

Novedades regulatorias en materia de solvencia, recuperación y resolubilidad bancarias

Ignacio Colomer, Sara González Losantos, María López Pérez
y Luis Mohedano Gómez

BANCO DE ESPAÑA

Los autores pertenecen a la Dirección General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución del Banco de España. Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios de un evaluador anónimo. [Formulario](#) de contacto para comentarios.

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

Resumen

A lo largo de este año, ya han sido de aplicación, para las entidades de crédito, la mayoría de las enmiendas a la normativa prudencial y de resolución introducidas en la Unión Europea (UE) en 2019, que han supuesto un amplio conjunto de medidas dirigidas a reducir los riesgos del sector bancario, potenciar su fortaleza y avanzar en la culminación de la Unión Bancaria. Estas medidas de reducción de riesgos dan continuidad a la sustancial modificación de las normas prudenciales llevada a cabo en 2013, que fue la respuesta a las deficiencias identificadas en el sector financiero a raíz de la crisis financiera y que inició la adopción del marco de Basilea III en la UE, así como al marco de resolución introducido en 2014 para garantizar la resolución ordenada de bancos inviables, lo que minimizó las repercusiones de las crisis bancarias sobre la economía real, los contribuyentes y los depositantes. La nueva revisión de las normas europeas que nos ocupa tiene como objetivo avanzar en la traslación a la normativa europea de las reformas acordadas a escala internacional, así como modificar ciertos aspectos a la luz de la experiencia acumulada y las ineficiencias detectadas en los años de aplicación de la anterior normativa. Este artículo repasa las medidas más relevantes introducidas en materia prudencial y de resolución, presenta algunas de las reformas que están en marcha, y describe determinados aspectos aún no abordados.

Palabras clave: Basilea, normativa prudencial, solvencia, macroprudencial, resolución, MREL.

1 Introducción

En junio de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaron la Directiva 2013/36/UE¹, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su supervisión prudencial (conocida como CRD IV), y el Reglamento (UE) n.º 575/2013², sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito (conocido como CRR), que constituyeron una sustancial modificación de las normas prudenciales de las entidades de crédito. De este modo, se introdujo en la UE el marco regulatorio internacional conocido como Basilea III (acordado en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, BCBS), que pretendía responder a las deficiencias identificadas en el sector financiero como consecuencia de la crisis financiera. Basilea III incluyó

1 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.

2 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.

nuevos requerimientos prudenciales, como la ratio de apalancamiento, las ratios de liquidez o los colchones de capital; mejoró sustancialmente la calidad y la cantidad del capital regulatorio, e introdujo mejoras en el tratamiento de los riesgos de mercado y de contraparte. Todo ello con el objetivo de mejorar la solvencia de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

A pesar de este avance, a finales de 2015³ la Comisión Europea reconoció la necesidad de implementar medidas de reducción del riesgo que continuaran debilitando el vínculo entre los bancos y la deuda soberana⁴ y de adoptar las últimas reformas regulatorias acordadas internacionalmente que daban solución a los problemas detectados en la crisis. Estas medidas de reducción de riesgos permitirían, además de potenciar más la resiliencia del sistema bancario de la UE, seguir avanzando en la culminación de la Unión Bancaria.

Por su parte, el marco normativo que regula la resolución bancaria en la UE ha experimentado un amplio desarrollo desde la publicación de la Directiva 2014/59/UE⁵ (BRRD I) en 2014, que puso a disposición de las autoridades herramientas y competencias para garantizar la resolución ordenada de las entidades de crédito inviables, con el objetivo de minimizar sus repercusiones sobre la economía real, los contribuyentes y los depositantes. A partir de su entrada en vigor, son los accionistas y los acreedores de la entidad los que asumirán los costes en primer lugar, mientras que los depósitos hasta 100.000 euros quedan exentos de la asunción de pérdidas y están protegidos por los fondos de garantía de depósitos. El Fondo Único de Resolución (FUR) puede utilizarse para la implementación de las herramientas de resolución una vez que accionistas y acreedores hayan asumido pérdidas y recapitalizado la entidad por un importe equivalente al menos al 8% del total del pasivo de la entidad, incluyendo sus fondos propios (TLOF)⁶.

En noviembre de 2016, la Comisión Europea presentó el paquete de propuestas legislativas que perseguían la reducción de riesgos en el sector bancario (conocido como RRM, por sus siglas en inglés). Tras una larga negociación entre el Parlamento Europeo y el Consejo, el 7 de junio de 2019 se publicaron en el *Diario Oficial* de la UE el reglamento y la directiva que modificaban el CRR y la CRD, conocidos como CRR II⁷

3 Véase Comisión Europea (2015).

4 Más conocido como el círculo vicioso entre el riesgo soberano y el riesgo bancario, mediante el cual, de forma sintética, el apoyo público al sector financiero acaba perjudicando las finanzas públicas, la economía y, finalmente, de nuevo, los activos bancarios.

5 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.

6 *Total liabilities, including own funds.*

7 Reglamento (UE) 2019/876 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que se refiere a la ratio de apalancamiento, la ratio de financiación estable neta, los requisitos de fondos propios y pasivos admisibles, el riesgo de crédito de contraparte, el riesgo de mercado, las exposiciones a entidades de contrapartida central, las exposiciones a organismos de inversión colectiva, las grandes exposiciones y los requisitos de presentación y divulgación de información, y el Reglamento (UE) n.º 648/2012.

y CRD V⁸, respectivamente, y la directiva que modificaba la BRRD, conocida como BRRD II⁹. Esta revisión de la CRD, el CRR y la BRRD tuvo dos objetivos fundamentales:

- Trasladar a la normativa europea las reformas acordadas a escala internacional que no se habían finalizado en la anterior reforma, que, de forma destacada, incluyen: introducción de los nuevos marcos de riesgo de contraparte y de mercado; algunos ajustes al régimen de grandes riesgos; introducción de una ratio de financiación estable neta; introducción de una ratio de apalancamiento en Pilar 1; introducción del nuevo marco de riesgo de tipo de interés; e implementación del estándar sobre capacidad total de absorción de pérdidas (*TLAC*¹⁰ *term sheet*) del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés).
- Modificar diversos aspectos de la normativa como consecuencia de la experiencia acumulada y las ineficiencias detectadas en su aplicación, destacando: el tratamiento de las sociedades de cartera; la introducción de la necesidad de creación de una matriz intermedia; la introducción de una mayor proporcionalidad; las modificaciones en el factor de apoyo a pymes y la introducción de otro de apoyo a infraestructuras; la reforma del Pilar 2 y los ajustes del régimen macroprudencial, especialmente en los requerimientos de colchones, con modificaciones destacables en el colchón contra riesgos sistémicos, para incorporar un componente sectorial, y con la introducción de un nuevo colchón de ratio de apalancamiento para las entidades de importancia sistémica mundial (EISM); y la introducción de una serie de mejoras técnicas al marco de resolución, en concreto a la determinación del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL)¹¹.

Tras un tiempo para su transposición y para que las entidades se preparasen, a finales del año pasado entraban en aplicación la mayoría de los preceptos de la CRD V y la BRRD II y, en junio, de forma general salvo excepciones, el CRR II¹².

8 Directiva (UE) 2019/878 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo que respecta a los entes exentos, las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las remuneraciones, las medidas y las facultades de supervisión, y las medidas de conservación del capital.

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

10 *Total Loss-Absorbing Capacity*.

11 *Minimum requirement for own funds and eligible liabilities*.

12 Entre las dos grandes reformas prudenciales mencionadas, la de 2013 y la de 2019, se han producido otras modificaciones parciales; entre las más importantes, la que tuvo lugar en el año 2017 como consecuencia de la revisión del tratamiento regulatorio y prudencial de las titulizaciones en el marco de Basilea III, que tenía como objetivo reducir la dependencia de calificaciones externas, simplificar y limitar el número de métodos para calcular los requerimientos de capital e incrementar los requerimientos para las exposiciones más arriesgadas. En ese período también hubo otras modificaciones, como, por ejemplo, las relacionadas con el régimen transitorio por la introducción de las NIIF 9, con la cobertura mínima de pérdidas derivadas de exposiciones dudosas, con el requisito de cobertura de liquidez o con la ratio de apalancamiento.

Es importante mencionar que la siguiente modificación de los textos del CRR y la CRD (CRR III y CRD VI), que incorporará al derecho comunitario la finalización de Basilea III, ya está en marcha y que, por lo tanto, la reforma a la que se dedica este artículo no abordó muchos de los principales cambios de Basilea III acordados en 2017, como, entre otros, los relativos al riesgo de crédito, al riesgo operacional o al suelo al *output*.

El epígrafe 2 detalla las medidas más importantes introducidas por el CRR II y la CRD V en el marco prudencial, su fecha de aplicación y cómo se está llevando a cabo la transposición en España; también se comentan las reformas de la finalización de Basilea III y su traslación a la normativa de la UE. El epígrafe 3 describe las reformas más relevantes introducidas en materia de resolución, así como determinados aspectos todavía no abordados, que serán objeto de una próxima reforma, al menos parcialmente: la denominada «BRRD III». Por último, en el epígrafe 4 se exponen unas conclusiones.

2 Reforma del marco prudencial

A continuación, se desarrollan las principales novedades introducidas por el CRR II y la CRD V, agrupadas por los temas más relevantes.

2.1 Sociedades matrices y otras cuestiones relativas al ámbito de aplicación

Se denominan «sociedades financieras de cartera» las sociedades cuya actividad principal es la tenencia de acciones (sociedades *holding*) y que se sitúan como matriz de un grupo bancario. A estas sociedades se les exigían, bajo la CRD IV, requerimientos prudenciales en base consolidada, sin que las entidades filiales de estos grupos pudieran garantizar siempre el cumplimiento de estos requerimientos a nivel de grupo y tampoco los supervisores tuvieran poderes sobre estas sociedades a nivel individual.

Con las enmiendas de la CRD V, se prevé un procedimiento administrativo de aprobación específico para estas sociedades, previsto en el artículo 21 bis, así como medidas de supervisión adecuadas para garantizar el cumplimiento de los requerimientos aplicables al grupo en base consolidada. Para concederse la aprobación, se requiere que la sociedad financiera de cartera tenga capacidad de gestionar el grupo y cuente con características que permitan la supervisión consolidada efectiva de los procedimientos y la asignación de funciones dentro del grupo, la organización estructural del grupo y la idoneidad de sus accionistas y altos cargos. Si se cumplen una serie de condiciones (como no tomar decisiones de gestión o financieras con impacto en el grupo), la sociedad puede quedar exenta de aprobación.

Con la modificación llevada a cabo, se extiende a estas sociedades de cartera el ámbito de aplicación de los requerimientos prudenciales en base consolidada y de los poderes supervisores directos previstos en la normativa prudencial. De esta manera, la autoridad competente podrá dirigirse directamente a la sociedad *holding* para exigir el cumplimiento de los requerimientos del grupo a nivel consolidado o subconsolidado, sin estar sujetas a requerimientos prudenciales adicionales a título individual.

