

5 PAPEL DE LA SUPERVISIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA EN EL MARCO
DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO

5 PAPEL DE LA SUPERVISIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA EN EL MARCO DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO

5.1 Nuevo ámbito en el marco prudencial: resolución

La crisis financiera iniciada en 2008 evidenció las debilidades de los sistemas de resolución de crisis bancarias. En el contexto europeo, la ausencia de un marco armonizado de resolución bancaria provocó diferencias en la gestión de la crisis entre países, el uso extensivo del rescate público (*bail-out*) de los bancos con problemas y el consiguiente vínculo perverso entre la percepción del riesgo soberano y la salud de los bancos.

Surge así la necesidad de definir un nuevo marco de resolución, con el objetivo de sentar las bases para acometer la resolución ordenada de bancos, teniendo en cuenta que la anticipación y la preparación serán factores clave.

Para entender el nuevo enfoque de resolución, hay que partir de los trabajos del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), acometidos a solicitud del G-20, tras la quiebra de Lehman Brothers en 2008. En 2011, el FSB publica los *Key attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*¹, que sientan los principios y estándares mínimos que todo marco de resolución debe tener para posibilitar la resolución ordenada de bancos sistémicos:

- i) *Preparación para la resolución*, para lo que se establece la obligación de que las entidades elaboren *planes de recuperación*, y las autoridades, *planes de resolución*. Ambos documentos vendrían a constituir «testamentos en vida» u hojas de ruta que permitirían a las entidades y a las autoridades estar preparadas para hacer frente a eventuales situaciones críticas o resoluciones.
- ii) *Los accionistas y acreedores son quienes deben soportar los costes de las crisis (bail-in)*. Los contribuyentes no deben asumir los errores de las gestiones privadas.
- iii) *Atribución de poderes a las autoridades administrativas y establecimiento de herramientas* que garanticen la resolución ordenada de las entidades, evitando repercusiones negativas de las crisis individuales en la estabilidad financiera y permitiendo mantener las funciones críticas y esenciales que dichas entidades prestan al sistema financiero.
- iv) *Promover la cooperación entre autoridades de distintos países* para abordar una solución coordinada en la resolución de los grupos bancarios transfronterizos.

A escala europea, esta iniciativa internacional se ha materializado en la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria (BRRD), que garantiza un marco armonizado en materia de resolución en la UE. Este marco se ha completado, dentro del proceso de formación de la Unión Bancaria, con la creación del Mecanismo Único de Resolución (MUR), que persigue un doble objetivo: i) centralizar el proceso de toma de decisiones en materia de resolución, con la creación de la Junta Única de Resolución (SRB), y ii) garantizar la uniformidad de las prácticas de financiación de la resolución, con la creación del Fondo Único de Resolución.

¹ Documento que fue actualizado en 2014.

La BRRD aborda cómo ha de definirse el marco institucional encargado de gestionar los episodios de crisis. Para ello, los países deben designar una o, excepcionalmente, varias autoridades nacionales de resolución², pudiendo ser: bancos centrales nacionales, ministerios competentes, autoridades administrativas públicas y autoridades de supervisión. En este último caso, para garantizar la necesaria independencia entre las funciones de supervisión prudencial y de resolución, se exige que exista separación funcional entre ambas actividades e independencia en el personal asignado.

La transposición de la BRRD a nuestro ordenamiento jurídico se ha llevado a cabo mediante la aprobación de la Ley 11/2015 y el RD 1012/2015, en junio y en noviembre, respectivamente.

La ley configura el nuevo marco institucional en el área de resolución, respetando el principio básico que subyace en la BRRD sobre la necesaria separación entre funciones supervisoras y de resolución. El modelo distingue: i) funciones de resolución preventiva, encomendadas al Banco de España (que ejercerá esta tarea de manera independiente de sus funciones de supervisión), y ii) funciones de resolución ejecutiva, asignadas al FROB.

