas las entidades de crédito destinadas a la resolución deben contar con una capacidad de absorción de pérdidas mínima como primera línea de defensa, calibrada adecuadamente en consonancia con la estrategia de resolución, y así garantizar la disciplina de mercado y minimizar la dependencia de fuentes de financiación externas. Sin embargo, incluso pudiendo contar con que los SGD contribuyan a la financiación de la resolución y que esta contribución cuente a efectos del requisito mínimo de absorción de pérdidas del 8 % del total de pasivos y fondos propios ([45]), alcanzar dicho umbral podría reforzar la dinámica adversa en una crisis sistémica; por ejemplo, si varias entidades de crédito quiebran simultáneamente o si ello exige imponer pérdidas a determinados acreedores, lo que, a su vez, podría socavar gravemente la estabilidad financiera. Por lo tanto, el BCE apoyaría que, en casos excepcionales, se introduzca una exención de estabilidad financiera para acceder a los mecanismos de financiación de la resolución, en consonancia con la recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI) ([46]). Así sería posible acceder a los mecanismos de financiación de la resolución antes de la absorción de pérdidas del 8 % del total de activos y fondos propios cuando ello sea estrictamente necesario para proteger el interés público y salvaguardar la estabilidad financiera. Por lo tanto, se trata de una opción que debe estar sujeta a condiciones y disposiciones de gobernanza estrictas, siguiendo el modelo de un mecanismo comparable que existe en los Estados Unidos; por ejemplo, exigiendo la aprobación conjunta de la JUR, la Comisión y el BCE. La exención solo se aplicaría en momentos de crisis que afecten al conjunto de la zona del euro o de los Estados miembros o ante un riesgo de crisis de este tipo, como último recurso y después de utilizar la capacidad de absorción de pérdidas de las entidades de crédito en la mayor medida posible sin crear efectos adversos para la estabilidad financiera ([47]).

8.6. Incluso con una ampliación de la evaluación del interés público, es probable que una serie de entidades de crédito más pequeñas queden excluidas del ámbito de la resolución. Para estas entidades de crédito, en las que la aplicación del marco de resolución seguiría siendo desproporcionada, el BCE acogería con satisfacción mejoras y una mayor armonización de los procedimientos nacionales de insolvencia ([48]). A este respecto, el nivel de ambición del programa legislativo propuesto es limitado. El BCE anima a los legisladores de la Unión a armonizar y ampliar a todos los Estados miembros la disponibilidad de medidas alternativas en la liquidación; en particular, la capacidad de los SGD para apoyar las transferencias de activos y pasivos a una entidad de crédito adquirente. El BCE valora positivamente la propuesta de modificaciones en la jerarquía de acreedores y las aclaraciones de la prueba del menor coste, de lo que resultarán un mejor acceso a la financiación de los SGD y mayor disponibilidad de estas medidas. Si todos los Estados miembros dispusiesen de estas medidas alternativas, sería posible un proceso más rápido, eficiente y armonizado para gestionar las liquidaciones de las entidades de crédito, lo que en última instancia beneficiaría a la estabilidad financiera y a los depositantes y limitaría las necesidades de pago de los SGD.

8.7. Por último, el BCE celebra que se aclare que la división de responsabilidades en el procedimiento de amortización de los instrumentos de capital y otros pasivos admisibles refleja plenamente la división de responsabilidades en el procedimiento de resolución ([49]). De ello se desprende que la responsabilidad principal del supervisor corresponde a las evaluaciones de inviabilidad o inviabilidad, mientras que las condiciones restantes para la amortización se evalúan por la autoridad de resolución.

([44]) Véase el artículo 1, punto 24, letra a), de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 27, apartado 7, del RMUR.

([45]) Véase el artículo 1, punto 24, letra a), de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 27, apartado 7, del RMUR.

([46]) Véase FMI, *Financial Sector Assessment Program — Technical Note — Bank Resolution and Crisis Management*, 2018, pp. 6 y 30, disponible en la dirección del FMI en internet, www.imf.org.

