

# DIEZ AÑOS DE RESOLUCIÓN BANCARIA EN EUROPA: EVOLUCIÓN, LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS FUTUROS

Alberto Concepción y Miguel Kruse

BANCO DE ESPAÑA

<https://doi.org/10.53479/43308>

Los autores pertenecen al Departamento de Resolución del Banco de España y agradecen los comentarios recibidos de un evaluador anónimo. Dirección de correo electrónico para comentarios: [alberto\[dot\]concepcion\[at\]bde\[dot\]es](mailto:alberto[dot]concepcion[at]bde[dot]es).

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

### Resumen

El artículo examina la evolución del marco europeo de resolución bancaria durante la última década, desde la creación del Mecanismo Único de Resolución y de la Junta Única de Resolución en 2015. Su origen se sitúa en las debilidades que revela la gran crisis financiera de 2008 y en la necesidad de establecer un régimen para abordar crisis bancarias homogéneo, predecible y financiado por el propio sector. Se revisan los principales hitos alcanzados desde entonces, entre los que destacan la creación del Fondo Único de Resolución y el cumplimiento de los requerimientos mínimos de fondos propios y pasivos elegibles por las entidades. Igualmente, se analizan las recientes crisis bancarias, tanto de dentro como de fuera de la Unión Bancaria, y se señalan las principales lecciones aprendidas. Por otro lado, se identifican los retos pendientes, como la necesidad de mejorar el mecanismo de apoyo de liquidez en resolución, de implementar el sistema de garantía de depósitos europeo y de armonizar los regímenes de insolvencia nacionales. Finalmente, se destacan las principales novedades del nuevo paquete legislativo europeo de gestión de crisis y seguro de depósitos (CMDI, por sus siglas en inglés), que mejora el régimen de resolución vigente y permite que los sistemas de garantía de depósitos nacionales desempeñen un papel más relevante en la gestión de las crisis bancarias.

**Palabras clave:** resolución, Mecanismo Único de Resolución, crisis bancarias, MREL, CMDI.

### 1 La resolución bancaria: origen y fundamentos

**La Gran Recesión, que tuvo lugar en 2008-2009, fue desencadenada por una profunda crisis financiera con consecuencias drásticas en la economía real.** La excesiva acumulación de riesgos en los balances bancarios provocó pérdidas masivas para las entidades, acentuadas por los rápidos procesos de desapalancamiento a los que tuvieron que hacer frente. La limitada capacidad de absorción de pérdidas de algunas entidades provocó numerosas quiebras bancarias, lo que impactó, de forma directa y significativa, en la economía y en la capacidad fiscal de los Estados a nivel global, y generó inestabilidad financiera y una profunda crisis de deuda soberana. Esta fue particularmente significativa en la Unión Europea (UE), en especial tras el rescate de entidades de crédito con recursos públicos.

La banca ofrece productos y servicios esenciales para el desarrollo de la economía, mediante la concesión de préstamos y créditos, la prestación de servicios de pagos y, muy especialmente, la captación de depósitos. Por ello, la quiebra de una entidad de crédito puede impactar de forma significativa en la economía. Esta es la razón por la que la gestión de las crisis bancarias tradicionalmente se ha solventado, cuando no se ha encontrado una alternativa privada, mediante un rescate público, ya que hacerlo a través de un procedimiento concursal ordinario puede provocar, en ocasiones, una mayor inestabilidad del sistema financiero, un efecto

contagio al resto de las entidades y, en definitiva, un aumento mayor de los costes económicos directos e indirectos originados por la crisis bancaria y la extensión de sus efectos de forma más acentuada a la economía real.

El uso de fondos públicos ha sido especialmente pronunciado en aquellas crisis de carácter sistémico, cuando no era posible encontrar adquirentes solventes o con suficiente apetito para comprar entidades con problemas, o bien imperaba una generalizada falta de confianza en el mercado, también respecto a la magnitud real de la crisis. Sin embargo, uno de los problemas fundamentales de los rescates públicos es que profundizan el círculo vicioso entre riesgo bancario y riesgo soberano. La financiación del rescate de una entidad por parte del Estado, ya sea absorbiendo pérdidas, ya sea apoyando su recapitalización, impacta de manera notable en las cuentas públicas, de modo que se incrementa el déficit público. Esto crea, además, disparidad en la forma de resolver cada crisis y, por tanto, genera una mayor incertidumbre en el mercado, particularmente en los acreedores, incluidos los depositantes.

En España, los efectos de la Gran Recesión se materializaron en la explosión de la burbuja inmobiliaria y en un fuerte crecimiento del desempleo, e impactaron gravemente en el sector bancario y, muy especialmente, en las cajas de ahorros, que mantenían una elevada exposición al sector inmobiliario y adolecían de deficiencias de gobernanza; se pusieron, así, de manifiesto las vulnerabilidades acumuladas durante los años de expansión. La intervención pública en el sistema financiero implicó el desembolso de cuantiosos recursos del contribuyente, pero evitó la mayor inestabilidad financiera que se hubiera ocasionado en el caso de haber liquidado las entidades de crédito inviables mediante un procedimiento concursal ordinario, que podría haber extendido el contagio a las entidades sanas. Además, esto podría haber generado elevadas pérdidas para los depositantes y aumentado el ya deteriorado nivel de desconfianza de los mercados, de modo que se verían aún más afectados la financiación de la actividad económica y el desempleo imperante.