Por otro lado, se introduce en la CRD V la figura de la empresa matriz intermedia (IPU, por sus siglas en inglés), en el artículo 21 ter, con el objetivo de simplificar la consolidación y resolución a nivel europeo para los grupos de terceros países que operen en la UE. De esta manera, cuando dos o más entidades en la UE formen parte de un grupo de un tercer país, deberán establecer una IPU de la que dependan todas las filiales en la UE, cuando superen conjuntamente un umbral de balance de 40 mm de euros (incluyendo sucursales). La IPU deberá ser una entidad de crédito o una sociedad de cartera y, en determinados casos, se permitirán dos IPU.

2.2 Fondos propios y pasivos admisibles

En cuanto a las modificaciones introducidas en las disposiciones sobre fondos propios, hay que señalar el cambio de nomenclatura de la Parte Segunda del CRR, que ha pasado a denominarse «fondos propios y pasivos admisibles», pues un objetivo fundamental de las enmiendas del CRR II ha sido incorporar al Derecho de la Unión el estándar sobre capacidad total de absorción de pérdidas (*TLAC term sheet*) del FSB (véase el epígrafe «Reforma del marco de resolución»), introduciéndose en las condiciones de computabilidad de fondos propios y pasivos admisibles criterios procedentes de las disposiciones de resolución que aseguren la capacidad de absorción de pérdidas de los instrumentos. Respecto al resto de las cuestiones, no se han realizado modificaciones sustantivas del marco definido en la anterior reforma, sino determinados ajustes, además de simplificarse los procedimientos administrativos relacionados con los instrumentos de fondos propios.

En el ámbito de las deducciones, se establece que los nuevos activos fiscales diferidos que se hayan generado a partir del 23 de noviembre de 2016 deberán deducirse de los fondos propios regulatorios, incluso si su recuperación no depende de rendimientos futuros, lo cual no tiene un impacto directo en los activos ya generados¹³. En cuanto a las inversiones en *software*, consideradas activos intangibles, se permitirá su no deducción si, con base en criterios que ya ha definido la Autoridad Bancaria Europea y adoptado la Comisión Europea¹⁴, existe una

13 Artículo 39 del CRR.

14 Reglamento Delegado (UE) 2020/2176 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 241/2014 en lo relativo a la deducción de activos consistentes en programas informáticos de los elementos del capital de nivel 1 ordinario.

valoración prudente y su valor no se ve afectado negativamente por procedimientos de resolución, insolvencia o liquidación de la entidad¹⁵.

Bajo el CRR, se dificultaba la computabilidad de instrumentos de capital emitidos por filiales en terceros países, pues se exigía que las filiales fueran entidades o sociedades sujetas a la CRD, y que el *trigger* de conversión del capital de nivel 1 adicional (AT1, por sus siglas en inglés) en capital de nivel 1 ordinario (CET1) se calculara aplicando las reglas del CRR. Tras la actual reforma, en las emisiones fuera de la UE, la emisora podrá ser una sociedad de cartera si está sujeta a requerimientos prudenciales tan rigurosos como los de las entidades de crédito del tercer país y la Comisión Europea ha decidido que esas reglas son equivalentes a las del CRR. Además, el *trigger* en los instrumentos de AT1 se podrá calcular de acuerdo con la legislación del tercer país si la autoridad competente de la entidad europea considera —tras consultar a la Autoridad Bancaria Europea— que la ley y las provisiones contractuales que rigen los instrumentos son al menos equivalentes a las previstas en el CRR.

2.3 Principio de proporcionalidad

El CRR ya preveía la aplicación de cierta proporcionalidad, a través de enfoques de medición del riesgo de diferente complejidad (enfoque estándar / modelos internos) o mediante la exención de ciertos requerimientos, como puede ser el caso de las entidades con carteras de negociación pequeñas, a cuyas exposiciones de negociación no se aplica el marco de riesgo de mercado, sino el de crédito.

En la modificación llevada a cabo, se establece el principio de que los nuevos requerimientos prudenciales no deberían suponer una carga excesiva para las entidades más pequeñas, de modo que puedan aplicarse de forma más proporcionada. Para ello, se introduce una definición de «entidad pequeña y no compleja»¹⁶, atendiendo a ciertos requisitos cuantitativos y cualitativos: activo total medio no superior a 5 mm de euros (los Estados miembros pueden establecer un límite inferior, opción no ejercida en España); que el tamaño de la cartera de negociación se considere de pequeño volumen; que el valor total de sus posiciones en derivados y el volumen de actividad transfronteriza fuera del Área Económica Europea no supere unos determinados umbrales; que no se usen modelos internos; y obligaciones simplificadas en materia de recuperación y resolución. Además, aun cumpliéndose estos requisitos, la autoridad competente puede excluir una entidad de la categoría de pequeña y no compleja.

15 Artículo 36 del CRR.

16 Artículo 4.1.145 del CRR.

La anterior definición se establece como la base de la aplicación del principio de proporcionalidad en diversas áreas del CRR y la CRD, como el *reporting*¹⁷, el Pilar 3¹⁸, la ratio de financiación estable neta o el riesgo de tipo de interés. Siguen existiendo en la normativa otros ámbitos en los que también se contempla el principio de proporcionalidad, pero atendiendo a otros criterios distintos a los de esa definición, como es el caso del proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES, o SREP, por sus siglas en inglés) o de las normas sobre remuneraciones.

2.4 Pilar 1

Aunque la revisión del marco de riesgo de crédito según los últimos estándares internacionales, aprobada en diciembre de 2017, no ha sido objeto de esta reforma, se han introducido, no obstante, algunas medidas, entre las que destaca el ajuste para compensar en las estimaciones de la severidad (*loss given default*, LGD, por sus siglas en inglés) el efecto de pérdidas que se hayan producido en ventas de carteras en *default* producidas desde el 23 de noviembre de 2016 y hasta tres años después de la entrada en vigor del CRR II¹⁹. El objetivo de esta medida es facilitar a las entidades la limpieza de sus balances de activos «malos» y mejorar su capacidad de préstamo, evitando que las ventas masivas de estos activos puedan penalizar de manera injustificada sus estimaciones de pérdidas. No obstante, la aplicación de esta medida (posible desde el 27 de junio de 2019) se está encontrando con problemas de interpretación debido a la redacción poco precisa de la norma.

También en el ámbito del riesgo de crédito, se ha revisado el factor de apoyo a pymes para ampliar su alcance²⁰, aumentando de 1,5 a 2,5 millones de euros el importe de la exposición a la pyme que se beneficia de una reducción al aplicarse un factor de 0,7619 a los requerimientos de capital, e incorporando un factor reductor de 0,85 para la exposición que supere los 2,5 millones de euros. Se introduce también un factor de apoyo a proyectos de infraestructuras de 0,75²¹, siempre que cumplan una serie de criterios que permitan reducir su perfil de riesgo y mejorar la previsibilidad de los flujos de efectivo. Ambos factores son fundamentalmente medidas de política económica, pero su motivación prudencial es discutible y algunos reguladores se han mostrado favorables a su eliminación²².

17 Se crea una Parte Séptima bis en el CRR específica de *reporting* —antes era un capítulo de la Parte Tercera—, aunque siguen existiendo disposiciones específicas en otras partes del CRR. Se eliminan las referencias a frecuencias mínimas.

18 Se reforma la Parte Octava del CRR sobre divulgación por las entidades, para graduar el contenido y frecuencia de esta información en función del tamaño y la complejidad de la entidad y para adaptarla a los estándares internacionales.

19 Artículo 500 del CRR.

20 Artículo 501 del CRR.

21 Artículo 501 bis del CRR.

22 Como la Autoridad Bancaria Europea en sus recomendaciones al *Call for Advice* de las reformas de Basilea III [véase Autoridad Bancaria Europea (2019)].

En el riesgo de crédito de contraparte, se introduce un nuevo enfoque estandarizado (SA-CCR, por sus siglas en inglés) en sustitución del método estandarizado y del método de valoración a precios de mercado, con el objetivo de superar sus limitaciones²³. Además, se prevé la posibilidad de aplicar métodos simplificados en función del tamaño del negocio de derivados de la entidad. Para ello, se recalibra el método de exposición original y se desarrolla un enfoque simplificado (basado en SA-CCR). La norma es de aplicación desde el 28 de junio de 2021, y tendrá impacto en otros ámbitos, como la ratio de apalancamiento y los límites a los grandes riesgos.

Tras la crisis financiera, se observó que el marco vigente de riesgo de mercado presentaba limitaciones en cuanto a la sensibilidad al riesgo, aspecto que ha motivado una revisión completa del marco a escala internacional, conocida como *Fundamental Review of the Trading Book* (FRTB, por sus siglas en inglés). Se ha realizado una revisión y un nuevo diseño del enfoque estandarizado y del basado en modelos internos²⁴, que pretenden corregir las limitaciones en cuanto a sensibilidad al riesgo detectadas en la crisis financiera. En la UE, se implantarán en un primer lugar requerimientos de *reporting* bajo el nuevo marco²⁵ y, posteriormente, con una nueva propuesta legislativa, se introducirán los requerimientos de capital. Hasta ese momento, las entidades seguirán aplicando el marco vigente a efectos de requerimientos de capital y de divulgación al mercado. Este diseño se ha impuesto al planteamiento alternativo de introducir los requerimientos de forma gradual a través de un *phase-in*. Destaca, además, el aumento de 15 a 50 millones de euros del umbral de volumen del negocio de negociación entre los criterios para eximir a una entidad de la aplicación de requerimientos de riesgo de mercado y sustituirlos por los de riesgo de crédito.

En el límite a los grandes riesgos se introducen en el CRR²⁶ algunos aspectos no recogidos del marco publicado por Basilea en 2014. Así, se restringe la base de cálculo de los límites al capital de nivel 1, y se fija un límite más bajo para las exposiciones de EISM frente a otras EISM, del 15 % frente al general del 25 % (véase el apartado sobre aspectos macroprudenciales). También se incluyen nuevas exenciones automáticas y otras discrecionales para la autoridad competente, que esta deberá justificar.

Por lo que respecta al riesgo de liquidez, en el CRR I se incorporó el requerimiento de la ratio de cobertura de liquidez (LCR, por sus siglas en inglés), por el que una entidad deberá mantener un volumen de activos líquidos suficiente para afrontar las

23 Capítulo 6 del Título II, sobre riesgo de crédito, de la Parte Tercera del CRR.

24 Título IV de la Parte Tercera del CRR (se crean los artículos que van desde el 325 hasta el 325 *ter septdecies*).

25 La obligación de *reporting* bajo el método estándar alternativo es desde el 30 de septiembre de 2021. Respecto al *reporting* bajo el nuevo método de modelos internos, su obligatoriedad se producirá en tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de las últimas normas técnicas de regulación que se prevén en el CRR (artículo 430 *ter.3*). A la fecha de cierre de este artículo, la Autoridad Bancaria Europea ya ha publicado su propuesta de normas técnicas de regulación, pero esta aún no ha sido adoptada por la Comisión Europea.