([47]) Véase también el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», p. 4.

([48]) Véase el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», pp. 3 y 11. El BCE animó a la Comisión a estudiar la viabilidad de soluciones como la creación de un marco europeo de liquidación administrativa, apoyado por el SEGD, a fin de garantizar la gestión eficiente y armonizada de las quiebras de estas entidades de crédito.

([49]) Véanse el considerando 26 y el artículo 1, punto 23, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 21 del RMUR.

9. *Preferencia de los depositantes*

9.1. El BCE celebra que la Comisión proponga establecer una preferencia de los depositantes de un solo nivel ([50]). Semejante enfoque garantizará una mayor armonización de la jerarquía de acreedores de las entidades de crédito en toda la Unión, y asegurará que todos los depósitos, incluidos los de las grandes sociedades y los depósitos excluidos, tengan una misma preferencia superior a la de los créditos ordinarios no garantizados. Además, mejorará el acceso a la financiación de los SGD con el beneficio de preservar la cartera de depósitos en su conjunto, con lo que los SGD podrán contribuir mejor a las medidas de gestión de crisis, tanto en la resolución como a través de medidas preventivas o alternativas, incluidas las estrategias de transferencia. Mejoran así significativamente las soluciones disponibles para la gestión de crisis ([51]) y resulta más fácil prevenir problemas de estabilidad financiera provocados por contagio debidos a que otras entidades de crédito afrontan retiradas masivas repentinas de depositantes no asegurados. La mayor disponibilidad de estrategias de venta del negocio, ya sea en la resolución o en el contexto de medidas alternativas de los SGD, puede reducir el uso de la liquidación fragmentaria como medio para gestionar las quiebras de las entidades de crédito. Esto es beneficioso, ya que la liquidación fragmentaria puede destruir valor y causar trastornos a los depositantes y a la estabilidad financiera. El enfoque propuesto también reduce la necesidad de desembolsos de los depositantes, que suele requerir la movilización de grandes sumas por parte de los SGD, lo que limita su liquidez y capacidad para gestionar nuevas quiebras de entidades de crédito. Al proteger mejor el acceso a los depósitos y la estabilidad financiera, son menos los incentivos para utilizar el dinero de los contribuyentes en las quiebras de entidades de crédito. Cabe destacar que el SGD sigue protegiendo plenamente y en todos los escenarios a los depositantes cubiertos, los cuales, además, se benefician de estrategias de transferencia que pueden proporcionar un acceso ininterrumpido a sus depósitos ([52]).

9.2. Al otorgar prioridad a todos los depósitos frente a los créditos preferentes en el orden de prelación de créditos, este enfoque también facilitaría asignar pérdidas a instrumentos de deuda no garantizados de las entidades de crédito y asegurar la plena absorción de pérdidas por parte de los acreedores susceptibles de recapitalización interna sin enfrentarse a problemas de estabilidad financiera. También minimizaría el riesgo de reclamaciones de indemnización en virtud del principio de no ocasionar más pérdidas que un procedimiento de insolvencia, lo que mejoraría la resolubilidad ([53]).

9.3. Al mismo tiempo, el BCE admite que la introducción de una preferencia de los depositantes de un solo nivel puede ocasionar costes adicionales para los SGD en determinados casos de gestión de crisis bancarias. Si bien observa que la preferencia de los depositantes de un solo nivel ha demostrado tener éxito en diversas jurisdicciones, el BCE agradecería un análisis más detallado de las situaciones específicas en las que dichos costes adicionales para los SGD podrían generarse o en las que podrían surgir consecuencias injustificadas. En la medida de lo posible y teniendo en cuenta la experiencia adquirida en las jurisdicciones que han introducido una preferencia de los depositantes de un solo nivel, este análisis también debe considerar el impacto de los cambios propuestos en la calificación y la fijación de precios de la deuda de rango superior no garantizada, y debe seguir examinando la interacción entre la preferencia de los depositantes de un solo nivel y la admisibilidad de determinados depósitos a efectos del MREL. Además, el BCE está dispuesto a explorar soluciones alternativas que mejoren la capacidad de los SGD para contribuir a la resolución (además de mediante medidas preventivas y alternativas) en la misma medida que sería posible con una preferencia de los depositantes de un solo nivel, limitando al mismo tiempo la exposición de los SGD a las pérdidas tras los desembolsos en una liquidación. Al explorar tales soluciones, será absolutamente necesario velar por que cualquier ampliación del ámbito de la resolución se acompañe del acceso adecuado a la financiación en el marco de la resolución, incluida, en particular, la financiación procedente de los SGD. Por último, es evidente que el efecto de la introducción de una preferencia de los depositantes de un solo nivel en la estructura de pasivos de las entidades de crédito merece una atención especial en materia de supervisión, y el BCE está dispuesto a evaluar detenidamente este aspecto para las entidades de crédito incluidas en su ámbito competencial.