**En este contexto de inestabilidad financiera, en España y en la UE, donde se cuestionaba la capacidad fiscal de determinados Estados miembros e incluso el propio futuro del euro, el Consejo Europeo<sup>1</sup> acordó, en 2012, una hoja de ruta para la realización de la Unión Económica y Monetaria.** Esta incluía la adopción de un mecanismo único de supervisión, y de nuevas normas en materia de rescate y resolución de bancos (véase esquema 1) y sobre los sistemas de garantía de depósitos, en los países pertenecientes al área del euro. Se establecían así, por primera vez, los tres pilares de la que se conoce como Unión Bancaria.

## 2 Mecanismo Único de Resolución: hitos y evolución del segundo pilar de la Unión Bancaria

El establecimiento del Mecanismo Único de Resolución (MUR) se inspiró en los estándares publicados por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) en 2011

---

<sup>1</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 12 y 13 de diciembre de 2012 (EUCO 205/12).

Resolución	Proceso mediante el cual las autoridades de resolución intervienen una entidad inviable, cuando no existan medidas privadas o supervisoras que impidan su inviabilidad y se constata que existe interés público.
Liquidación	Proceso alternativo a la resolución en el que la entidad se liquidaría conforme a los procedimientos ordinarios de insolvencia nacionales, cuando se constata que no existe interés público.
Análisis de interés público	Evaluar la resolución permite alcanzar en mejor medida alguno de los objetivos de la resolución, en comparación con la liquidación de la entidad conforme a los procedimientos ordinarios de insolvencia.
Objetivos de la resolución	<ol style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la continuidad de aquellas actividades, servicios y operaciones cuya interrupción podría perturbar la prestación de servicios esenciales para la economía real o la estabilidad financiera.</li> <li>Evitar efectos perjudiciales para la estabilidad del sistema financiero, previniendo el contagio de las dificultades de una entidad al conjunto del sistema y manteniendo la disciplina de mercado.</li> <li>Asegurar la utilización más eficiente de los recursos públicos, minimizando los apoyos financieros públicos que, con carácter extraordinario, pueda ser necesario conceder.</li> <li>Proteger a los depositantes cuyos fondos están garantizados por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y a los inversores cubiertos por el Fondo de Garantía de Inversiones.</li> <li>Proteger los fondos reembolsables y demás activos de los clientes de las entidades.</li> </ol>
Principios de la resolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los accionistas o socios, según corresponda, serán los primeros en soportar pérdidas.</li> <li>Los acreedores soportarán, en su caso, pérdidas derivadas de la resolución después de los accionistas o socios y de acuerdo con el orden de prelación establecido en la legislación concursal.</li> <li>Los acreedores del mismo rango serán tratados de manera equivalente.</li> <li>Ningún accionista ni acreedor soportará pérdidas superiores a las que habría soportado si la entidad fuera liquidada en el marco de un procedimiento concursal (principio de <i>no creditor worse off</i>).</li> <li>Los administradores y los directores generales serán sustituidos, salvo que, con carácter excepcional, se considere su mantenimiento estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de la resolución.</li> <li>Los administradores y los directores generales deberán prestar toda la asistencia necesaria para lograr los objetivos de la resolución.</li> <li>Los administradores de las entidades y cualquier otra persona física o jurídica responderán de los daños y perjuicios causados en proporción a su participación y la gravedad de aquellos.</li> <li>Los depósitos garantizados estarán plenamente protegidos.</li> <li>Las medidas de resolución que se adopten estarán acompañadas por las correspondientes garantías y salvaguardas que prevén esta ley y su normativa de desarrollo.</li> </ul>
Herramientas de resolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>Venta del negocio: transferir las acciones (<i>share deal</i>) o todos o parte de los activos y pasivos (<i>asset deal</i>) de la entidad a un adquirente.</li> <li>Banco puente: transmitir las acciones o todos o parte de los activos a una entidad puente, controlada por las autoridades de resolución y creada con carácter temporal para mantener las funciones esenciales desarrolladas por la entidad.</li> <li>Segregación de activos: separar los activos problemáticos de la entidad para que sean gestionados por otra sociedad.</li> <li>Recapitalización interna (<i>bail-in</i>): amortizar y convertir los instrumentos de capital y determinados pasivos para absorber las pérdidas de la entidad y recapitalizarla.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.

(«Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions»), aplicables a las entidades consideradas sistémicas; estos proporcionaban un conjunto de reglas y salvaguardas para configurar un régimen de resolución ordenada en cada jurisdicción, de modo que se evitara el rescate por parte de los contribuyentes. El MUR debía disponer de los poderes necesarios y de los instrumentos adecuados para llevar a cabo la resolución de cualquier entidad de crédito establecida en la Unión Bancaria, y debía basarse en las contribuciones del

propio sector financiero. Se pretendía así que los costes de la crisis de una entidad fueran asumidos por sus accionistas y acreedores y, en última instancia, por el propio sistema financiero.

**Para ello, era necesario dotar al marco normativo europeo de una serie de disposiciones uniformes y adecuadas para gestionar la inviabilidad de una entidad de crédito, que protegieran tanto las funciones esenciales<sup>2</sup> desarrolladas por esta como al propio sistema financiero.** Hasta entonces, cada Estado miembro gestionaba las crisis bancarias de forma independiente, aplicando las normas establecidas en sus ordenamientos jurídicos o, en numerosas ocasiones, creando legislación específica para poder abordarlas, lo que daba lugar a una gran heterogeneidad en la forma de solventarlas. Esto implicaba fragmentación en los mercados europeos e incluso desigualdad de trato entre los acreedores en función de dónde se encontrase localizada la entidad.