26 Parte Cuarta del CRR.

salidas netas de liquidez durante 30 días en situaciones de estrés. Además, se incorporaron requerimientos de *reporting* para que las autoridades competentes pudieran evaluar si existía una adecuada estructura de financiación a largo plazo, así como otras herramientas de seguimiento que reflejaban el perfil, la naturaleza y la complejidad de las actividades de las entidades. Es en el CRR II²⁷ donde se introduce propiamente el requerimiento de financiación estable (NSFR, por sus siglas en inglés), de al menos el 100 %. Además, para las entidades «pequeñas y no complejas», se introduce una métrica simplificada (sNSFR) y la posibilidad de aplicar también proporcionalidad en las herramientas de seguimiento. Por último, se ajustan algunas definiciones y conceptos.

2.5 Ratio de apalancamiento

En la anterior reforma de la normativa prudencial, la introducción de una ratio de apalancamiento, basada en una medida simple no vinculada al riesgo, fue una novedad importante, cuyo objetivo era impedir el excesivo apalancamiento de las entidades y ser un complemento a los requerimientos basados en riesgo. A su vez, atajaría el problema de la infravaloración de riesgos por los modelos internos de las entidades. No obstante, en un primer momento no se impusieron requerimientos de capital, sino solo obligaciones de cálculo de la ratio, de información al supervisor y de publicación, y se introdujo el riesgo de apalancamiento excesivo como un riesgo de Pilar 2, que las entidades deben gestionar y las autoridades competentes deben incluir en el proceso de revisión y evaluación supervisora.

En la actual reforma del CRR²⁸, se introduce un requerimiento mínimo del 3 % de la medida de la exposición total de las entidades, que es aplicable desde el 28 de junio de 2021. Además, se reconocen nuevas exenciones, con el fin de evitar que el nuevo requerimiento pueda penalizar a determinados modelos y líneas de negocio (p. ej., préstamos de los bancos públicos de desarrollo, créditos a la exportación con apoyo oficial, exposiciones entre entidades de un sistema institucional de protección —SIP—), o con el objetivo de facilitar la aplicación de las políticas monetarias (exención temporal de ciertas exposiciones frente a bancos centrales en circunstancias macroeconómicas excepcionales). Esto supone la incorporación del estándar de Basilea sobre la ratio de apalancamiento, de acuerdo con la reforma de diciembre de 2017, que precisó determinados aspectos del diseño de la ratio.

Por otro lado, se introduce, para las EISM, el requerimiento de un colchón de apalancamiento, en un nivel del 50 % de la ratio del colchón basado en riesgo que sea aplicable a estas entidades (véase el apartado sobre aspectos macroprudenciales).

27 Parte Sexta del CRR (se crean los artículos desde el 428 bis hasta el 428 bis *septuagies*).

28 Parte Séptima del CRR.

2.6 Pilar 2

La CRD IV preveía la posibilidad de imponer medidas supervisoras (Pilar 2), entre las que destaca el requerimiento de fondos propios adicionales por riesgos no cubiertos por el CRR. Estos riesgos no cubiertos podían ser de naturaleza micro- o macroprudencial.

En la reforma actual, se rediseña el Pilar 2, que se desdobra en un requerimiento (P2R), desarrollado en el artículo 104 bis, y una expectativa supervisora (P2G)²⁹, recogida en el artículo 104 ter, que se deberán ceñir a la cobertura de riesgos microprudenciales, dado que ambos son específicos para cada entidad. De esta manera, el P2R cubrirá elementos no cubiertos o no suficientemente cubiertos por requerimientos de fondos propios por riesgos distintos del apalancamiento excesivo. Se establece también su composición mínima, debiendo ser cubierto al menos en tres cuartas partes por capital de nivel 1, del que otras tres cuartas partes serán capital de nivel 1 ordinario. No obstante, la autoridad competente podrá requerir una composición más exigente cuando sea necesario, y habida cuenta de las circunstancias específicas de la entidad.

Por su parte, el P2G constituye una orientación —no un requerimiento— sobre fondos propios adicionales por riesgos distintos del apalancamiento excesivo. Esta expectativa supervisora, para abordar escenarios de tensión prospectivos, se basa en la revisión del capital interno estimado de la entidad y en el ejercicio de estrés supervisor. Al ser una orientación, en caso de no alcanzar el nivel de P2G, no se activarían las restricciones a las distribuciones por incumplimiento de colchones (si se cumple el requerimiento combinado de colchón) ni tendría, en principio, consecuencias directas. No obstante, en caso de un incumplimiento reiterado del P2G, la autoridad competente podría convertirlo en P2R (cuyo incumplimiento obliga al supervisor a presentar un plan de retorno al cumplimiento). La divulgación del P2G no será obligatoria, si bien la autoridad competente podrá exigirla, y tampoco se ha establecido una composición mínima.

Con la introducción de la ratio de apalancamiento, también se fijan un P2R y un P2G independientes —P2R-L y P2G-L—, recogidos en los mencionados artículos de la CRD V, tomando como referencia la medida total de exposición en lugar del importe total de la exposición al riesgo (habitualmente referido como «APR», activos ponderados por riesgo). Desde este punto de vista, el P2R-L cubrirá elementos no suficientemente amparados por requisitos de fondos propios por riesgo de apalancamiento excesivo, mientras que el P2G-L será la orientación paralela al P2G para el riesgo de apalancamiento excesivo.

También en el PRES se elimina la evaluación de los riesgos que una entidad supone para el sistema financiero, lo que dota al ejercicio de un carácter fundamentalmente

29 Algunos de los elementos introducidos en el Pilar 2, como el P2G o la composición mínima del P2R, ya los había incorporado la Autoridad Bancaria Europea en las directrices sobre procedimientos y metodologías comunes para el proceso de revisión y evaluación supervisora.

microprudencial, y se introducen nuevos elementos, como la evaluación del grado de adecuación de los mecanismos de gobernanza, del modelo de negocio y de la diligencia de la entidad en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación terrorista (AML/CFT, por sus siglas en inglés). Además, se insta a la Autoridad Bancaria Europea a evaluar la conveniencia de incluir los riesgos medioambientales, de gobierno corporativo y sociales.

Por lo que respecta al riesgo de tipo de interés, la CRD IV establecía que las entidades debían evaluar y gestionar el riesgo de tipo de interés en las actividades ajenas a la cartera de negociación, y preveía la adopción de medidas supervisoras, como mínimo, cuando se estimase que el valor económico de la entidad disminuiría en más del 20 % de sus fondos propios ante determinadas variaciones de los tipos.

En la CRD V se introduce una metodología estándar para cuantificar el impacto de las variaciones de los tipos de interés sobre el valor económico y sobre los ingresos netos por intereses, así como una metodología estándar simplificada para entidades pequeñas y no complejas³⁰. Así, las autoridades competentes podrán requerir el uso del enfoque estándar (o las entidades elegir adoptarlo) cuando los sistemas internos no sean satisfactorios o cuando el simplificado no recoja adecuadamente el riesgo. La Autoridad Bancaria Europea deberá desarrollar ambas metodologías en una norma técnica de regulación.

También se prevén medidas supervisoras³¹, al menos, ante la variación del valor económico en más del 15 % de su capital de nivel 1 bajo seis escenarios supervisores, o en caso de una disminución significativa de los ingresos netos por intereses bajo dos escenarios supervisores. La Autoridad Bancaria Europea desarrollará en una norma técnica de regulación los escenarios supervisores de perturbación, las hipótesis metodológicas y paramétricas y la definición de disminución significativa de los ingresos netos por intereses.

Aunque todos los mandatos vencieron el 28 de junio de 2020, los trabajos no han finalizado y el régimen uniforme europeo aún no está publicado.

2.7 Aspectos macroprudenciales

El marco de la política macroprudencial contenido en la CRD y el CRR también ha experimentado cambios notables, motivados por la experiencia adquirida en los últimos años en la UE en el uso de las herramientas macroprudenciales. Las enmiendas realizadas por el CRR II y la CRD V persiguen aumentar la flexibilidad del marco existente, mejorar la delimitación de su ámbito de aplicación y asegurar un

30 Artículo 84 de la CRD.

31 Artículo 98 de la CRD.

uso de las herramientas ajustado a su finalidad. En línea con esos objetivos, y como se ha dicho previamente, el Pilar 2 se ha restringido al ámbito microprudencial, para afrontar exclusivamente los riesgos específicos de cada entidad regulada, de modo que se descarta su uso para abordar los riesgos o vulnerabilidades sistémicos, objeto de la política macroprudencial.

En lo concerniente a las medidas relacionadas con la aplicación de colchones de capital, las novedades más destacadas se encuentran en los artículos 131 y 133 de la CRD, sobre colchones de capital para EISM y otras entidades de importancia sistémica (OEIS) y sobre el colchón contra riesgos sistémicos, respectivamente, y en el artículo 92 del CRR, que introduce un requerimiento de colchón de la ratio de apalancamiento para las EISM.

En la CRD, probablemente el cambio más significativo se ha efectuado en el diseño del colchón contra riesgos sistémicos, que ahora es posible aplicar a nivel sectorial, frente a la situación previa, en la que solo era aplicable sobre los APR³². Para ello, se especifican cuatro sectores principales: i) exposiciones a personas físicas con garantía inmobiliaria residencial; ii) exposiciones a personas jurídicas con garantía inmobiliaria comercial; iii) exposiciones a personas jurídicas, excluyendo a las especificadas en el punto ii), y iv) exposiciones a personas físicas, excluyendo a las especificadas en el punto i)³³. Por otra parte, se elimina el nivel mínimo de colchón del 1 % que exigía la CRD IV en caso de activación de esta herramienta.

En caso de que una autoridad active un colchón general (sobre todas las exposiciones) y uno o varios colchones sectoriales, el requerimiento total será igual a la suma de todos los colchones activados. Cuando el porcentaje combinado de colchón contra riesgos sistémicos supere el 3 % sobre cualquiera de las exposiciones a que se aplique, será necesario solicitar la opinión de la Comisión Europea; asimismo, se exige su autorización para niveles superiores al 5 %.

Adicionalmente, se especifica que el colchón contra riesgos sistémicos no debe utilizarse para afrontar riesgos que estén cubiertos por los colchones para EISM o OEIS —una práctica seguida hasta ahora por algunas autoridades nacionales

32 Se mantiene la posibilidad de aplicar este colchón a nivel de país, tanto a las exposiciones situadas en el Estado miembro que fije la medida como a las ubicadas en otros países. Cabe recordar que todos los colchones contemplados en la CRD —el colchón contra riesgos sistémicos, el de conservación de capital, el anticíclico y los de entidades sistémicas— deben calcularse sobre los APR, y satisfacerse con capital de nivel 1 ordinario; en ambos aspectos difieren del colchón de la ratio de apalancamiento, como se explica más adelante.