10. *Abordar el riesgo de situaciones de limbo*

10.1. La DRRB ya exige a los Estados miembros que garanticen que una entidad inviable que no sea objeto de resolución se liquide de manera ordenada y de conformidad con la legislación nacional aplicable ([54]). El BCE respalda la propuesta de modificaciones a la DRRB que aclaran más este mecanismo ([55]), garantizando que dicha liquidación se inicie sin demora y dé lugar a que la entidad de crédito abandone el mercado o cese sus actividades bancarias en un plazo razonable ([56]).

([50]) Véase el artículo 1, punto 55, letra a), de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 108, apartado 1, de la DRRB.

([51]) Véase el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», pp. 4 y 13.

([52]) Para más información sobre el enfoque estadounidense, que incluye una preferencia de los depositantes de un solo nivel y una dependencia significativa de las estrategias de transferencia, véase el discurso de Andrea Enria, presidente del Consejo de Supervisión del BCE, «Of temples and trees: on the road to completing the European banking Union», disponible en la dirección de Supervisión Bancaria del BCE en internet, www.bankingsupervision.europa.eu.

([53]) Véase el apartado 2.3.2 del Dictamen CON/2017/6.

([54]) Véase el artículo 32 *ter* de la DRRB.

([55]) Véase el artículo 1, punto 18, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 32 *ter* de la DRRB.

([56]) Véanse el apartado 3.2 del Dictamen CON/2020/25 y el documento «ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework», pp. 2 y 8.

10.2. Es necesario avanzar en la armonización de los procedimientos nacionales para gestionar los casos de no resolución, facultando a las autoridades de resolución para iniciar un procedimiento administrativo de liquidación dirigido a las entidades que, pese a cumplir las dos primeras condiciones de la resolución, no están sujetas a ella por falta de interés público ([57]). Esta sería la vía más eficaz para abordar con decisión la posibilidad de una situación de limbo durante un período prolongado.

10.3. El BCE apoya que se faculte a la autoridad competente para revocar la autorización de las entidades de crédito inviables o con probabilidades de serlo pero que no hayan sido objeto de resolución ([58]). Al mismo tiempo, las modificaciones no deben introducir ningún automatismo, de modo que la retirada se mantenga como poder discrecional del BCE de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo ([59]).

10.4. Por lo que respecta a la propuesta de establecer que la revocación de la autorización baste como condición para incoar un procedimiento de liquidación ([60]), el BCE considera de suma importancia evitar cualquier consecuencia no deseada en términos de interpretaciones contradictorias o trasposiciones nacionales divergentes. La propuesta principal de la Comisión para abordar las situaciones de limbo establece que, cuando una autoridad de resolución determine que una entidad de crédito cumple todas las condiciones para la resolución, excepto la condición de interés público, la autoridad nacional pertinente también debe estar facultada para iniciar sin demora el procedimiento de liquidación de la entidad de crédito ([61]). La propuesta de que la revocación de la autorización sea una condición «suficiente» para la liquidación puede incitar a los Estados miembros a renunciar a la trasposición adecuada de este importante requisito de facultar a las autoridades nacionales ([62]). Semejante enfoque podría desembocar en la interpretación errónea de que únicamente la revocación de la licencia por parte del supervisor desencadenaría la incoación de un procedimiento de liquidación, sin que se considerase la decisión anterior de la autoridad de resolución acerca de si se cumplían las condiciones para la resolución. La consecuencia podría ser una práctica en la que las autoridades administrativas o los órganos jurisdiccionales nacionales pospongan el inicio de un procedimiento de liquidación hasta que se retire la licencia. Se obviaría así la posibilidad de que, en ciertos casos, sería más apropiado que los procedimientos de liquidación se incoasen mientras la entidad de crédito todavía posee una licencia bancaria. A la vista de tales consideraciones, el BCE recomienda que la revocación de la autorización no sea una condición previa armonizada para la liquidación de las entidades de crédito.