Un ejemplo paradigmático se encuentra en la crisis del sector bancario español tras la Gran Recesión. A partir de 2008, se promulgaron numerosas medidas de liquidez y capital, incluyendo la creación del FROB y la reforma del sector de las cajas de ahorros, que acabaron desembocando en la Ley 9/2012, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Fruto de la presión nacional e internacional existente para resolver los graves problemas del sistema financiero español, se diseñó una ley que, por primera vez y de forma integral, establecía el marco regulatorio de los procedimientos de actuación temprana, reestructuración y resolución bancaria. La Ley 9/2012 se convirtió en la norma precursora del actual régimen de resolución, en cuanto que establecía las normas y reglas para intervenir entidades de crédito en dificultades, resolver aquellas consideradas inviables y repartir el coste de la inviabilidad de la entidad entre sus accionistas y acreedores.

Finalmente, en 2014 se promulgaron la Directiva 2014/59/UE, que estableció el marco para la reestructuración y la resolución de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y el Reglamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julio, que creó el MUR y estableció el marco normativo de la resolución bancaria (véase esquema 2). Un aspecto clave para asegurar la credibilidad del nuevo sistema era establecer una autoridad europea que tuviera el poder y los recursos necesarios para disipar cualquier duda relativa a la gestión de la crisis de las entidades de crédito del área del euro. Así, en enero de 2015 se creó la Junta Única de Resolución, autoridad de resolución central de la Unión Bancaria.

Desde entonces, los trabajos realizados por las autoridades de resolución han permitido alcanzar numerosos logros, que se destacan a continuación:

- **Cumplimiento del requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos elegibles (MREL) por parte de las entidades.** Probablemente el hito más importante de entre

---

2 Se consideran funciones esenciales aquellas actividades, servicios u operaciones cuyo cese podría, en uno o más Estados miembros, dar lugar a una perturbación de servicios esenciales para la economía real o de la estabilidad financiera, debido al tamaño, cuota de mercado, conexiones internas o externas, complejidad o actividad transfronteriza de la entidad o grupo, atendiendo especialmente a la sustituibilidad de dichas actividades, servicios u operaciones.

La Unión Bancaria consta de tres pilares, diseñados con el propósito de que las entidades de la zona del euro estén bajo un sistema de supervisión único, lo que fortalece su solvencia y establece un mecanismo único para gestionar las crisis bancarias.

**Pilar 1. Mecanismo Único de Supervisión (MUS)**

Es el sistema de supervisión bancaria supranacional de la UE, compuesto por el BCE y las autoridades nacionales de supervisión, que aplican la misma normativa prudencial.

**Pilar 2. Mecanismo Único de Resolución (MUR)**

Tiene por objetivo garantizar la resolución de las entidades inviables, asegurando la continuidad de las funciones esenciales, lo que preserva la estabilidad financiera y minimiza el uso de los recursos públicos.

**Pilar 3. Sistema europeo de garantía de depósitos único (EDIS)**

Garantiza la protección de los depósitos (hasta 100.000 €). Existe una propuesta para crear un sistema común, pendiente de aprobación.

Un objetivo clave era crear un código normativo único y un mercado financiero europeo más integrado, que lograra romper el círculo vicioso entre riesgo bancario y riesgo soberano.

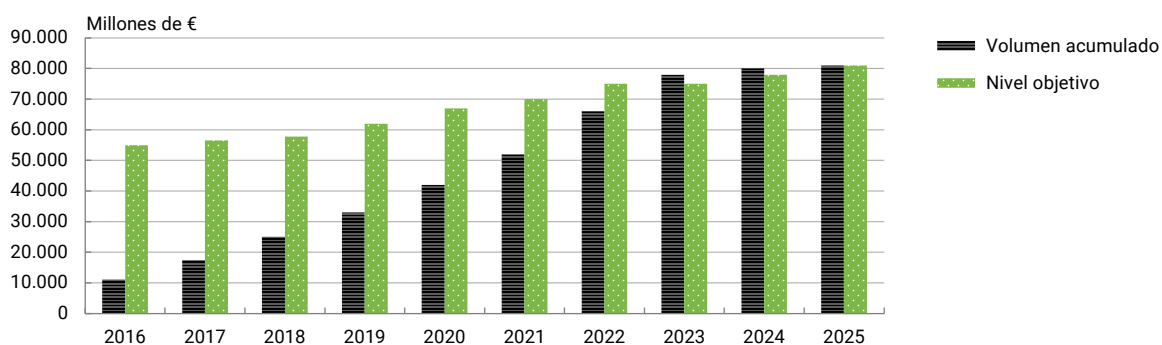
FUENTE: Elaboración propia.

los conseguidos en esta pasada década reside en la acumulación, por parte de las entidades, de un importante volumen de fondos propios y pasivos elegibles. Se trata de un paso imprescindible para asegurar que las entidades contribuyan de forma directa a garantizar que existe suficiente capacidad para la absorción de pérdidas y, en su caso, para la recapitalización, en una hipotética resolución, facilitando la implementación efectiva de las medidas establecidas en el esquema de resolución.

Exigir que todas las entidades con estrategia de resolución, no solo aquellas consideradas de importancia sistémica mundial, cumplan con el MREL implica que estas tengan que asumir el coste que provocaría su propia inviabilidad, lo que garantiza una mayor suficiencia de los recursos disponibles para financiar la eventual resolución de la entidad y minimiza considerablemente la posibilidad de tener que recurrir a apoyos públicos. Ya el propio FSB reconocía en los estándares publicados en 2011 que los trabajos de planificación de resolución podían ser pertinentes para aquellas entidades que, sin ser consideradas sistémicas, podrían llegar a serlo en caso de crisis, y que las autoridades debían considerar la necesidad de que contaran con determinada capacidad de absorción de pérdidas. Las recientes crisis bancarias han refrendado esta pertinencia, como recientemente ha vuelto a reconocer el propio FSB (Consejo de Estabilidad Financiera, 2024).