33 La Autoridad Bancaria Europea recibió el mandato de definir subsectores para cada uno de esos sectores, que cumplió mediante la publicación de unas directrices dirigidas a las autoridades: Directrices sobre los subconjuntos adecuados de exposiciones sectoriales a los que las autoridades competentes o designadas pueden aplicar un colchón contra riesgos sistémicos de conformidad con el artículo 133, apartado 5, letra f), de la Directiva 2013/36/UE (EBA/GL/2020/13), de 30 de septiembre de 2020. Estas directrices no identifican subconjuntos concretos, sino que definen varias «dimensiones», «elementos» y «subdimensiones» a partir de los cuales cada autoridad puede determinar los subconjuntos de exposiciones más relevantes para afrontar los riesgos sistémicos que haya identificado.

europneas, que consideraban que el límite máximo del colchón para OEIS era demasiado bajo— ni para riesgos cubiertos por el colchón anticíclico.

Las enmiendas de la CRD V aumentan también el límite máximo fijado para el colchón de capital para OEIS, hasta el 3 % (antes, el 2 %) de los APR, con la posibilidad de superar este nivel si la Comisión Europea lo autoriza. Aumenta también el límite superior para los colchones de OEIS aplicables a las filiales de grupos identificados como EISM u OEIS, que pasa a ser el valor mínimo entre el nivel del colchón de EISM u OEIS aplicable al grupo a nivel consolidado más 1 punto porcentual y el 3 % de los APR de la filial (o, en su caso, el porcentaje que la Comisión Europea haya autorizado aplicar al grupo).

Con respecto a las EISM, la principal novedad se refiere a la introducción de un método adicional de identificación de estas entidades, que difiere de la metodología del BCBS en que en el indicador de actividad transfronteriza no se tratarán como exposiciones transfronterizas las mantenidas con contrapartes en Estados miembros participantes en el Mecanismo Único de Resolución³⁴. La puntuación de importancia sistémica resultante de este método podrá emplearse, en el ejercicio de la aplicación de la potestad del juicio supervisor, para reclasificar una EISM en una subcategoría inferior a la que le correspondería según la metodología del BCBS, con el correspondiente cambio en el colchón de capital exigible. Asimismo, se elimina el límite del 3,5 % que existía para este colchón de EISM.

Los colchones para OEIS/EISM y el colchón de riesgo sistémico pasan a ser aditivos en toda circunstancia en el nuevo marco, aunque por encima del 5 % total es necesaria la autorización de la Comisión Europea.

En cuanto a las enmiendas del CRR II, el cambio con mayor impacto es probablemente la introducción de un requerimiento de colchón de la ratio de apalancamiento para las EISM, incluido en la reforma de Basilea III de 2017, que se calcula multiplicando la medida de la exposición total de la ratio de apalancamiento de la entidad por la mitad del porcentaje de su colchón de EISM, y que, como la ratio de apalancamiento, debe satisfacerse con capital de nivel 1³⁵. El incumplimiento de este nuevo requerimiento está asociado a restricciones a las distribuciones, tanto mayores cuanto más alejada esté la entidad del cumplimiento, análogas a las conocidas restricciones asociadas al incumplimiento del requerimiento combinado de colchón.

34 Este método adicional de identificación de EISM se ha desarrollado en la siguiente norma: Reglamento Delegado (UE) 2021/539 de la Comisión, de 11 de febrero de 2021, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 1222/2014 de la Comisión, por el que se completa la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación que determinan el método para la identificación de las entidades de importancia sistémica mundial y la definición de las subcategorías de entidades de importancia sistémica mundial.

35 Por ejemplo, en el caso del Banco Santander —la única EISM española en la actualidad—, cuyo colchón para EISM es del 1 % de sus APR, el colchón de la ratio de apalancamiento ascendería al 0,5 % de su exposición total de apalancamiento.

Los poderes conferidos en los artículos 124 y 164 del CRR —que, respectivamente, permiten aumentar las ponderaciones por riesgo de crédito de la cartera hipotecaria bajo el método estándar y aumentar el parámetro de las pérdidas en caso de impago (LGD, por sus siglas en inglés) para las entidades autorizadas a utilizar el método basado en modelos internos (IRB)— recaían en la autoridad competente (microprudencial) en la CRD IV. En el nuevo régimen, los Estados miembros tienen la opción de asignar la responsabilidad de estos colchones a la autoridad nacional designada para utilizar las herramientas macroprudenciales. En el caso de España, esta responsabilidad recae en el Banco de España³⁶.

Se introduce también un cambio en el marco de grandes riesgos, siguiendo, como se ha dicho, el marco de Basilea de 2014: el límite para exposiciones entre EISM se reduce al 15 % del capital de nivel 1 de la entidad prestamista, frente al límite general del 25 %, con objeto de reducir los riesgos sistémicos derivados de las interconexiones entre entidades grandes, así como el impacto que pueda tener el impago de una EISM en la estabilidad financiera.

En relación con el artículo 458 del CRR, el conocido como «paquete de flexibilidad», que permite a las autoridades designadas aplicar medidas macroprudenciales nacionales más estrictas que las contempladas en la CRD o en el CRR para afrontar riesgos sistémicos en su jurisdicción, bajo determinadas condiciones (en particular, la autorización del Consejo de la UE), la novedad más relevante es que se extiende de uno a dos años el plazo durante el cual pueden estar en vigor estas medidas —o sus prórrogas—.

Por otra parte, en el ámbito institucional, hay que señalar que se refuerza el papel de coordinación y vigilancia de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB, por sus siglas en inglés) en relación con las medidas macroprudenciales adoptadas en la UE por las distintas autoridades, con el objetivo de asegurar su suficiencia, consistencia y ausencia de solapamientos, y también se consolida la función de este organismo en la difusión de información al respecto³⁷.

Finalmente, cabe destacar la renovación del mandato hecho a la Comisión Europea para que revise el marco macroprudencial, en virtud del cual deberá presentar al Parlamento Europeo y el Consejo un informe y, si procede, una propuesta legislativa en diciembre de 2022. El mandato actual añade nuevos aspectos que se deberán valorar, destacando la posibilidad de sumar a las herramientas macroprudenciales disponibles nuevos tipos de instrumentos, como los dirigidos a prestatarios (p. ej., límites al endeudamiento máximo), y la posible extensión del requerimiento de colchón de ratio de apalancamiento a otras entidades distintas de las EISM (en

36 De acuerdo con el artículo 15.1.d) del Real Decreto 102/2019, de 1 de marzo, por el que se crea la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera (AMCESFI), se establece su régimen jurídico y se desarrollan determinados aspectos relativos a las herramientas macroprudenciales.

37 Junta Europea de Riesgo Sistémico (2020).

particular, a las OEIS). La Comisión Europea deberá realizar esta revisión cada cinco años. Asimismo, cabe señalar que los efectos de la crisis causada por la pandemia de COVID-19 han introducido nuevos elementos de reflexión en esta revisión de la adecuación del marco macroprudencial, como la posible conveniencia de dar un mayor peso a los colchones liberables frente a los estructurales, o las dificultades prácticas que enfrentan las entidades a la hora de utilizar sus colchones.

2.8 Restricciones por incumplimiento de colchones y cálculo del importe máximo distribuible

La CRD IV restringe la distribución de elementos de capital de nivel 1 ordinario, el pago de cupones de capital de nivel 1 adicional y las remuneraciones variables en caso de incumplimiento del requerimiento combinado de colchones de capital. Las entidades que se encuentren en este supuesto deben calcular el importe máximo distribuible (IMD o MDA, por sus siglas en inglés), que marcará el límite de las distribuciones que pueden llevar a cabo a través de algunas de las actuaciones señaladas.

Entre los cambios realizados por la CRD V, se han introducido ajustes con el objetivo de que los resultados generados durante el ejercicio, y no solo desde la última distribución, puedan computar en el IMD, ampliando así los beneficios que se deben considerar³⁸. Se especifica también que el incumplimiento del requerimiento combinado de colchón se produce cuando no se dispone de fondos propios suficientes en importe y calidad para satisfacer al mismo tiempo el requerimiento combinado de colchón, el Pilar 1 y el requerimiento de Pilar 2³⁹.

Por otro lado, como consecuencia de la introducción de un colchón de la ratio de apalancamiento, se introducen también restricciones a las distribuciones de capital de nivel 1 por apalancamiento⁴⁰. Se producirá un incumplimiento cuando la entidad no tenga capital de nivel 1 en cantidad y calidad necesarias para cumplir con la ratio de apalancamiento, el P2R que cubra el riesgo de apalancamiento excesivo no recogido en la ratio de apalancamiento, y el colchón por apalancamiento de EISM⁴¹. La entidad deberá calcular el L-MDA (*leverage MDA*), cuya metodología de cálculo es prácticamente coincidente con la de MDA, así como los porcentajes de distribución.

El esquema 1 se presenta como síntesis del orden de exigencia de los distintos requerimientos, y de las dos visiones, de riesgos y de activo, presentes en Pilar 1, Pilar 2 y colchones de capital.

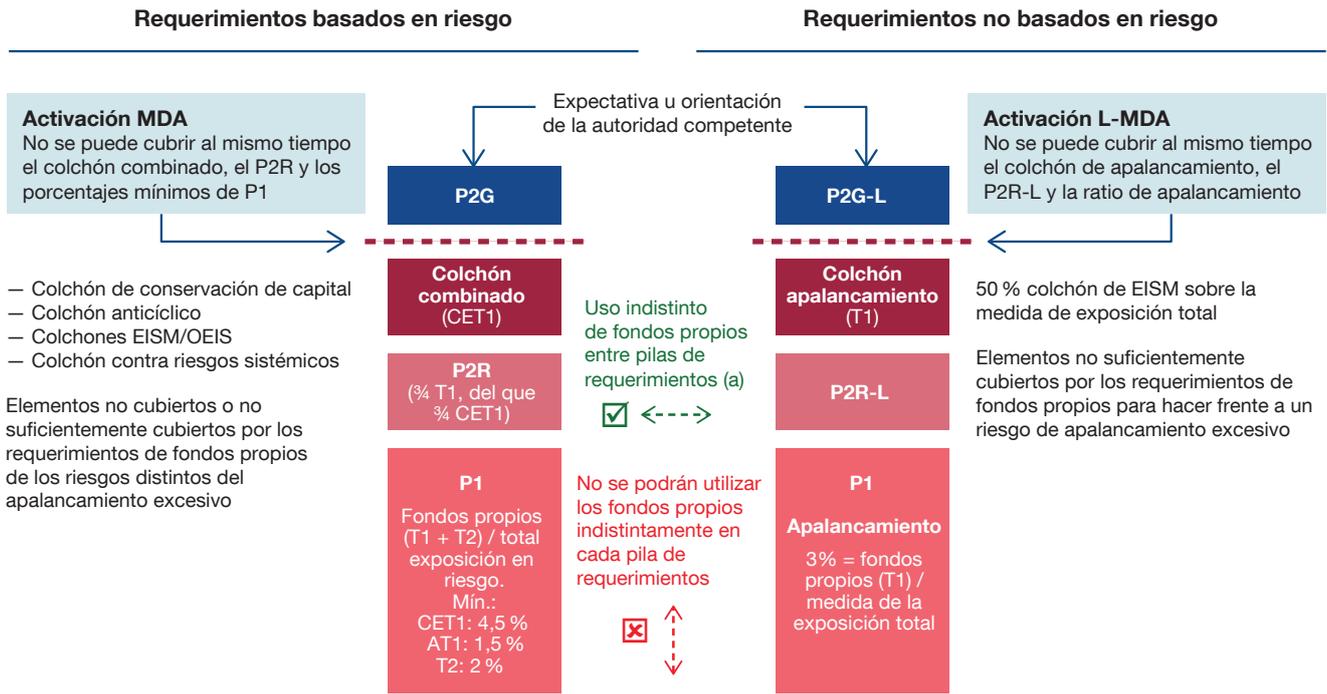
38 Artículo 141 de la CRD.