11. *Compromisos de pago irrevocables frente al FUR*

11.1. El BCE recomienda encarecidamente que no se aumente el porcentaje de compromisos de pago irrevocables del 30 % al 50 % del importe total de las contribuciones *ex ante* de las entidades al FUR y a los mecanismos de financiación de la resolución ([63]). La práctica de las entidades de crédito que han suscrito compromisos de pago irrevocables ha puesto de relieve que el tratamiento aplicado por algunas de ellas puede generar el riesgo de sobrevalorar su CET1, el cual, cuando la evaluación de la situación de la entidad de crédito muestre que dicho riesgo existe y permanece descubierto, puede desencadenar la adopción de medidas de supervisión para reducirlo.

([57]) Véase también el apartado 8.6 del presente dictamen.

([58]) Véase el artículo 1, punto 18, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 32 *ter*, apartado 3, de la DRRB.

([59]) Véanse el artículo 4, apartado 1, letra a), y el artículo 14, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

([60]) Véanse el considerando 16 y el artículo 1, punto 18, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 32 *ter*, apartado 4, de la DRRB.

([61]) Véanse el considerando 16 y el artículo 1, punto 18, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 32 *ter*, apartados 1 y 2, de la DRRB.

([62]) Véase el artículo 1, punto 18, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 32 *ter*, apartado 1, de la DRRB, y dispone que la autoridad administrativa o judicial nacional pertinente debe estar facultada para iniciar, sin demora y de forma ordenada, el procedimiento de liquidación de la entidad o sociedad.

([63]) Véanse el artículo 1, punto 37 *bis*, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 70, apartado 3, del RMUR, y el artículo 1, punto 53, letra a), de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 103, apartado 3, de la DRRB.

11.2. El trasfondo de esta cuestión prudencial es que, a efectos contables, muchas entidades de crédito, en lugar de registrarlo como pasivo, mantienen el compromiso de pago irrevocable fuera de su balance y, al mismo tiempo, registran la garantía en efectivo como activo, sin registrar ningún gasto en la cuenta de pérdidas y ganancias. Así, el CET1 de la entidad de crédito se sobrevalora, ya que no refleja la realidad de que los recursos aportados al fondo de resolución como garantía no pueden recuperarse sin el pago en efectivo correspondiente. La existencia de un riesgo prudencial asociado a los compromisos de pago irrevocables también se ha reconocido por el Tribunal General ([64]). Debe tenerse en cuenta que ni siquiera las aclaraciones propuestas resolverían esta cuestión ([65]).

11.3. En cualquier caso, el BCE valora positivamente que se aclare ([66]) que cuando una entidad de crédito ya no se inscriba en el ámbito del RMUR o de la DRRB y deje de estar sujeta a la obligación de pagar aportaciones al FUR, la autoridad de resolución exigirá el cumplimiento de los compromisos de pago irrevocables contraídos y pendientes. Esta modificación confirma además que las entidades de crédito no pueden recuperar en ningún caso la garantía en efectivo aportada para garantizar los compromisos de pago irrevocables, a menos que efectúen el pago correspondiente al fondo de resolución, lo que desencadena la necesidad de deducir dicha garantía en efectivo de su CET1.