Al cierre del primer semestre de 2025, las entidades de la Unión Bancaria mantenían en stock un volumen de aproximadamente 2,67 billones de euros en fondos propios y pasivos elegibles para el cumplimiento del MREL. Así pues, desde el establecimiento de estos requerimientos han llevado a cabo un importante proceso de emisión de instrumentos de capital y de deuda, para lo que han tenido que adaptar sus balances y asumir los correspondientes costes de financiación. La creación del MREL y su

Gráfico 1

**Patrimonio del Fondo Único de Resolución**

FUENTE: Elaboración propia.

progresiva implementación han permitido que el sector bancario del área del euro sea ahora más resiliente y esté mejor preparado para hacer frente a los distintos escenarios de crisis que pudieran darse en el futuro.

- **Establecimiento y dotación del Fondo Único de Resolución (FUR).** Constituye otro de los hitos más relevantes desde la creación del MUR. Para asegurar una aplicación efectiva de las herramientas de resolución era necesario contar con un mecanismo que permitiera financiar la resolución en aquellos casos excepcionales en los que la capacidad de absorción de pérdidas y potencial recapitalización de la entidad por parte de sus accionistas y acreedores fuera insuficiente. Y, para garantizar que se minimizase el uso de los recursos públicos, era esencial que este mecanismo estuviera financiado por la propia industria.

Así pues, el FUR se ha financiado con las contribuciones *ex ante* aportadas por las entidades de crédito, y logró alcanzar a finales de 2023 el objetivo previsto desde su inicio: el 1 % de los depósitos garantizados de toda la Unión Bancaria. Al cierre de 2025, este importe es de aproximadamente 81.000 millones de euros, que permiten contar con un importante volumen de fondos para adoptar las medidas destinadas a asegurar la eficacia de la resolución (véase gráfico 1).

En concreto, el FUR puede utilizarse para reforzar tanto la posición de liquidez de la entidad de resolución como su solvencia<sup>3</sup>. Así pues, podrá otorgar garantías a activos y pasivos de una entidad tras su resolución, conceder préstamos o comprar activos a una entidad en resolución, financiar el establecimiento de un banco puente y adoptar otras medidas para facilitar su venta. Solo en el caso de que se excluyera un pasivo o categoría de pasivos de la recapitalización interna, el FUR podría hacer una aportación

<sup>3</sup> También puede utilizarse para compensar a accionistas y acreedores en los casos en que hubieran soportado más pérdidas en resolución que en liquidación.

con objeto de absorber pérdidas o recapitalizar la entidad en resolución, aunque para ello es necesario que los accionistas y acreedores de la entidad hayan afrontado pérdidas por un importe mínimo del 8 % de los fondos propios y pasivos de la entidad. En estos casos, la contribución máxima del FUR no puede superar el 5 % de estos fondos propios y pasivos totales.

- **Aumento del nivel de preparación e incremento de la resolubilidad de las entidades a través de los trabajos de planificación de resolución.** Otro de los avances más significativos ha sido el progreso en la resolubilidad de las entidades de crédito, fruto de un proceso continuo y cada vez más detallado de planificación de resolución por parte de las autoridades de resolución y de las propias entidades<sup>4</sup>. La resolución preventiva ha sido uno de los motores principales del incremento de la resiliencia estructural del sistema bancario. Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el FSB han subrayado que la Unión Bancaria es actualmente una de las jurisdicciones más avanzadas del mundo en el análisis de la resolubilidad, gracias precisamente a las tareas de planificación de resolución (Croitoru, Dobler y Molin, 2018; Consejo de Estabilidad Financiera, 2026).

En los últimos años, con el objetivo de operacionalizar los planes, las autoridades de resolución de la Unión Bancaria han avanzado hacia un enfoque más práctico, centrando sus esfuerzos en la realización de testeos, por parte tanto de las entidades como de las propias autoridades de resolución. Se ha pasado de un foco inicial eminentemente conceptual a un sistema con mayor detalle, con capacidades verificables y expectativas más tangibles, que han permitido a las entidades desarrollar y consolidar sus procedimientos de gobernanza y de continuidad operativa en resolución, así como sus sistemas de información y comunicación. Esta nueva fase de testeo incluye la realización de pruebas, como simulacros de resolución en tiempo real, análisis exhaustivos (*deep dives*) y, desde 2026, visitas de inspección. El objetivo es comprobar, en la práctica, la aplicabilidad de los planes y detectar áreas de mejora para seguir aumentando el nivel de resolubilidad y la capacidad de las autoridades de gestionar las crisis bancarias.

- **Gestión exitosa de crisis bancarias.** En total, desde 2015, las autoridades de resolución que conforman el MUR han gestionado la inviabilidad de dos entidades de crédito significativas y de varias entidades de crédito menos significativas mediante la aplicación del régimen de resolución<sup>5</sup>. Destacan particularmente los casos de resolución del Banco Popular Español y del Sberbank Europe AG, que serán abordados en el siguiente epígrafe, junto con otros relativos a entidades menos significativas.

---

4 A diferencia de otras jurisdicciones, como Estados Unidos, en la Unión Bancaria son las autoridades de resolución las que elaboran los planes de resolución, y no las propias entidades. En todo caso, estas facilitan a las autoridades de resolución toda la información necesaria para la elaboración de los planes.