Además, la ley asigna al Banco de España, como autoridad de supervisión, nuevas funciones (centradas esencialmente en la fase previa a la resolución), poniendo a su disposición nuevas herramientas que contribuyen a cumplir con los objetivos de salvaguardar la estabilidad financiera y minimizar los efectos en el sistema de las crisis individuales de las entidades.

5.2 Fases del nuevo marco de resolución

El diseño del nuevo marco de resolución abarca tres fases: i) la *fase precrisis o preventiva*, que pretende incorporar en el día a día de las entidades el análisis continuado sobre su capacidad para ser resuelta; ii) la *fase de actuación temprana*, con un papel relevante del supervisor, al que se le otorgan poderes que complementan el resto de medidas a su disposición, para actuar sobre las entidades cuando empiezan a debilitarse pero aún son viables, y iii) la *fase de resolución*.

En los puntos siguientes se comentan los elementos clave de cada fase y el reparto de tareas más significativas en el marco institucional español, teniendo en cuenta el nuevo esquema de competencias atribuidas al BCE en el marco del MUS, y al SRB como autoridad de resolución única en el marco del MUR³. Se incluyen esquemas con las tareas asignadas a cada parte en esta normativa.

Fase precrisis o preventiva (curso de la actividad ordinaria de la entidad)

Durante el curso de la actividad ordinaria de la entidad, esta y las autoridades (de supervisión y de resolución) han de planificar cómo afrontar una situación crítica o una eventual resolución. Para ello se configuran los siguientes elementos clave:

- *Planes de recuperación*. Todas las entidades de crédito tienen que elaborarlos anualmente, al objeto de definir las medidas que adoptarían para restablecer su posición financiera en caso de sufrir un deterioro significativo. Han de incluir escenarios de crisis, prever qué medidas adoptar en cada uno de ellos y definir un conjunto de indicadores que servirán como referencia para activar la toma de decisiones. Su diseño no puede presumir el acceso a ayudas financieras

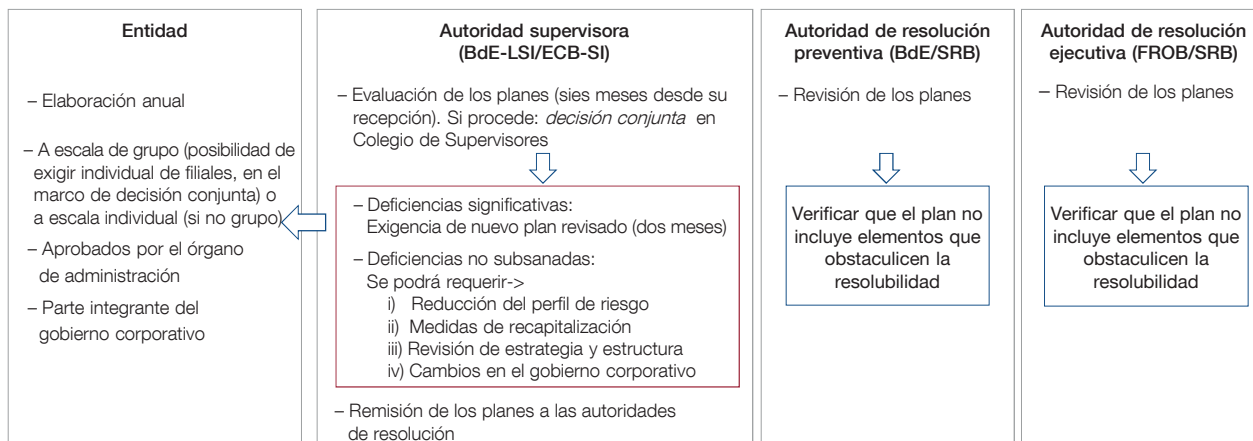
² Estas autoridades nacionales de resolución, en el caso de países de la zona del euro, actuarán conjuntamente con el SRB (autoridad de resolución única en la zona del euro, cuyas competencias se extienden a las entidades supervisadas directamente por el BCE en el marco del MUS y otros grupos transfronterizos).