11.4. Finalmente, dado que ciertas entidades de crédito no registran estas contribuciones al FUR como un gasto durante la constitución del fondo, tendrían que registrarlas como un gasto al disponer del fondo. Si bien el efecto en las ratios prudenciales está limitado por las deducciones prudenciales aplicadas por el BCE, los compromisos de pago irrevocables incrementan los beneficios de las entidades de crédito en épocas sin dificultades económicas (cuando engrosa el FUR) y agravan las pérdidas en épocas de crisis (cuando se utiliza el FUR), de lo que resulta la creación de un canal procíclico de contagio. Por consiguiente, el BCE considera que, cuando no se contabilizan como un gasto durante la fase de constitución del FUR, los compromisos de pago irrevocables son problemáticos desde la perspectiva del riesgo sistémico, por lo que sugiere minimizar su uso.

12. *Cumplimiento del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (cadenas de filiales)*

12.1. La propuesta de modificaciones en relación con las cadenas de filiales habilita a las autoridades de resolución para permitir que ciertas filiales cumplan el MREL interno en base consolidada ([67]) en lugar de hacerlo en base individual. Se trata de una posibilidad sujeta a dos series de salvaguardas ([68]). En primer lugar, si las entidades de resolución son sociedades financieras de cartera matrices (mixtas) de la Unión, la filial debe ser la única filial directa mantenida por la entidad de resolución; y la entidad de resolución y la filial deben estar establecidas en el mismo Estado miembro y formar parte del mismo grupo de resolución. Alternativamente, si se trata de otros tipos de entidades de resolución, la filial debe estar sujeta a un requisito del Pilar 2 (P2R) o a un requisito combinado de colchón en base consolidada. En segundo lugar, la autoridad de resolución debe haber llegado a la conclusión de que el cumplimiento del MREL interno en base consolidada no afecta negativamente a la resolubilidad del grupo afectado ni a la aplicación de las competencias de depreciación y conversión a dicha entidad intermedia o a otras entidades del mismo grupo de resolución.

12.2. Con respecto a las entidades de resolución que no sean sociedades financieras de cartera matrices (mixtas) de la Unión, se establece un vínculo con un P2R impuesto a la filial en base consolidada. El BCE señala que los requisitos consolidados o subconsolidados impuestos a una filial en el seno de un grupo bancario de la Unión deben establecerse de conformidad con las condiciones pertinentes establecidas en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 del

([64]) Véase la sentencia de 9 de septiembre de 2020, *BNP Paribas / Banco Central Europeo*, T-150/18 y T-345/18, EU:T:2020:394, apartado 78.

([65]) Véase el artículo 1, punto 37, letra b), de la propuesta de modificaciones al RMUR, que introduce un nuevo artículo 70, apartado 3 *bis*, en el RMUR, y el artículo 1, punto 53, letra b), de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que introduce un nuevo artículo 103, apartado 3 bis, en la DRRB.

([66]) Véase el artículo 1, apartado 37, letra b), de la propuesta de modificaciones al RMUR, donde se introduce un nuevo artículo 70, apartado 3 bis, en el RMUR, y el artículo 1, apartado 53, letra b), de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que introduce un nuevo artículo 103, apartado 3 *bis*, en la DRRB.

([67]) Véanse el artículo 1, punto 3, letra a), y el artículo 2, punto 7, letra a), de la propuesta de modificaciones relativa a las cadenas de filiales, que modifican el artículo 45 *septies*, apartado 1, de la DRRB, y el artículo 12 *octies*, apartado 1, del RMUR, respectivamente.

([68]) Véanse el artículo 1, punto 3, letra a), y el artículo 2, punto 7, letra a), de la propuesta de modificaciones relativa a las cadenas de filiales, que modifican el artículo 45 *septies*, apartado 1, de la DRRB y el artículo 12 *octies*, apartado 1, del RMUR, respectivamente.