5 Para más información, véase el anejo 9 del [documento de trabajo de la Comisión Europea de 18 de abril de 2023, sobre el informe de evaluación de impacto de la propuesta CMDI](#).

A pesar de que la consecución de estos hitos indudablemente ha contribuido al fortalecimiento del marco de gestión de las crisis bancarias, estos primeros diez años de existencia del MUR han permitido tomar conciencia también de las debilidades existentes, que requerirán modificaciones normativas o actuaciones de cara al futuro. En el quinto epígrafe de este artículo se abordarán algunas de las más importantes.

En todo caso, los avances realizados deben ser valorados convenientemente. La mera idea de tener unas reglas uniformes para abordar una crisis bancaria de forma homogénea en los países de la zona del euro era difícil de imaginar durante la gran crisis financiera de 2008, habida cuenta del consenso político que requería. Igualmente, contar con un plan de resolución para cada grupo bancario o entidad de crédito, en el que se prevean los instrumentos que hay que aplicar en el caso de que se produzca su inviabilidad, y los trabajos realizados anualmente para evaluar la resolubilidad constituyen avances que contrastan de forma notable con el nivel de preparación que existía entonces.

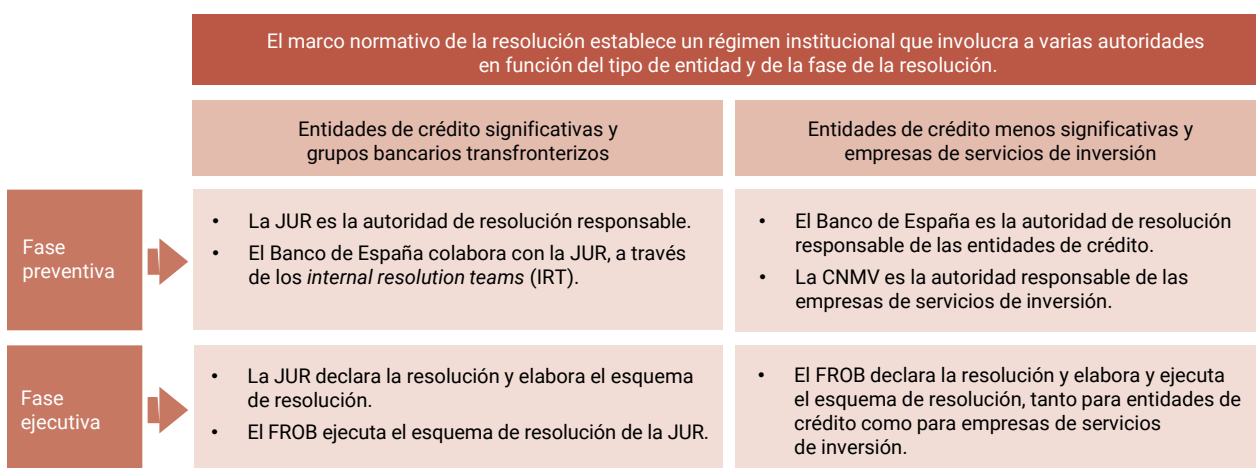
### 3 El Banco de España como autoridad de resolución preventiva

En España, la Ley 11/2015, de 18 de junio, transpuso al ordenamiento jurídico nacional la Directiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), cuyo objetivo principal era dotar a las autoridades de herramientas eficaces para prevenir y gestionar crisis bancarias, adaptando el marco regulatorio nacional a los estándares europeos en materia de resolución bancaria. Esta ley fue desarrollada mediante el Real Decreto 1012/2015.

La Ley 11/2015 otorgó al Banco de España el papel de autoridad de resolución preventiva de entidades de crédito y al FROB el de autoridad de resolución ejecutiva, tanto de entidades de crédito como de empresas de servicios de inversión (véase esquema 3). Esta configuración es un caso excepcional en la Unión Bancaria, en cuanto que España es la única jurisdicción en la que se hace distinción entre autoridad de resolución preventiva y autoridad de resolución ejecutiva. De hecho, en la mayoría de los países europeos, todas las funciones de resolución (esto es, preventivas y ejecutivas) de entidades de crédito se atribuyen a la autoridad con responsabilidades de supervisión bancaria, que generalmente se encuentra dentro del correspondiente banco central.

A continuación, se indican las funciones principales asignadas al Banco de España y los principales trabajos realizados hasta la fecha:

- **Elaboración y actualización de los planes de resolución para todas las entidades de crédito bajo su ámbito de actuación.** Desde 2020, todas las entidades de crédito españolas cuentan con un plan de resolución, que se actualiza periódicamente, en el que se analiza si las entidades realizan funciones esenciales, se aborda el correspondiente análisis de interés público para dirimir si se establece una estrategia de resolución o de liquidación, se determina una estrategia de punto único de entrada (SPE) o de múltiples grupos de entrada (MPE), y se fija la



FUENTE: Elaboración propia.

herramienta de resolución preferida en caso de inviabilidad. En el caso de las entidades de crédito españolas significativas y de los grupos bancarios extranjeros que cuentan con filiales españolas relevantes, el Banco de España colabora activamente con la Junta Única de Resolución (JUR) para elaborar sus planes de resolución. Forma parte de quince equipos internos de resolución (IRT) y es miembro de siete colegios de resolución y de un grupo de gestión de crisis (CMG)<sup>6</sup> de entidades de crédito, así como de cinco colegios de resolución de cámaras de contrapartida central.