³ En el área euro y en el ámbito de resolución, el SRB (que está plenamente operativo desde el 1.1.2016) tiene competencia directa sobre SI y sobre otras entidades *cross-border*, y las autoridades nacionales de resolución, sobre el resto de entidades.

públicas. Son revisados por el supervisor competente, pudiendo requerir a la entidad la adopción de medidas tales como la reducción del perfil de riesgo, la revisión de la estrategia y organización, cambios en el gobierno corporativo e, incluso, la adopción puntual de medidas de recapitalización. El supervisor remitirá los planes a la autoridad de resolución, que evaluará si incluyen elementos que puedan obstaculizar la resolubilidad de la entidad.

PLANES DE RECUPERACIÓN

ESQUEMA 5.1



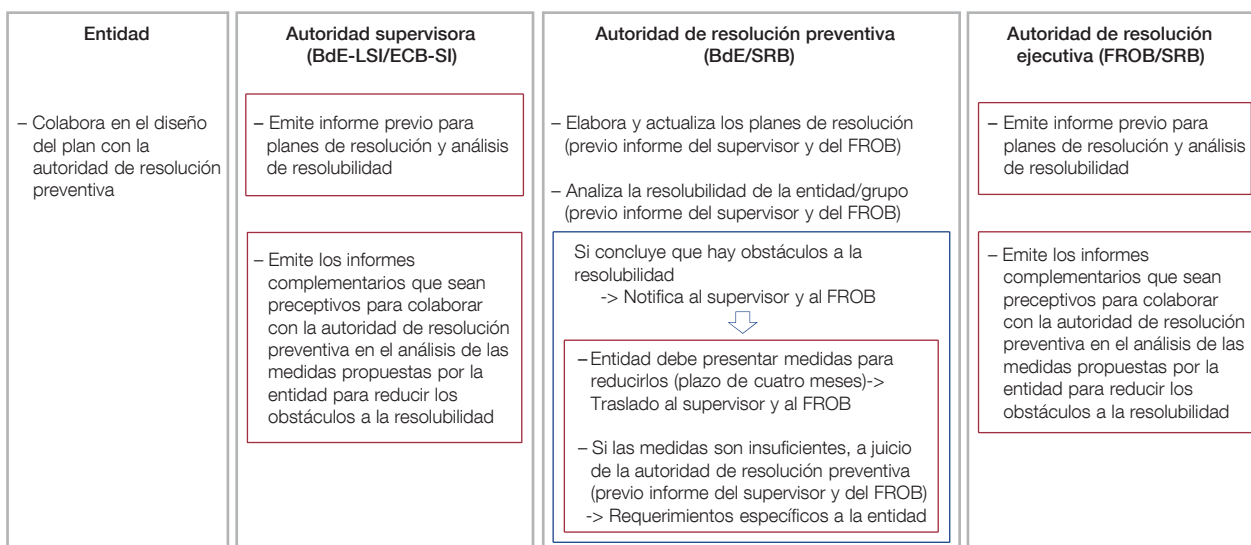
FUENTE: Banco de España.

- *Planes de resolución.* Elaborados por la autoridad de resolución preventiva, incluyen la estrategia probable que se ha de seguir para resolver, en caso necesario, la entidad y describen las acciones que, llegado el momento, se podrían aplicar. Su diseño tampoco puede presumir el acceso a ayudas financieras públicas.

Durante la fase del normal funcionamiento de una entidad, ha de garantizarse que esta (o su grupo) cuenta con una estructura operativa y legal que permita

PLANES DE RESOLUCIÓN

ESQUEMA 5.2



FUENTE: Banco de España.

la continuidad de las funciones críticas y no imposibilite la ejecución rápida de una eventual resolución. Por ello, la autoridad de resolución preventiva, al tiempo que elabora el plan de resolución, realiza una evaluación de la resolubilidad, pudiendo requerir a las entidades modificaciones estructurales, organizativas o en líneas de negocio, para garantizar que, si la entidad se torna inviable, se pueda resolver.