Parlamento Europeo y del Consejo ([69]) (en lo sucesivo, el «Reglamento sobre requisitos de capital») y la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ([70]) (en lo sucesivo, la «Directiva sobre requisitos de capital»). Por ejemplo, cuando la filial no sea una entidad matriz en un Estado miembro ni posea filiales en terceros países, el supervisor podrá exigir el cumplimiento de determinadas obligaciones en virtud del Reglamento sobre los requisitos de capital (RRC) y de la Directiva sobre requisitos de capital (DRC) ([71]) en base subconsolidada únicamente cuando ello esté justificado a efectos de supervisión según las especificidades del riesgo o de la estructura de capital de una entidad, o cuando los Estados miembros adopten leyes nacionales que exijan la separación estructural de las actividades dentro de un grupo bancario ([72]).

13. *Otros aspectos relacionados con el marco de garantía de depósitos*

13.1. La propuesta de modificaciones a la DSGD sugiere diversos cambios adicionales en el marco de garantía de depósitos ([73]). El BCE valora positivamente los cambios, que conducen a una mayor armonización y amplían el conjunto de herramientas de las autoridades en el marco de gestión.

13.2. Algunos de los cambios propuestos en la DSGD son motivo de preocupación para el BCE. En primer lugar, la propuesta de modificaciones de la DSGD tiene por objeto atribuir al supervisor la obligación de garantizar que las entidades de crédito cumplan las obligaciones que les corresponden como miembros del SGD ([74]). Las facultades del supervisor en virtud de la DRC solo pueden utilizarse para cumplir los objetivos que en ella se establecen, sin que puedan ampliarse a cuestiones no relacionadas, como el incumplimiento por parte de las entidades de crédito de sus obligaciones como miembros del SGD. Además, las autoridades de los SGD están mucho mejor situadas para evaluar dicho cumplimiento y, en cambio, deben estar dotadas de las competencias de ejecución pertinentes. Por lo tanto, el BCE recomienda que esta propuesta se reconsidere.

13.3. En segundo lugar, la propuesta de modificaciones a la DSGD sugiere que se permitirá a los SGD mantener sus fondos en cuentas de los bancos centrales nacionales (BCN) ([75]). Pese a que la apertura de tales cuentas sería compatible con el Tratado ([76]), esta disposición podría requerir que se modifiquen los estatutos de algunos BCN según la legislación nacional para garantizar que los SGD, tanto públicos como privados, puedan abrir las cuentas necesarias. Además, la financiación por parte de un BCN de un SGD, por ejemplo, mediante la ampliación de las facilidades de descubierto en relación con la cuenta de un SGD en un BCN, no sería compatible con la prohibición de financiación monetaria en la medida en que el SGD puede considerarse un «organismo de Derecho público» en el sentido del artículo 123, apartado 1, del Tratado ([77]).

14. *Facilitar la transferencia de las aportaciones a los SGD*

14.1. En la actualidad, cuando una entidad de crédito deja de ser miembro de un SGD y se adhiere a otro, o cuando algunas de sus actividades se transfieren a otro SGD, el SGD de origen solo transfiere al nuevo SGD una pequeña parte de las aportaciones pasadas de la entidad de crédito. A partir de 2024, una vez que los SGD hayan alcanzado su nivel objetivo, podrá cesar totalmente la posibilidad de transferir las aportaciones, ya que solo pueden transferirse las de los últimos 12 meses. Si una entidad de crédito cambia su afiliación a un SGD, se producirá un excedente de financiación en el SGD de origen, ya que los riesgos cubiertos por este SGD se reducen mientras que sus recursos financieros apenas varían. Por otra parte, en el SGD receptor existe un déficit de financiación, ya que los recursos

([69]) Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p.1).

([70]) Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

([71]) Véanse las partes segunda a octava del RRC y el título VII de la DRC.

([72]) Véase el artículo 11, apartado 6, del RRC.

([73]) La mayoría tienen como origen el dictamen de la Autoridad Bancaria Europea sobre la financiación de los sistemas de garantía de depósitos y los usos de los fondos de los sistemas de garantía de depósitos (EBA/OP/2020/02), disponible en la dirección de la ABE en internet, www.eba.europa.eu.