- **Determinación del requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos elegibles (MREL) para todas las entidades de crédito bajo su ámbito de actuación.** El Banco de España determina periódicamente el MREL que debe cumplir cada entidad de crédito menos significativa, calibrando sus distintos componentes en función de las características financieras y de la estrategia de resolución propuesta para cada una de ellas. Así, se establece el MREL para las entidades con estrategia de resolución, y este les permite cubrir tanto un nivel de pérdidas equivalente al capital exigido por el supervisor —componente de absorción de pérdidas (LAA, por sus siglas en inglés)— como un volumen suficiente para que la entidad pueda cumplir con los requerimientos prudenciales tras la resolución —componente de recapitalización (RCA, por sus siglas en inglés)—. En las entidades con estrategia de liquidación, en cambio, el MREL es equivalente al importe LAA, ya que, en caso de inviabilidad, esta se gestionaría mediante la aplicación de los procedimientos de insolvencia ordinarios. Además, el Banco de España es el encargado de implementar las decisiones del MREL establecidas por la JUR para las entidades de crédito bajo su responsabilidad.

<sup>6</sup> Los CMG son foros transfronterizos compuestos por las autoridades reguladoras, supervisoras y de resolución, creados para gestionar la inviabilidad de entidades de importancia sistémica mundial.

- **Evaluación de la resolubilidad de las entidades bajo su ámbito de actuación, adoptando medidas para la eliminación de obstáculos que impidan la resolubilidad**<sup>7</sup>. Tras una intensa primera fase, centrada en la elaboración de los planes de resolución e identificación de las áreas de mejora de las distintas dimensiones de la resolubilidad, los trabajos se centran ahora en aumentar el nivel de preparación operativa a través del testeo. En los últimos años, el Banco de España ha participado en los simulacros de resolución en tiempo real de dos grupos bancarios significativos y de una entidad de crédito menos significativa, así como en nueve *deep dives*, junto con otras autoridades de resolución y de supervisión, tanto nacionales como extranjeras. A partir de 2026, la participación en este tipo de pruebas se incrementará de manera significativa, tras la aprobación de un programa plurianual de pruebas, elaborado de forma individualizada para cada entidad de crédito.
- **Monitorización del cumplimiento del MREL de todas las entidades de crédito españolas.** El Banco de España se encarga de supervisar que todas las entidades mantengan una estructura financiera robusta y cuenten con una base suficiente y adecuada de instrumentos elegibles para satisfacer las exigencias regulatorias del MREL. Esta labor implica no solo verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos, sino también evaluar periódicamente la calidad y composición de dichos instrumentos, así como su capacidad para absorber pérdidas en situaciones de crisis.
- **Asesoramiento sobre las políticas de resolución y, en particular, el análisis de impacto de las propuestas y cambios regulatorios.** El Banco de España evalúa las distintas iniciativas sobre resolución que se proponen a nivel internacional, elaborando informes técnicos y propuestas de mejora, y analizando de forma exhaustiva aspectos clave, como la liquidez y la capacidad de acceso a los mercados por parte de las entidades, así como el nivel de interconexiones existente en el sistema bancario.
- **Colaboración con organismos nacionales o internacionales en materia de estabilidad financiera y resolución.** Además de la necesaria coordinación diaria con el resto de las autoridades de resolución, particularmente con la JUR y con el FROB, la colaboración con organismos nacionales e internacionales, como la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) y el Consejo de Estabilidad Financiera, es esencial para garantizar un enfoque coordinado y coherente en materia de gestión de crisis.

## 4 Una década de aplicación: lecciones aprendidas de las crisis bancarias más recientes

Desde la constitución del Mecanismo Único de Resolución, se ha declarado la inviabilidad de varias entidades de crédito en la Unión Europea (UE). Dentro de la Unión Bancaria, varias

<sup>7</sup> Una entidad es resoluble si, en el caso de que cumplierse las condiciones para la resolución, puede procederse a su liquidación en el marco de un procedimiento concursal, o a su resolución haciendo uso de los diferentes instrumentos y competencias de resolución. En el análisis de resolubilidad se evalúan siete dimensiones, cada una de ellas compuesta de diferentes niveles y principios, que las entidades han de cumplir: gobernanza, absorción de pérdidas y recapitalización interna, financiación y liquidez en la resolución, continuidad operativa y acceso a las infraestructuras de mercado, sistemas de información de gestión, comunicación en resolución, y separabilidad y reorganización de las actividades tras la resolución.

de ellas fueron gestionadas aplicando los procedimientos de resolución. También se han producido crisis bancarias de envergadura fuera de la UE, incluyendo la de una entidad de importancia sistémica mundial (G-SIB). Si bien estas han sido de carácter tanto idiosincrásico como sistémico, y han obedecido a causas diversas, se han podido identificar patrones comunes que ponen de relieve la necesidad de continuar mejorando el marco normativo.

A continuación se señalan las características más relevantes de cada una de ellas y las principales lecciones aprendidas.

#### 4.1 Crisis bancarias en la Unión Bancaria

##### Banco Popular Español

La resolución del Banco Popular ha sido ampliamente interpretada como un caso emblemático dentro del, en aquel entonces, incipiente marco de resolución de la Unión Bancaria, tanto por el momento en que tuvo lugar —apenas dos años después de la creación de la Junta Única de Resolución (JUR)— como por su magnitud, pues se trataba de la sexta entidad del sistema financiero español por tamaño de balance. Sin embargo, más allá de su dimensión simbólica, el caso sirvió para poner a prueba los mecanismos diseñados para afrontar una crisis bancaria sin recurrir a recursos públicos, trasladando las pérdidas a los accionistas y acreedores, y sin recurrir a ayudas públicas.