La normativa permite que el supervisor y la autoridad de resolución preventiva puedan establecer que determinadas entidades estén sujetas a «obligaciones simplificadas» en la elaboración de planes de recuperación y en el diseño de planes de resolución, respectivamente. Para ello evaluarán determinados elementos, al objeto de analizar los efectos negativos que, sobre los mercados financieros, sobre otras entidades, sobre las condiciones de financiación y sobre la economía real, podrían tener la inviabilidad de una entidad y su liquidación por procedimientos ordinarios de insolvencia.

- Exigencia a las entidades, a partir de enero de 2016, de un *requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles* (MREL), con objeto de que cuenten con una estructura de pasivo que garantice la suficiente capacidad de absorción de pérdidas y, en su caso, la adecuada recapitalización de la entidad. La autoridad de resolución establecerá un período de transición para alcanzar el objetivo de MREL que fije para las entidades.

Su cumplimiento es a nivel consolidado e individual (matriz y filiales)⁴. Su nivel lo determina la autoridad de resolución preventiva de manera específica para cada entidad (previa consulta al supervisor), tomando en consideración dos componentes: «absorción de pérdidas» y «recapitalización»⁵ (que pueden ser ajustados según determinados requisitos).

A escala internacional, el FSB ha desarrollado un requisito para las entidades EISM, denominado «capacidad total de absorción de pérdidas» (TLAC), cuyo concepto es similar al del MREL, aunque su cálculo y características son diferentes. Véase detalle de este en el punto 1 del capítulo 6.

DETERMINACIÓN DEL MREL

ESQUEMA 5.3

| <p>Autoridad supervisora (BdE-LSI/ECB-SI)</p> <p>- Tarea consultiva o emisión de informe previo (según casos) en la determinación del MREL</p> | <p>Autoridad de resolución preventiva (BdE/SRB)</p> <p>Determina MREL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El SRB, si es la autoridad de resolución del grupo (Previa consulta al supervisor competente) - El BdE, si es la autoridad de resolución preventiva a escala de grupo (Previo informe del FROB y previa consulta al supervisor competente) | <p>Autoridad de resolución ejecutiva (FROB/SRB)</p> <p>- Emite informe previo para la determinación del MREL</p> |
|---|---|---|
|---|---|---|

FUENTE: Banco de España.

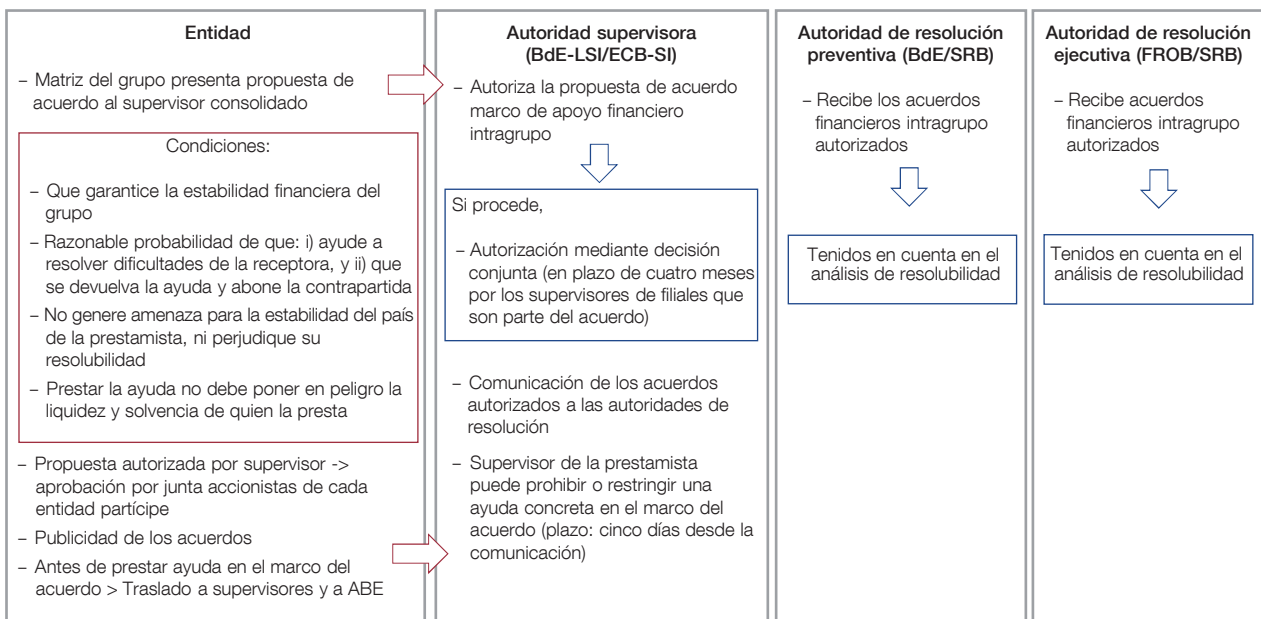
⁴ Aunque se permiten excepciones en la exigencia individual si se cumplen determinados requisitos.