39 Artículo 141 bis de la CRD.

40 Artículo 141 ter de la CRD.

41 Artículo 141 *quater* de la CRD.

JERARQUÍAS DE REQUERIMIENTOS Y ORIENTACIONES DE CAPITAL



Cuando una EISM no satisfaga al mismo tiempo el requerimiento combinado de colchón y el colchón de la ratio de apalancamiento, la entidad estará sujeta a la más elevada de las medidas de conservación de capital (restricción de distribuciones).

FUENTE: Elaboración propia.

a Existe alguna restricción en relación con el TLAC/MREL.

La orientación de fondos propios (P2G) constituye un objetivo de capital por encima de los requerimientos mínimos de fondos propios (P1), de los requerimientos de fondos propios adicionales (P2R) y de los requerimientos combinados de colchón o del requerimiento de colchón de ratio de apalancamiento. El incumplimiento de este objetivo no desencadena las restricciones en materia de distribuciones.

El requerimiento de fondos propios por apalancamiento constituye un requerimiento paralelo a los requerimientos de fondos propios basados en riesgo. La exigencia de fondos propios adicionales para hacer frente al riesgo de apalancamiento excesivo (P2R-L) debe agregarse al requerimiento de apalancamiento mínimo del 3 % (P1), y no al requerimiento mínimo de fondos propios basado en riesgo.

Los fondos propios se pueden usar indistintamente para ambas pilas de requerimientos, pero dentro de una misma pila no se podrán usar para el cumplimiento de varios requerimientos simultáneamente.

2.9 Gobernanza y remuneraciones

Se hace necesario incorporar en la normativa actual ciertas aclaraciones sobre los requisitos de idoneidad de los miembros del consejo de administración, su ámbito de aplicación o la capacidad de las autoridades competentes de cesar consejeros si se incumplen los requisitos de idoneidad, requisitos que comprobarán, en particular, cuando tengan indicios razonables de operaciones de AML/CFT o de que existe un mayor riesgo de que se efectúen⁴². Se introduce el requisito de que las entidades documenten los préstamos a consejeros y a partes vinculadas, y de que mantengan esa información disponible para la autoridad competente.

Se introducen nuevos requisitos en relación con la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en diferentes ámbitos de la CRD, por ejemplo, en la evaluación que deben hacer las autoridades competentes del gobierno corporativo de las entidades y de la idoneidad de los miembros del consejo de administración⁴³.

Por lo que respecta a remuneraciones, se pretende introducir mayor proporcionalidad en determinados requisitos de la remuneración variable, como el diferimiento y el pago en instrumentos o la retención de beneficios discrecionales por pensiones, pues podían resultar demasiado penalizadores para las entidades pequeñas⁴⁴. Así, dichos requisitos no se aplicarán a una entidad que no cumpla la definición de entidad grande del CRR⁴⁵ y cuyo activo total sea igual o inferior a 5 mm de euros, ni a miembros del personal cuya remuneración variable anual no exceda de 50.000 euros y no represente más de un tercio de su remuneración anual total. Los Estados miembros podrán reducir o aumentar el umbral de activo a condición de que sea apropiado hacerlo teniendo en cuenta la naturaleza, la escala y la complejidad de las actividades de la entidad, su organización interna o las características del grupo al que pertenezca (si lo aumenta, la entidad deberá cumplir determinados requisitos de la definición de entidad pequeña y no compleja, y en todo caso el umbral no podrá exceder los 15 mm de euros). En España, la modificación de la Ley 10/2014⁴⁶ únicamente ha habilitado al Banco de España para que pueda reducir el umbral de activo, es decir, hacerlo más restrictivo. Además, los Estados miembros podrán decidir que los miembros del personal que no superen los límites mencionados no estén sujetos a la excepción, debido a las especificidades del mercado nacional en términos de prácticas de remuneración o debido a la naturaleza de las responsabilidades y al perfil profesional de dichos miembros del personal.

42 Artículo 91 de la CRD.

43 Artículo 88 de la CRD.

44 Artículo 94 de la CRD.

45 Se entiende por entidad grande aquella que cumpla cualquiera de las condiciones siguientes: a) que sea una EISM; b) que haya sido identificada como OEIS; c) que sea una de las tres mayores entidades por valor total de activos del Estado miembro en el que esté establecida; d) que el valor total de sus activos de forma individual o, cuando proceda, sobre la base de su situación consolidada sea igual o superior a 30 mm de euros (artículo 4.1.146 del CRR).

46 Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

Además, se determina, en el artículo 92 de la CRD, en función de una serie de requisitos, quiénes deben ser incluidos como mínimo en el «colectivo identificado», el personal sobre cuyas remuneraciones la CRD impone condiciones, por tener una incidencia importante en el perfil de riesgo de la entidad. Los requisitos para incluir en el colectivo identificado al personal que no pertenezca al consejo de administración o a la alta dirección, ni tenga responsabilidades de gestión sobre las funciones de control o de unidades de negocio material, deben cumplirse acumulativamente, lo que supone una relajación de los criterios de pertenencia al colectivo identificado. Por otro lado, se introduce en las políticas de remuneración el requisito de que sean neutrales por razón de género, así como obligaciones de información relacionadas.

2.10 Fecha de aplicación y transposición en España

Aunque la entrada en vigor de los textos tuvo lugar el 27 de junio de 2019, la fecha de aplicación de los diferentes aspectos contemplados varía. Por un lado, la fecha de aplicación general de las modificaciones en el CRR es de dos años después de su entrada en vigor, es decir, a partir del 28 de junio de 2021, aunque ciertos aspectos, fundamentalmente los relacionados con fondos propios, son aplicables desde la misma entrada en vigor. Por lo que respecta a los cambios en la CRD, su aplicación general es a los 18 meses de su entrada en vigor, a partir del 29 de diciembre de 2020, una vez transcurrido el plazo para su transposición en las diferentes normativas nacionales. Sin embargo, también existen excepciones, como es el caso del riesgo de tipo de interés, que será aplicable al mismo tiempo que las modificaciones de riesgos de Pilar 1 contemplados en el CRR, es decir, a partir del 28 de junio de 2021 (véase esquema 2).

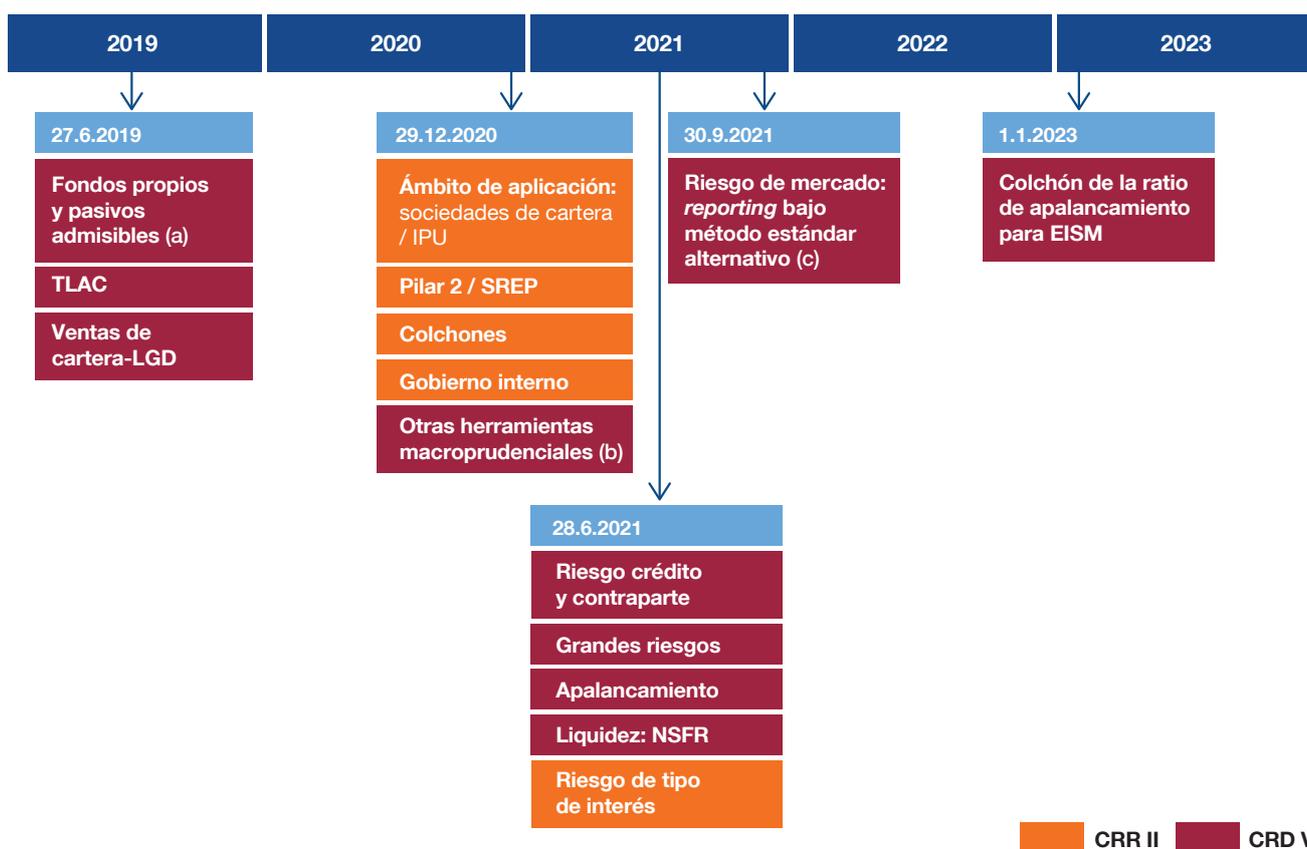
Además, hay que tener en cuenta que, como respuesta a la crisis derivada del COVID-19, se modificó nuevamente el CRR en junio de 2020⁴⁷, adelantándose la fecha de aplicación de algunas medidas, como los factores de apoyo a pymes y a infraestructuras, así como el nuevo tratamiento prudencial del *software*. Por otro lado, se retrasa al 1 de enero de 2023 la aplicación del colchón de la ratio de apalancamiento, exigible inicialmente desde 2022.