Las dificultades financieras que atravesaba la entidad ya habían menoscabado de forma progresiva su situación de capital, requiriendo la dotación de elevadas provisiones ante el deterioro de los activos. No obstante, los acuciantes problemas de liquidez que venía enfrentando la entidad en los meses anteriores acabaron por detonar su inviabilidad. El 6 de junio de 2017, el Banco Central Europeo (BCE), en calidad de supervisor competente, determinó que la entidad no era viable o, en cualquier caso, que no iba a serlo en el futuro próximo, debido a su incapacidad para hacer frente a sus obligaciones de pago.

La entidad fue resuelta en un día, lo que requirió una actuación coordinada por parte de todas las autoridades involucradas (fundamentalmente la JUR, el BCE, el Banco de España, el FROB y la Comisión Europea)<sup>8</sup>. Fue vendida al Banco Santander tras el pertinente proceso de amortización y conversión de los instrumentos de capital, lo que permitió proteger la estabilidad financiera en España y en Portugal, garantizar la continuidad en la prestación de las funciones esenciales desarrolladas por la entidad, proteger a todos los depositantes, a los titulares de deuda sénior y a la clientela de la entidad, y evitar el efecto contagio a otras entidades, sin recurrir al uso de ayudas públicas o a los recursos del Fondo Único de Resolución (FUR)<sup>9</sup>.

8 El Banco Popular contaba con una filial en Portugal, por lo que también fue necesaria la coordinación con el Banco de Portugal para asegurar la aplicación efectiva del esquema de resolución y garantizar el éxito del procedimiento.

9 Tras la adquisición del Banco Popular, el Banco Santander realizó una ampliación de capital por un importe aproximado de 7.000 millones de euros, con el fin de poder hacer frente a las necesidades de capital originadas con la transacción.

Entre las lecciones más valiosas aprendidas se encuentra la importancia de los trabajos de preparación operativa para disponer de toda la información necesaria para asegurar la correcta valoración de la entidad en resolución y aplicar la herramienta de resolución más apropiada, atendiendo a la naturaleza de la crisis bancaria. En este sentido, se constató que, en las crisis bancarias causadas por problemas de liquidez, la herramienta de recapitalización interna no permite paliar por sí sola las fugas de depósitos causadas por la pérdida de confianza, y se hace necesario que la resolución prevea la inyección de liquidez por parte de un potencial comprador o, si este no se encontrase disponible, del FUR. Para estos casos, las herramientas de transferencia (venta de negocio, banco puente) se han demostrado más efectivas.

## Sberbank

La resolución del grupo bancario Sberbank trajo causa en las elevadas salidas de depósitos producidas en las filiales europeas, como consecuencia de la invasión de Ucrania y de las sanciones impuestas por parte de las autoridades europeas. La matriz del grupo, ubicada en Rusia, decidió no adoptar medidas para contener el deterioro de la liquidez de sus filiales europeas, lo que llevó al BCE a determinar la inviabilidad de estas el 28 de febrero de 2022<sup>10</sup>.

La JUR decidió aplicar temporalmente una moratoria, con el objetivo de frenar el rápido y significativo deterioro de la situación de liquidez, mientras diseñaba el esquema de resolución y se coordinaba con el resto de las autoridades nacionales de resolución para adoptar una estrategia conjunta. La adopción de esta medida supone aplicar una suspensión de pagos, incluyendo la imposición de límites a las retiradas de depósitos por parte de la clientela, por un período máximo de 48 horas. Por ello, este tipo de medidas tienen que ser siempre ponderadas de forma adecuada, pues deben contrastarse los beneficios logrados con la obtención de tiempo adicional para diseñar el esquema de resolución, particularmente ante crisis bancarias de rápida propagación, y el riesgo de generar pánicos bancarios que puedan acentuar las fugas de depósitos. La existencia de filiales en varios países europeos, cada una con unas características concretas, evidenció que la cooperación entre autoridades de resolución transfronterizas es fundamental, no solo en aquellos grupos bancarios con estrategia de múltiples grupos de entrada (MPE), sino también en aquellos con estrategia de punto único de entrada (SPE), pues las realidades jurídicas y operativas de cada entidad pueden ser diferentes, tanto por su propia naturaleza como por el momento temporal en que se produzca la inviabilidad.

## Otros casos

Además de los dos casos de resolución anteriores, en la Unión Bancaria se han producido otros casos de crisis que se han gestionado sin aplicar los procedimientos de resolución.

---

<sup>10</sup> Se determinó la estrategia de resolución (venta de negocio) para las filiales establecidas en Croacia, Eslovenia, Serbia y Bosnia-Herzegovina. En cambio, ante la ausencia de interés público, las filiales existentes en Austria, República Checa y Hungría fueron liquidadas conforme a los procedimientos concursales nacionales.

Un ejemplo es el caso de dos bancos letones, ABLV Bank y PNB Banka, entidades de crédito menos significativas (tamaños de balance de en torno a 3.600 millones de euros y 550 millones de euros, respectivamente), cuyas inviabilidades fueron declaradas el 23 de febrero de 2018 y el 15 de agosto de 2019, en ambos casos por problemas de solvencia. Las entidades fueron liquidadas conforme a los procedimientos ordinarios de insolvencia, sin necesidad, por tanto, de activar la resolución, al haberse determinado la inexistencia de interés público, en cuanto que no prestaban funciones esenciales y su liquidación no comprometía la estabilidad financiera. Se demostró así que, en determinados casos, particularmente en los de las entidades de tamaño muy reducido, la liquidación concursal permite cumplir con los objetivos de resolución al menos en igual medida que bajo el procedimiento de resolución bancaria.