⁵ El primero estaría vinculado al requerimiento de capital actual aplicable a la entidad. El segundo vendría determinado por los requerimientos de capital necesarios para cumplir con las condiciones de la autorización, una vez aplicada la herramienta de resolución y teniendo en cuenta el nivel óptimo de capital que permitiría restaurar la confianza del mercado.

- *Acuerdos financieros intragrupo*. Son acuerdos marco suscritos entre entidades (matriz y/o filiales) de un grupo supervisado en base consolidada, para prestarse ayuda financiera en caso de que alguna entidad incurriera en supuestos de actuación temprana⁶. Estos acuerdos han de autorizarse por el supervisor consolidado en un proceso de decisión conjunta con los supervisores de cada filial que sea parte del acuerdo. Como cautela adicional, antes de prestar apoyo en el marco de estos acuerdos, el supervisor de la entidad prestamista puede prohibir o restringir su concesión, si considera que se incumplen determinadas premisas recogidas en la norma.

ACUERDOS FINANCIEROS INTRAGRUPU

ESQUEMA 5.4



FUENTE: Banco de España.

Fase de actuación temprana (deterioro significativo de la entidad)

La actuación temprana se inicia a instancias del supervisor competente, cuando la entidad incumpla o sea previsible que va a incumplir la normativa de solvencia, pero se considere que pueda volver a cumplirla con sus propios medios. Se activaría antes de que fuera necesaria la resolución de una entidad y con ánimo de evitarla. Desde la apertura de un proceso de actuación temprana (así como del proceso de resolución que se expone a continuación), los jueces no podrán admitir las solicitudes de concurso de una entidad, por lo que, a partir del momento indicado, las actuaciones se ubicarán en el ámbito administrativo.

El supervisor podrá, entre otras, forzar la adopción de medidas incluidas en el plan de recuperación, exigir cambios en la estrategia de la entidad, el cese de los miembros de los órganos de administración y dirección y, llegados al extremo, decidir la intervención de la entidad si el resto de medidas se revelan insuficientes.