([74]) Véase el artículo 1, punto 3, letra a), de la propuesta de modificaciones a la DSGD, que modifica el artículo 4, apartado 4, de la DSGD.

([75]) Véase el artículo 1, punto 11, letra e), de la propuesta de modificaciones a la DSGD, que introduce un nuevo artículo 10, apartado 7 *bis*, en la DSGD.

([76]) Conforme al artículo 17 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en adelante, los «Estatutos del SEBC»), con el fin de realizar sus operaciones, los BCN pueden abrir cuentas para entidades de crédito, para entidades públicas y para otros participantes en el mercado.

([77]) Véanse el Informe de Convergencia del BCE de 2022, apartado 2.2.3, y el Dictamen CON/2020/24.

transferidos no son proporcionales a los riesgos transferidos. La entidad de crédito transmisora o todos los miembros del SGD receptor deben subsanar este déficit. El marco de garantía de depósitos actual trata favorablemente al SGD de origen a expensas de la entidad de crédito transferente o de los miembros del SGD receptor. Si no se modifica, el marco de garantía de depósitos impone costes irrecuperables significativos a la entidad de crédito que cambie su afiliación a un SGD. Esto constituye un obstáculo importante para el objetivo de promover el mercado único de servicios bancarios en la Unión.

14.2. El BCE lamenta que la propuesta de la Comisión no siga la recomendación de la ABE ([78]) de encargar a esta crear una metodología que aborde este defecto del marco de garantía de depósitos. El BCE propondría encargar a la ABE que cree una metodología para calcular el importe de las contribuciones que deban transferirse a fin de garantizar que se ajustan a los riesgos transferidos. Así se minimizaría el excedente de financiación en el SGD de origen y cualquier déficit de financiación en el SGD receptor, con lo que se evitaría imponer costes innecesarios a la entidad de crédito transferente y a otros miembros del SGD receptor. Dicha metodología debe equilibrar los intereses de los SGD implicados y preservar la estabilidad financiera en todo el sistema.

15. *Intercambio de información*

15.1. El programa legislativo propuesto busca seguir mejorando las disposiciones que rigen el intercambio de información en el contexto de la gestión de crisis ([79]).

15.2. El BCE avala el intercambio completo y oportuno de información entre las autoridades competentes y las autoridades de resolución para la gestión de crisis. El BCE y la JUR ya cuentan con un memorándum de entendimiento bilateral global que facilita dicho intercambio ([80]). El memorándum establece múltiples canales para el intercambio de información y la cooperación, garantizando que la JUR esté informada de la evolución pertinente en relación con las entidades supervisadas directamente por el BCE.

15.3. Sin embargo, el BCE manifiesta su preocupación por la propuesta de modificaciones al RMUR y a la DRRB que exige del BCE y otros miembros del SEBC que faciliten a la JUR cuanta información necesite para el desempeño de las funciones que le corresponden en virtud del RMUR ([81]) y que, además, faciliten a la Comisión cuanta información necesite para el desempeño de sus funciones normativas en virtud de la DRRB, incluidas la preparación de evaluaciones de impacto y la preparación y negociación de propuestas legislativas ([82]).

15.4. El ámbito de aplicación sustancial de estas obligaciones no está claro, por lo que sería conveniente especificar qué tipo de información debe transmitirse a la JUR y a la Comisión. En concreto, toda nueva disposición sobre el intercambio de información que deba incluirse en la DRRB solo puede aplicarse al objeto de dicha directiva. Este intercambio de información no abarcaría, por ejemplo, la información relacionada con la supervisión prudencial de las entidades de crédito o las actividades normativas de la Comisión. El BCE entiende que el intercambio de información se refiere únicamente a la información en forma agregada que no afecta a entidades de crédito individuales. Además, el BCE vería bien el establecimiento de acuerdos de cooperación con la Comisión para garantizar una transmisión eficaz y fluida de esta información. Por último, el BCE entiende que toda información confidencial se transmitirá a la Comisión de conformidad con la legislación sectorial pertinente de la Unión que establece la protección de la información confidencial y las excepciones a dicha protección.