Las directivas precisan de su transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de los diferentes países de la UE, mientras que los reglamentos son directamente aplicables. Así, la transposición de la CRD V en España ha comenzado con la publicación del Real Decreto-ley 7/2021⁴⁸, de 27 de abril, que ha modificado, entre

47 Reglamento (UE) 2020/873 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2020 por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y el Reglamento (UE) 2019/876 en lo relativo a determinadas adaptaciones realizadas en respuesta a la pandemia de COVID-19 (conocido como *quick fix*).

48 Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capital, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.

PRINCIPALES CAMBIOS EN EL CRR II Y LA CRD V Y FECHAS DE APLICACIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

- a Excepto la exención a la deducción del *software*, que será aplicable desde la fecha de entrada en vigor de las normas técnicas de regulación que ha elaborado la ABE.
- b Aplicables a partir del 28.12.2020.
- c La obligatoriedad del *reporting* bajo el nuevo método de modelos internos se producirá en tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de las últimas normas técnicas de regulación que se prevén en el CRR (véase nota al pie 25).

otras normas, a la Ley 10/2014 y a la Ley 11/2015⁴⁹, y ha continuado con la publicación del Real Decreto 970/2021⁵⁰, que ha modificado al Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014. Para finalizar este proceso, se modificará la Circular 2/2016⁵¹. La pandemia ocasionada por el COVID-19, unida al procedimiento de transposición mediante tres normas que se está aplicando en España, de menor a mayor detalle técnico según el instrumento legal, ha motivado un cierto retraso.

49 Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

50 Real Decreto 970/2021, de 8 de noviembre, por el que se modifican el Real Decreto 1644/1997, de 31 de octubre, relativo a las normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las sociedades de reafianzamiento, el Real Decreto 2660/1998, de 14 de diciembre, sobre el cambio de moneda extranjera en establecimientos abiertos al público distintos de las entidades de crédito, y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

51 Circular 2/2016, de 2 de febrero, del Banco de España, a las entidades de crédito, sobre supervisión y solvencia, que completa la adaptación del ordenamiento jurídico español a la Directiva 2013/36/UE y al Reglamento (UE) n.º 575/2013.

Al trabajo de trasposición nacional de los cambios en la CRD se suma la revisión que ha de realizarse de las opciones y discrecionalidades nacionales contenidas en ambas normas, a nivel tanto de Estado miembro como de autoridad competente, que supondrá además la modificación de la Circular 2/2014⁵². Además, para completar la total aplicabilidad de las normas, se dan diversos mandatos a la Autoridad Bancaria Europea para que elabore numerosas normas técnicas y directrices.

2.11 Incorporación a la normativa europea de la finalización de Basilea III

En 2021 ha comenzado la aplicación de la mayoría de las medidas implementadas por el CRR II y la CRD V, y se ha publicado recientemente la propuesta legislativa de la Comisión Europea que transpondrá en la UE la finalización de Basilea III acordada a finales de 2017. Esto supondrá una nueva profunda revisión del CRR y la CRD.

Uno de los objetivos de esta nueva reforma es restablecer la credibilidad del cálculo de los APR y mejorar su comparabilidad. Se establece una importante reforma del método estándar para riesgo de crédito, restringiendo al mismo tiempo el uso de los métodos IRB, al introducir límites sobre algunos de los parámetros utilizados para calcular los requerimientos de capital. También se mejora la solidez y la sensibilidad al riesgo de los métodos estándar de riesgo de ajuste de valoración del crédito (CVA) y de riesgo operacional y se elimina la posibilidad de uso de los modelos internos para la captura de estos riesgos. Además, se sustituye el actual límite mínimo sobre los resultados agregados de los requerimientos de capital de Basilea I por un suelo sensible al riesgo más robusto basado en los métodos estándar revisados de Basilea III (*output floor*). También se incluirán en esta reforma los requerimientos de capital bajo el nuevo marco de riesgo de mercado tras la revisión fundamental (FRTB) realizada por BCBS, que en el CRR II solo se introdujo a efectos de *reporting*.

3 Reforma del marco de resolución

Una de las principales modificaciones introducidas por la BRRD II⁵³ ha sido la revisión de la metodología para la determinación del MREL, que asegura que las entidades mantengan en todo momento instrumentos con capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización en caso de inviabilidad. El requerimiento del MREL pasa a expresarse, además, en términos del importe total de la exposición al riesgo de la entidad⁵⁴ (APR) y de la medida de la exposición total⁵⁵ (MET), en línea con la

52 Circular 2/2014, de 31 de enero, del Banco de España, a las entidades de crédito, sobre el ejercicio de diversas opciones regulatorias contenidas en el CRR.

53 Determinados aspectos, como los criterios de elegibilidad o el requerimiento de TLAC para EISM, se regulan en el Reglamento (UE) 2019/876 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019 (CRR II).

54 Calculado de conformidad con el artículo 92, apartado 3, del Reglamento n.º (UE) 575/2013.

55 Calculada de conformidad con los artículos 429 y 429 bis del Reglamento (UE) n.º 575/2013.

norma sobre la capacidad total de absorción de pérdidas publicada en noviembre de 2015 por el FSB (*TLAC Term Sheet*). La BRRD II introduce también un requerimiento equivalente al TLAC⁵⁶ para las EISM y ha alineado también con el *TLAC Term Sheet* los criterios que deben cumplir los pasivos para ser admisibles a efectos del MREL⁵⁷, con el objeto de asegurar su capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización en resolución, si bien una de las diferencias fundamentales es que se admite que una parte del requerimiento europeo, en general muy superior al TLAC, se cubra con instrumentos no subordinados⁵⁸.

El requerimiento del MREL debe cumplirse a nivel del grupo de resolución consolidado, que no necesariamente coincide con el grupo consolidable prudencial, para lo que se admiten los instrumentos de fondos propios computables a nivel consolidado y pasivos emitidos fundamentalmente por la entidad de resolución, que es el «punto de entrada» donde se aplicará la herramienta de resolución que se determine en cada caso. Por su parte, las filiales del grupo de resolución deben emitir el MREL interno a la entidad de resolución, directa o indirectamente, de forma que, en caso de inviabilidad, dichos instrumentos contribuyan a la absorción de pérdidas y recapitalización de la filial, que permanecerá bajo el control del grupo, sin entrar en resolución.

La BRRD II introduce además obligaciones de información tanto a las autoridades de supervisión y resolución como a los mercados, con el objeto de fomentar la transparencia, así como las consecuencias en el caso de incumplimiento del requerimiento del MREL. Entre ellas destaca la prohibición de realizar distribuciones de dividendos o intereses a los instrumentos de capital de nivel 1 y el pago de remuneraciones variables o pensiones discrecionales en el caso de que la entidad no pueda cumplir al mismo tiempo con su requerimiento del MREL y sus requisitos combinados de colchón⁵⁹.

Con el objeto de limitar la dependencia de las entidades de los clientes minoristas y dotar a estos de una mayor protección, la BRRD II ha establecido restricciones a la comercialización de instrumentos financieros de deuda que sean pasivos admisibles⁶⁰ subordinados, que en España se ha extendido en su trasposición⁶¹ a todos los instrumentos de deuda que sean pasivos admisibles negociables.

56 *Total loss absorption capacity*. 18 % APR y 6,75 % MET desde el 1 de enero de 2022 (16 % y 6 %, respectivamente, desde el 27 de junio de 2019, de acuerdo con la disposición transitoria del art. 494 del CRR II).

57 Introducidos por los artículos 72 bis a 72 *quater* del Reglamento (UE) n.º 575/2013.

58 Existen otras diferencias, como la elegibilidad de las notas estructuradas o de los pasivos emitidos por filiales a terceros accionistas, bajo ciertas condiciones.

59 Capital de nivel 1 ordinario exigido para cumplir con la obligación de disponer de un colchón de conservación de capital, más, si procede: a) un colchón de capital anticíclico específico de cada entidad; b) un colchón para EISM; c) un colchón para OEIS, y d) un colchón contra riesgos sistémicos.

60 Instrumentos financieros de deuda recogidos en el apartado a), punto 2.º, del anexo de esta ley, que a su vez sean pasivos susceptibles para la recapitalización interna para las entidades de resolución y las entidades que no son entidades de resolución de acuerdo con lo establecido en la sección 4.ª bis del capítulo VI de la Ley 11/2015.

61 Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril.

Por último, las autoridades de resolución tienen la facultad de suspender las obligaciones contractuales de las entidades, con un límite de dos días hábiles, con el objeto de proporcionar el tiempo necesario para determinar si la resolución es necesaria en aras del interés público y, en ese caso, seleccionar e implementar de manera efectiva la herramienta de resolución más apropiada. La suspensión de estas obligaciones se extiende a los depósitos admisibles⁶², si bien se contempla que las autoridades permitan el acceso de los depositantes a un importe diario que se establecerá en cada caso.

Los legisladores han evitado, no obstante, abordar determinados aspectos que se vienen debatiendo desde hace tiempo en los diferentes foros europeos, como la desigualdad de trato a los depositantes en los diferentes Estados miembros o la posibilidad de que la liquidación de entidades pequeñas mediante los regímenes de insolvencia nacionales tenga un serio impacto en la estabilidad financiera.

3.1 Liquidez en resolución

En un mundo perfecto, tras la resolución la entidad habrá recuperado la confianza de los mercados y, por tanto, tendrá acceso a ellos para financiarse. En la práctica, es previsible que los distintos agentes, entre ellos, las agencias de *rating*, necesiten un tiempo para reevaluar la situación financiera de la entidad, que, salvo en el caso de haber sido adquirida por otra entidad que proporcione dicha confianza, tendrá un acceso limitado a los mercados y muy probablemente pocos activos que pueda utilizar como colateral ante el Banco Central Europeo (BCE), y puede haber sufrido salidas importantes de liquidez, especialmente a través de la fuga de depósitos.

En este contexto, el FUR sería la primera opción para proporcionar liquidez a las entidades posresolución. En diciembre de 2020, el Eurogrupo alcanzó un acuerdo para anticipar la constitución de un mecanismo de apoyo al FUR (*common backstop*) a 2022, de forma que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) respaldará al FUR por un importe similar al tamaño del fondo, con un límite de 68 mm de euros, en forma de línea de crédito que solo podrá utilizarse cuando los recursos del FUR se hayan consumido en su totalidad. El apoyo prestado por el *backstop* se recuperará mediante contribuciones *ex post* de las entidades.