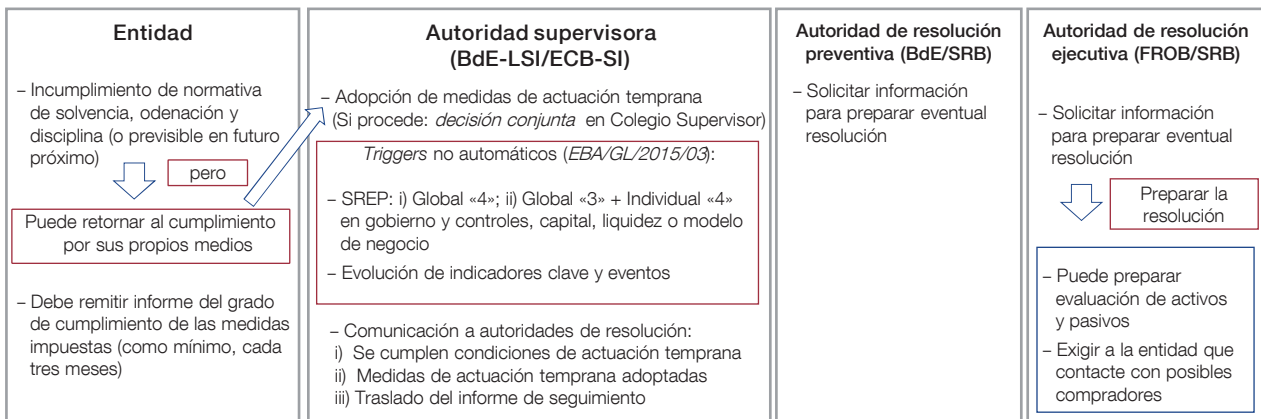
⁶ En el momento de su celebración, ninguna de las partes debe estar en una situación que active la actuación temprana.

Las medidas impuestas son objeto de seguimiento para verificar su grado de cumplimiento. El supervisor informará a las autoridades de resolución de que se cumplen las condiciones para activar la actuación temprana⁷, de las medidas impuestas y de su cumplimiento.

Identificar el momento en el que se debe activar la actuación temprana es esencial para evitar el rápido deterioro de la entidad y su inviabilidad. A estos efectos, conviene citar que el Banco de España ha adoptado la guía emitida por la ABE sobre los umbrales que permitirían activar la intervención temprana (EBA/GL/2015/03). Estos umbrales, que no son automáticos, están vinculados al resultado del SREP de la entidad, a eventos significativos que pudieran afectar a aquella o al resultado del seguimiento de indicadores clave de la situación financiera de la entidad.

INTERVENCIÓN TEMPRANA

ESQUEMA 5.5



FUENTE: Banco de España.

Fase de resolución
(situación de inviabilidad)

Para iniciar el proceso de resolución es necesario abordar los siguientes pasos: i) determinar la inviabilidad de la entidad; ii) verificar que no existen alternativas privadas, medidas supervisoras o de actuación temprana, o amortización o conversión de instrumentos de capital, que puedan impedir la inviabilidad, y iii) analizar que existan razones de interés público. Si esta última premisa no se cumple, la entidad sería objeto de liquidación por un procedimiento ordinario de insolvencia.

En España, el supervisor es el que determina la inviabilidad de una entidad, previa consulta a la autoridad de resolución preventiva y al FROB. No obstante, el FROB podría instar al supervisor a que realice dicha determinación si considera que existen razones para ello⁸, debiendo el supervisor contestar justificadamente en un plazo de tres días.

En la determinación de inviabilidad, el juicio experto es esencial. A estos efectos, el Banco de España ha adoptado la guía publicada por la ABE sobre las circunstancias que permitirían la determinación de inviabilidad (EBA/GL/2015/07), que se describe en el punto 2 del capítulo 6.

La verificación de que no existen medidas privadas o supervisoras, o de que la amortización o conversión de instrumentos de capital puedan impedir la inviabilidad, corresponde al supervisor y a la autoridad de resolución ejecutiva conjuntamente.

⁷ La autoridad de resolución, en esta etapa, tiene incluso la facultad de exigir a la entidad que contacte con posibles compradores con el fin de preparar la resolución.

⁸ Basándose en la información que el propio supervisor le facilite.

Por último, la valoración sobre el interés público recae en la autoridad de resolución ejecutiva.

El abanico de instrumentos a disposición de la autoridad de resolución ejecutiva incluye la venta del negocio, la transmisión de activos o pasivos a una entidad puente o a una sociedad de gestión de activos, y la recapitalización interna o *bail-in*.