([78]) Véase el Dictamen de la Autoridad Bancaria Europea sobre la admisibilidad de los depósitos, el nivel de cobertura y la cooperación entre los sistemas de garantía de depósitos (EBA/OP/2019/10), disponible en el sitio web de la ABE en www.eba.europa.eu.

([79]) Véase el artículo 1, puntos 25 y 43, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifican el artículo 30 y el artículo 88 del RMUR respectivamente.

([80]) Memorandum of Understanding between the Single Resolution Board and the Europen Central Bank in respect of cooperation and information exchange.

([81]) Véase el artículo 1, apartado 29, de la propuesta de modificaciones al RMUR, que modifica el artículo 34 del RMUR, y el artículo 1, apartado 58, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 128 de la DRRB.

([82]) Véase el artículo 1, punto 58, de la propuesta de modificaciones a la DRRB, que modifica el artículo 128 de la DRRB.

15.5. También cabe recordar que la información estadística confidencial solo puede transmitirse a la JUR y a la Comisión de conformidad con la legislación pertinente de la Unión en materia de protección de la información confidencial. En particular, el artículo 8, apartado 4 *bis*, del Reglamento (CE) n.º 2533/98 del Consejo ([83]), permite a los miembros del SEBC transmitir información estadística confidencial ([84]) a las autoridades u organismos de los Estados miembros y de la Unión responsables de la supervisión de las entidades, los mercados y las infraestructuras financieras o de la estabilidad del sistema financiero, en la medida y con el nivel de detalle necesarios para el desempeño de las funciones respectivas. En virtud del mismo artículo, las autoridades o los organismos que reciban información estadística confidencial deben adoptar todas las medidas reglamentarias, administrativas, técnicas y organizativas necesarias para garantizar la protección física y lógica de la información estadística confidencial. Sobre esta base, y a petición de la JUR, el BCE le transmite información estadística confidencial.

16. *Transferencias de datos personales*

16.1. Si bien busca mejorar más las disposiciones que rigen el intercambio de información en el contexto de la gestión de crisis, el programa legislativo propuesto no aborda la cuestión de la protección de los datos personales, que es un tema importante y un derecho fundamental. El RMUR podría aportar orientaciones más claras sobre el intercambio de datos personales y garantías adecuadas para los interesados con el fin de garantizar un equilibrio justo entre los diferentes intereses en juego.

16.2. Además, la experiencia ha demostrado que el cumplimiento de las normas de protección de datos podría requerir más tiempo para llevar a cabo las acciones necesarias antes de intercambiar la información pertinente. Este tiempo adicional necesario podría dar lugar a retrasos. Y ello sería especialmente problemático en el contexto de una situación de crisis cuando, por ejemplo, la JUR necesita información de inmediato para prepararse para la resolución. Por lo tanto, podría ser necesario introducir disposiciones específicas para aligerar temporalmente los requisitos procedimentales de protección de datos a fin de garantizar un equilibrio justo entre los diferentes intereses en juego en esas circunstancias de crisis.

En un documento técnico de trabajo aparte, disponible en inglés en EUR-Lex, figuran las propuestas de redacción específicas, acompañadas de explicaciones, correspondientes a los puntos del reglamento y las directivas propuestos que el BCE recomienda modificar.

Hecho en Fráncfort del Meno el 5 de julio de 2023.

La Presidenta del BCE
Christine LAGARDE

([83]) Reglamento (CE) n.º 2533/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo (DO L 318 de 27.11.1998, p. 8). La base jurídica del Reglamento (CE) n.º 2533/98 es el artículo 5.4 de los Estatutos del SEBC, en cuya virtud el Consejo, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 42 de los Estatutos del SEBC, definirá, entre otras cosas, el régimen de confidencialidad aplicable a la recopilación de información estadística por el BCE, asistido por los BCN.

([84]) Según se define en el artículo 1, punto 12, del Reglamento (UE) n.º 2533/98.