No obstante, incluso considerando la existencia del *backstop*, los recursos del FUR (el 1 % de los depósitos cubiertos en la Unión Bancaria desde el 31 de diciembre de 2023; se estima que ascenderán a en torno a 70 mm de euros a dicha fecha⁶³) resultarían insuficientes para atender las necesidades de liquidez de determinadas

62 Depósitos admisibles son los depósitos no excluidos de la protección de conformidad con el artículo 5 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

63 El importe constituido a 31 de julio de 2021 asciende a 52 mm de euros.

entidades de gran tamaño, o de varias entidades simultáneamente en el caso de crisis sistémicas. De hecho, se estima que las medidas de liquidez adoptadas en forma de ayudas de Estado durante el período 2008-2012 ascendieron a más de 3.600 mm de euros, de los que se utilizaron cerca de 1.300⁶⁴.

Reconociendo que este problema queda fuera del alcance de la Directiva y no es atribuible, por tanto, a una distracción de los legisladores, resulta esencial que la Junta Única de Resolución (JUR) disponga de suficientes recursos a efectos de una eventual necesidad de apoyar la liquidez de una entidad en resolución, a los que pueda acceder además de forma inmediata ante la urgencia que supone dicha circunstancia. En este sentido, se han barajado diversas opciones, como el *Eurosystem Resolution Liquidity* propuesto por el BCE, consistente en un aval del MEDE ante el BCE en beneficio del FUR, o el préstamo de bonos emitidos por el FUR a las entidades en resolución, que se utilizarían como garantía (o, alterativamente, serían adquiridos por el BCE). No obstante, a día de hoy no existe una postura común entre los Estados miembros sobre las medidas que se deben tomar.

3.2 Marco normativo para entidades pequeñas y medianas

Existen dudas a escala europea respecto a si el actual marco de resolución funcionaría para entidades pequeñas y medianas, financiadas fundamentalmente con depósitos. El acceso de estas entidades a los mercados es limitado y, previsiblemente, a precios muy elevados, por lo que dichas entidades experimentarían serias dificultades para alcanzar su objetivo del MREL sin dañar seriamente su rentabilidad⁶⁵. Esta circunstancia fomentaría incluso una mayor asunción de riesgos con el objeto de incrementar la rentabilidad, produciendo un efecto indeseado opuesto al que se persigue⁶⁶. De hecho, es destacable que en la UE los requerimientos del MREL se aplican a todas las entidades, independientemente de su tamaño, mientras que el *TLAC Term Sheet* solo se aplica a las EISM cuyos requerimientos son, en la mayoría de los casos, inferiores a los de las entidades pequeñas y medianas europeas⁶⁷.

Si bien es cierto que existe la posibilidad de que estas entidades sean liquidadas en lugar de entrar en un proceso de resolución, los regímenes nacionales de insolvencia no son los más adecuados para las entidades de crédito, dado que son procesos extremadamente lentos que generan una gran pérdida de valor, por lo que los

64 Amamou *et al.* (2020).

65 Véase Autoridad Bancaria Europea (2020). Los resultados muestran las diferentes estructuras de financiación: mientras que los pasivos de las EISM y OEIS que pueden ser sustituidos fácilmente por pasivos elegibles se sitúan entre el 43% y el 58%, las entidades cuyo activo total es inferior a 100.000 millones se encuentran en el rango 5%-23%.

66 Restoy, Urbaski y Walters (2020).

67 Restoy (2018).

acreedores, incluidos los depósitos no cubiertos, tardarían mucho tiempo en recibir la parte recuperable de sus créditos, con el consiguiente impacto en la economía real.

Este problema se puso de manifiesto en 2017 cuando, tras determinarse que la resolución de Veneto Banca y Banca Popolare di Vicenza no estaba justificada por razones de interés público, las autoridades italianas diseñaron un procedimiento específico de insolvencia para su liquidación. Así, introdujeron en su régimen nacional ya existente herramientas de cuasirresolución, que permitieron transferir los activos de estas entidades a Intesa Sanpaolo, a un coste para accionistas y acreedores inferior al que habrían soportado en una resolución, como consecuencia de la aportación de garantías y ayudas públicas. La solución italiana puso de manifiesto que, en el caso de determinarse que no existe interés público, las soluciones adoptadas pasan a ser nacionales y pueden incluir apoyo público, lo que es contrario al objetivo de construir un marco europeo armonizado aplicable a todas las entidades, y supone desigualdad de condiciones entre los Estados miembros. Se produce, por tanto, una fragmentación del mercado europeo sin que se corrija el círculo vicioso entre el riesgo soberano y el riesgo bancario, y por tanto la protección de los acreedores depende de la fortaleza de las finanzas de cada Estado miembro.

Parece claro que la solución para gestionar la inviabilidad de estas entidades pasa por las herramientas de transferencia (la venta del negocio o el banco puente). El debate se centra ahora en si dichas herramientas deben introducirse en un régimen de insolvencia armonizado o si bien debe ampliarse el concepto de interés público para asegurar que estas entidades quedan bajo el paraguas de la resolución en caso de inviabilidad. En ambos casos se trata de garantizar la salida ordenada del mercado de estas entidades, si bien es necesario, además de que se posibilite la utilización de estas herramientas, que se proporcionen mecanismos que permitan su implementación sin recurrir al apoyo público, más allá del acceso al FUR (solo accesible en caso de resolución), cuyas condiciones (asunción previa de pérdidas por parte de los accionistas y acreedores por un importe equivalente al menos al 8 % TLOF) implicarían en muchos casos la asunción de pérdidas por parte de los depositantes, con el consiguiente riesgo de contagio.

La utilización de los fondos de garantía de depósitos constituye la alternativa más factible, y ya se utiliza con éxito en otras jurisdicciones, como la de Estados Unidos, para facilitar la venta de estas entidades proporcionando apoyo financiero al comprador, en forma de descuento en el precio o acuerdos de reparto de pérdidas. Sin embargo, en la UE constituye una opción inviable en la práctica, debido a que la utilización del fondo está limitada al importe que hubiera tenido que aportar en un proceso de liquidación para el pago de los depósitos cubiertos, y la superpreferencia de dichos depósitos (los fondos de garantía de depósitos se subrogan en el lugar de los depositantes, lo que supone que en liquidación recuperan el importe aportado

antes que cualquier otro acreedor) hace que dicho importe disponible sea muy reducido⁶⁸.

En este contexto, la Comisión Europea ha comenzado su revisión del marco de gestión de crisis bancarias y de garantía de depósitos (la denominada BRRD III) con el objeto de hacerlo más flexible y garantizar la igualdad de trato de los depositantes. Esta revisión es parte de la agenda para completar la Unión Bancaria, que incluye como último paso la creación de un fondo de garantía de depósitos europeo (EDIS⁶⁹). La Comisión Europea se plantea, además, la armonización de los regímenes de insolvencia⁷⁰, que incluiría herramientas de cuasirresolución a efectos de la liquidación administrativa de las entidades de crédito y aseguraría el apoyo de los fondos de garantía de depósitos en insolvencia como alternativa al pago de los depósitos cubiertos⁷¹. Está previsto que la propuesta de directiva se publique a finales de 2021.

3.3 Enfoque de activación múltiple vs. enfoque de activación única⁷²

La BRRD contempla la posibilidad de aplicar la resolución mediante un enfoque de activación múltiple (MPE) o un enfoque de activación única (SPE). La elección de uno u otro enfoque está basada en la estructura del grupo y, en concreto, en si las filiales son más o menos autónomas en la gestión de su capital y liquidez y operan con independencia financiera y legal. Desde el punto de vista de la resolución, el modelo MPE, integrado por distintos grupos de resolución dentro de un mismo grupo consolidable, normalmente coincidentes con la distribución geográfica de las filiales, es el más deseable, puesto que reduce el riesgo de contagio, dado que las exposiciones intragrupo son muy limitadas (se reducen, fundamentalmente, a la participación en el capital de las filiales). El modelo SPE, por el contrario, mantiene un único grupo de resolución a nivel consolidado sobre la base de un modelo de gestión centralizado, en el que la matriz es la que accede a la financiación mayorista y financia directamente la actividad local de las filiales. Las entidades financieras españolas con mayor presencia internacional (Santander y BBVA) adoptaron el modelo MPE para su expansión fuera de la UE tras la crisis latinoamericana de finales de los años noventa que, si bien es financieramente más costoso, ha demostrado ser eficaz para evitar el riesgo de contagio e incentiva a las filiales a controlar su propia gestión de riesgos en tanto que son ellas las que deben acceder a los mercados sin el apoyo de su matriz.

68 Artículo 11(6) de la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

69 *European Deposit Insurance Scheme*.

70 Comisión Europea (2019b).

71 Comisión Europea (2020).

72 *Multiple point of entry vs. single point of entry*.

El CRR II, en una trasposición prácticamente literal del *TLAC Term Sheet*, establece un régimen de deducciones para los grupos de resolución MPE de las exposiciones a otros grupos de resolución que, partiendo de la deducción de la totalidad de dichas exposiciones, permite reducir el importe de dicha deducción en un importe equivalente al superávit que la filial mantenga sobre sus propios requerimientos de TLAC/MREL. Sin embargo, la citada fórmula⁷³ ha generado numerosos problemas de implementación en la práctica, en especial en aquellas filiales en terceros países que no son técnicamente grupos de resolución (la BRRD II solo contempla grupos de resolución europeos) cuyas jurisdicciones no han implementado todavía un régimen de resolución y, por tanto, no están sujetas a requerimientos equivalentes al TLAC/MREL europeos.

Por otra parte, el CRR II establece la obligación de comparar la suma de los requerimientos de TLAC/MREL de todos los grupos de resolución de un MPE⁷⁴ con el teórico requerimiento que correspondería al grupo consolidado si fuese un SPE. En caso de que la primera magnitud sea superior a la segunda, la BRRD II⁷⁵ obliga a las autoridades de resolución a evaluar la necesidad de realizar un ajuste para eliminar dicha diferencia, si bien no necesariamente les requiere llegar a un acuerdo sobre la aplicación de dicho ajuste. Esta metodología no asegura un tratamiento igualitario para los grupos MPE y SPE, lo que constituye un incentivo para la desaparición de los primeros y su reconversión en SPE como forma de reducir sus necesidades de emisión. Es necesario tener en cuenta que, en un modelo SPE, el requerimiento del MREL es siempre el mismo independientemente de las exposiciones intragrupo existentes, dado que estas se eliminan en el proceso de consolidación.

Adicionalmente, los legisladores no han tenido en consideración que el modelo MPE permite la diversificación del riesgo en diferentes áreas geográficas, lo que reduce la probabilidad de que todas las filiales quiebren al mismo tiempo.