El *bail-in*, que entró en vigor a escala europea a partir de enero de 2016⁹ y que extiende a los acreedores del banco la obligación de absorber pérdidas, es una de las piedras angulares del marco de resolución, si bien quedan exceptuados de ella, entre otros, los depósitos garantizados según la normativa del Fondo de Garantía de Depósitos. Como regla de oro en la aplicación de esta medida, hay que tener en cuenta el principio de limitación de la responsabilidad, que implica que ningún acreedor soportará pérdidas superiores a las que habría soportado si la entidad hubiera sido liquidada en el marco de un procedimiento concursal.

La aplicación del *bail-in* debe ir acompañada de un plan de reorganización de actividades, elaborado por la entidad, que incluirá las medidas encaminadas a restablecer la viabilidad a largo plazo en un tiempo razonable. Dicho plan debe ser evaluado por la autoridad de resolución ejecutiva, en colaboración con el supervisor competente.

FASE DE RESOLUCIÓN

ESQUEMA 5.6

| Condiciones para la resolución | Funciones de las autoridades en la fase de resolución | |
|---|--|--|
| <p>1 Determinación de inviabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> – La realiza el supervisor (previa consulta a la autoridad de resolución preventiva y al FROB) – El FROB puede instar al supervisor a que determine la inviabilidad (supervisor contesta justificadamente en tres días) | <p>Autoridad de resolución ejecutiva</p> <ul style="list-style-type: none"> – Valoración de activos y pasivos – Apertura de la resolución (lo divulga públicamente) – Puede acordar la sustitución de administradores – Ejecuta herramientas de resolución | <p>Supervisor</p> <ul style="list-style-type: none"> – Proceso de autorizaciones/retirada de licencia bancaria y valoración de participaciones significativas, cuando proceda por el uso de herramientas de resolución – Aprobación del plan de reorganización de actividades (en cooperación con el FROB y con la autoridad de resolución preventiva) |
| <p>2 No hay medidas alternativas privadas, medidas supervisoras o de actuación temprana como solución (a juicio del FROB, en cooperación con el supervisor)</p> | | |
| <p>3 Razones de interés público (análisis realizado por el FROB)</p> | | |

FUENTE: Banco de España.

5.3 Actividad supervisora en 2015 en el marco de resolución

En el transcurso de 2015, la práctica totalidad de los grupos de entidades significativas españolas ha presentado sus planes de recuperación de acuerdo con los requisitos de la BRRD¹⁰. Actualmente, el Banco de España está evaluando dichos planes en el marco de los trabajos realizado por los JST.

Adicionalmente, en el último trimestre del año se han celebrado las reuniones de los Grupos de Gestión de Crisis¹¹ de los dos grupos españoles más significativos (Santander y

9 Anteriormente, la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (parcialmente derogada), ya preveía en su capítulo VII el uso de la herramienta de *bail-in*, aunque restringida al ámbito de los instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada. Por tanto, a diferencia de la normativa actual, no preveía su aplicación a las emisiones de deuda sénior, entre otros pasivos.

10 En el caso de los dos grupos españoles más significativos (BBVA y Santander), ya venían presentando desde hace unos años planes de recuperación siguiendo las directrices del FSB.

11 Los Grupos de Gestión de Crisis, creados al amparo de los principios y estándares desarrollados por el FSB, son órganos colegiados en los que participan varias autoridades con el objetivo de planificar y coordinar la gestión de la crisis de los grupos bancarios con actividades *cross-border*. En estos grupos participan autoridades de supervisión, bancos centrales, autoridades de resolución, ministerios de finanzas y autoridades responsables de los sistemas de garantía.

BBVA), dirigidos a preparar la gestión coordinada entre autoridades de los planes de recuperación y resolución del grupo en caso de que tuviesen que ser activados.

Por lo que respecta a las entidades menos significativas, el Banco de España, en colaboración con el BCE, está trabajando en la definición de las que estarán sujetas a obligaciones simplificadas en la presentación de sus planes de recuperación.