4 Conclusiones

La importante reforma del marco prudencial acometida en 2013 supuso introducir en la UE la respuesta de Basilea III a las deficiencias identificadas en el sector financiero como consecuencia de la crisis financiera. Se incorporaron una serie de conceptos novedosos, como la ratio de apalancamiento, para evitar el riesgo de apalancamiento excesivo; las ratios de liquidez, riesgo que solo se había tratado hasta la fecha en Pilar 2; el rediseño de la definición de capital, que mejoró en calidad y en cantidad; o el marco macroprudencial, que trata los riesgos sistémicos. Además, también supuso una novedad la forma de legislar, no solo mediante una directiva (conocida como CRD IV), sino mediante un reglamento (conocido como

73 Artículo 72 *sexies*.4 del CRR II.

74 Artículo 12 bis del CRR II.

75 Artículo 45 *nonies*.2 de la BRRD II.

CRR I) de aplicación directa para los Estados miembros, lo que redujo la discrecionalidad nacional en la transposición.

La reforma objeto de este artículo es la modificación de estos textos (CRD V y CRR II) aprobada en 2019, aunque es en 2021 cuando la mayoría de sus preceptos son de aplicación a las entidades. No ha introducido grandes conceptos novedosos, como sí hiciera la anterior reforma, sino ajustes o mejoras de los anteriores, motivados por la experiencia de su implementación en los años previos, y ha continuado adaptando la normativa a las últimas reformas acordadas a escala internacional (Basilea III). De hecho, algunas de las reformas introducidas, en riesgo de mercado o en riesgo de tipo de interés, todavía necesitan de un importante desarrollo normativo para que su implementación sea plena. Otras modificaciones tienen su origen en el principio de garantizar una aplicación más proporcionada de los requerimientos para las entidades pequeñas y menos complejas, de manera que estos no les supongan una carga excesiva.

Los cambios introducidos en el marco macroprudencial han supuesto una mejora de la flexibilidad y la diversidad de las herramientas a disposición de las autoridades en la CRD y el CRR. Además, han servido para delimitar con mayor claridad su ámbito de aplicación y finalidad. No obstante, los legisladores eran conscientes de la insuficiencia de estos progresos, por lo que ha sido necesario seguir avanzando en el desarrollo y perfeccionamiento del marco. Ello justifica el mandato a la Comisión Europea para que presente una nueva revisión en 2022, solo tres años después de la publicación de las nuevas normas y antes de que algunas de ellas sean aplicables. La experiencia adquirida en los últimos años permitirá seguir afinando y desarrollando el conjunto de herramientas macroprudenciales existentes en la normativa de la UE, mejorando su eficacia, eficiencia y cobertura. Finalmente, también es deseable que se progrese, en la medida de lo posible, en la simplificación del marco, y que se evite la imposición de requerimientos excesivos a las entidades.

Las reformas del marco prudencial llevadas a cabo hasta la fecha han resultado ser útiles para reforzar la solvencia del sistema bancario, como se ha constatado durante la pandemia, en la que no se ha observado una disminución del préstamo bancario, gracias también a las medidas específicas introducidas. Sin embargo, es necesaria una nueva modificación de las normas que implemente en la UE las últimas reformas de Basilea III para continuar mejorando la capitalización del sistema bancario. En esta ocasión, el objetivo principal de las reformas es restaurar la credibilidad de los APR, reduciendo la excesiva variabilidad de los modelos internos y desarrollando modelos estándar más robustos. Su fecha de implementación es el 1 de enero de 2023 y por este motivo la Comisión Europea ha publicado recientemente una propuesta legislativa de enmiendas al CRR y la CRD⁷⁶. Desde el BCBS y el G20,

76 Para más detalles, véase «Banking Package 2021: new EU rules to strengthen banks' resilience and better prepare for the future», nota de prensa de la Comisión Europea de 27 de octubre de 2021.

así como desde la gran mayoría de los bancos centrales y los supervisores de la UE⁷⁷, se ha venido abogando por una implementación de las reformas de Basilea III plena, consistente y en plazo, con mínimas desviaciones, que ayude a fortalecer todos los sistemas bancarios, que se han demostrado tan interdependientes entre sí, y redunde en un mayor apoyo a la economía real también en tiempos de crisis.

En cuanto a la revisión del marco de resolución, la experiencia indica que la ausencia de soluciones efectivas para determinadas categorías de entidades en el marco para la gestión de crisis bancarias se ha abordado de diversas formas, dependiendo del régimen nacional existente, lo que plantea dudas sobre su consistencia y sugiere la necesidad de mejoras. El enfoque restrictivo de la valoración del interés público como condición para la resolución y la dificultad para acceder a su financiación suponen incentivos para el uso de herramientas paralelas y la utilización de ayudas públicas fuera de la resolución. La existencia de diferentes procedimientos de insolvencia nacionales genera discrepancias en los resultados para accionistas y acreedores entre los Estados miembros. Existen también diferencias en la posibilidad de utilizar los fondos de garantía de depósitos a estos efectos, así como en el alcance de la protección de los depositantes. La consecuencia de estas diferencias es la desigualdad de condiciones entre los distintos países, así como el riesgo de exposición de los contribuyentes a la financiación del proceso de liquidación. Por tanto, la reforma del marco es necesaria para avanzar hacia la Unión Bancaria, aumentar la estabilidad financiera, mitigar la exposición de los contribuyentes y proporcionar soluciones adecuadas y proporcionadas para gestionar y financiar la quiebra de cualquier entidad.

Por otra parte, es necesario establecer mecanismos que garanticen el acceso de las entidades a la liquidez tras la resolución, asegurando de esta forma su normal funcionamiento, dado que la capacidad del FUR, incluso con su *backstop*, es limitada.

Finalmente, aunque no está previsto que este aspecto se incluya en la próxima reforma, la resolubilidad no es solo cuestión de que las entidades mantengan elevados niveles de TLAC/MREL. Una estructura de los grupos basada en filiales independientes operativa y financieramente reduce el riesgo de contagio y facilita la resolución. Por tanto, es necesario que se asegure un tratamiento no discriminatorio para las estructuras MPE, que elimine los incentivos para el aumento de las interconexiones en los grupos transfronterizos. Este aspecto podría abordarse en una futura modificación del CRR.

12.11.2021.

77 El Banco de España y otros 24 bancos centrales y autoridades de supervisión han pedido a la Comisión Europea una implementación de Basilea III plena, consistente y en plazo [VAA (2021b)]. Véase también Banco Central Europeo y Autoridad Bancaria Europea (2021).

BIBLIOGRAFÍA

- Amamou, R., A. Baumann, D. Chalamandaris, L. Parisi and P. Torstensson (2020). *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, Documento Ocasional, n.º 250, Banco Central Europeo.
- Anguren, R., L. Gutiérrez de Rozas, E. Palomeque y C. J. Rodríguez García (2020). «La respuesta regulatoria y supervisora frente a la crisis derivada del Covid-19», *Revista de Estabilidad Financiera*, n.º 39, noviembre, Banco de España.
- Autoridad Bancaria Europea (2019). «EBA advises the European Commission on the implementation of the final Basel III framework», nota de prensa de 5 de agosto.
- Autoridad Bancaria Europea (2020). *EBA quantitative Report on MREL*, 17 de febrero.
- Banco Central Europeo (2016-2021). *Macroprudential Bulletin*.
- Banco Central Europeo y Autoridad Bancaria Europea (2021). «EU implementation of outstanding Basel III reforms», carta cofirmada por el presidente de la ABE, el vicepresidente del BCE y el presidente del Consejo de Supervisión del BCE, de 7 de septiembre.
- Comisión Europea (2015). «Hacia la culminación de la unión bancaria», 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, 24 de noviembre.
- Comisión Europea (2019a). «Adoption of the banking package: revised rules on capital requirements (CRR II / CRD V) and resolution (BRRD / SRM)».
- Comisión Europea (2019b). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application and review of Directive 2014/59/EU (Bank Recovery and Resolution Directive) and Regulation 806/2014 (Single Resolution Mechanism Regulation)*, 30 de abril.
- Comisión Europea (2020). «Combined evaluation roadmap/inception impact assessment», 10 de noviembre.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2014). «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures».
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2017). «Basel III: Finalising post-crisis reforms».
- Ecofin (2010). «Council conclusions on crisis prevention, management and resolution», Reunión 3054 del Economic and Financial Affairs Council, Bruselas, 7 de diciembre.
- Ferreira, E. (2019). «Banking Union: Crossing an Unstable Bridge», discurso pronunciado en la *CIRSF Annual International Conference*, Lisboa, 4 de julio.
- Hernández de Cos, P. (2021). «Basel III implementation in the European Union», discurso pronunciado en un panel de Eurofi, Liubliana, 10 de septiembre.
- Ibáñez, J., y B. Domingo (2013). «La transposición de Basilea III a la legislación europea», *Revista de Estabilidad Financiera*, n.º 25, noviembre, Banco de España.
- Junta Europea de Riesgo Sistémico (2020). «A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2019», Special Feature A: The ESRB as a coordination and notification hub under CRD V and CRR II.
- Restoy, F. (2018). «Bail-in in the new bank resolution framework: is there an issue with the middle class?», discurso en la *IADI-ERC International Conference*, «Resolution and deposit guarantee schemes in Europe: incomplete processes and uncertain outcomes», Nápoles, 23 de marzo.
- Restoy, F., R. Urbaski y R. Walters (2020). *Bank failure management in the European banking union: What's wrong and how to fix it*, Documento Ocasional, n.º 15, Financial Stability Institute.
- Sotelo, F. (2021). «A proposal to funding crisis management in deposit taking institutions», seminario organizado por Banca d'Italia, «The crisis management framework for banks in the EU. How can we deal with the crisis of small and medium-sized banks?», 15 de enero.
- VVAA (2021a). «Política macroprudencial en España: instituciones e instrumentos», *Información Comercial Española*, n.º 918, 26 de febrero.
- VVAA (2021b). «The EU should stick to the Basel III agreement», carta suscrita por los bancos centrales y autoridades supervisoras bancarias de Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa y Suecia, de 7 de septiembre.

- [CRR II] Reglamento (UE) 2019/876 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que se refiere a la ratio de apalancamiento, la ratio de financiación estable neta, los requisitos de fondos propios y pasivos admisibles, el riesgo de crédito de contraparte, el riesgo de mercado, las exposiciones a entidades de contrapartida central, las exposiciones a organismos de inversión colectiva, las grandes exposiciones y los requisitos de presentación y divulgación de información, y el Reglamento (UE) n.º 648/2012.
- [CRD V] Directiva (UE) 2019/878 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo que respecta a los entes exentos, las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las remuneraciones, las medidas y las facultades de supervisión y las medidas de conservación del capital.
- [BRRD II] Directiva (UE) 2019/879 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en relación con la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, así como la Directiva 98/26/CE.