De hecho, solo un número reducido de bancos de la Unión Bancaria han sido objeto de un proceso de resolución hasta la fecha. Por lo general, esto se debe a que sus crisis no han presentado un interés público que justifique la aplicación del mecanismo de resolución. No obstante, en algunos casos la inviabilidad se ha gestionado mediante intervenciones nacionales con apoyo público. En 2017, dos bancos medianos italianos —Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca— fueron declarados inviables. La JUR determinó que su resolución no era necesaria ante la ausencia de interés público, de modo que ambas entidades fueron liquidadas conforme al derecho italiano. Esta liquidación contó con amplio respaldo del Estado italiano: se aprobó un decreto de urgencia para aportar capital público, movilizándolo cerca de 4.800 millones de euros y hasta 12.000 millones de euros en garantías. Dicho apoyo permitió transferir los activos sanos de estas entidades al banco Intesa Sanpaolo por el precio simbólico de un euro.

De forma similar, otro banco italiano, el Monte dei Paschi di Siena, siguió aquel año una vía distinta a la resolución: tras evidenciarse un importante déficit de capital en pruebas de esfuerzo, la entidad fue recapitalizada de forma cautelar con apoyo público. Se consideró que el banco aún era solvente y podía reestructurarse sin necesidad de activar la resolución, por lo que las autoridades italianas, con la aprobación de la Comisión Europea, inyectaron capital público de manera preventiva.

Estas intervenciones nacionales —mediante recapitalizaciones cautelares o mediante liquidaciones ordenadas con fondos públicos— se llevaron a cabo respetando la normativa europea de ayudas de Estado de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea. No obstante, han suscitado debate sobre la coherencia del marco de resolución en la Unión Bancaria. En este sentido, conviene recordar que sigue vigente la Comunicación de la Comisión Europea de 2013 (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2013) sobre ayudas estatales al sector financiero, concebida originalmente como una provisión excepcional durante la crisis financiera y que, por ello, contiene criterios que podrían considerarse obsoletos o difíciles de conciliar con la filosofía del régimen de resolución vigente, basado en la premisa de la ausencia de apoyos con fondos estatales. Por ello, se considera oportuna la revisión y armonización de estas reglas iniciada por la Comisión Europea con objeto de preservar la consistencia del marco regulatorio.

## 4.2 Crisis bancarias fuera de la Unión Bancaria

### Crisis de la banca regional de Estados Unidos de 2023

En marzo de 2023, la banca regional de Estados Unidos se vio inmersa en fuertes turbulencias financieras como consecuencia de la pérdida de confianza de los mercados, originando pánicos bancarios y graves caídas en las cotizaciones. Silicon Valley Bank (SVB), una entidad de tamaño mediano (209.000 millones de dólares), sufrió una fuga de depósitos sin precedentes: más de 40.000 millones de dólares fueron retirados en 24 horas, lo que fue propiciado en buena medida por el efecto provocado por los mensajes en redes sociales, que alertaban sobre el grado de cobertura de estos depósitos por parte del sistema de garantía de Estados Unidos (FDIC). El contagio a otras entidades que contaban con una estructura de financiación similar fue inmediato (Signature Bank, First Republic Bank), llevando a las autoridades de Estados Unidos a aplicar la excepción de riesgo sistémico, que permite garantizar todos los depósitos bancarios<sup>11</sup>, sobre la que volveremos en el próximo epígrafe.

Más allá de los fallos en la gestión de riesgos por parte de las propias entidades, se puso de relieve, una vez más, que las crisis bancarias suelen estar relacionadas con debilidades en su solvencia o gobernanza, pero que generalmente la inviabilidad se acaba detonando por problemas de liquidez. Así pues, contar con mecanismos de liquidez suficientemente robustos resulta clave para poder resolver cualquier crisis, en especial aquellas sistémicas o de gran envergadura, que pueden implicar la necesidad de contar con recursos que vayan más allá de los disponibles en el FUR.

Estas crisis bancarias fueron resueltas a través de la aplicación de herramientas de transferencia, mediante la venta o —más comúnmente— mediante el establecimiento (y posterior venta) de un banco puente, poniendo así de manifiesto la prevalencia de este tipo de instrumentos como vía natural para resolver una entidad. En gran parte, esto se debe a la necesidad de dotar de confianza a los acreedores y, muy en especial, a los depositantes. Además, se evidenció que incluso las entidades consideradas de tamaño mediano podían provocar un gran efecto contagio e influir en la estabilidad financiera, lo que puso de relieve la conveniencia de trabajar en la planificación de la resolución de entidades no sistémicas y confirmó que la decisión de la Unión Bancaria de exigir a las entidades el cumplimiento del requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos elegibles para garantizar la financiación de la resolución incrementa la resiliencia del sistema bancario.

El aspecto probablemente más novedoso se encontraba en el efecto que la digitalización bancaria y las redes sociales tuvieron en las huidas masivas de los depositantes. Si bien los bancos en crisis en Estados Unidos no estaban sujetos a los requerimientos de liquidez establecidos en Basilea III, existen dudas sobre si las actuales ratios regulatorias exigidas a

---

11 Con carácter general, los sistemas de garantía de depósitos tienen que cumplir con la regla del *least cost test*, de manera que no pueden tomar medidas de resolución que sean más costosas que las que se hubieran tenido que afrontar en la liquidación. En el caso de Estados Unidos, la excepción de riesgo sistémico permite al FDIC no tener que cumplir con esta regla cuando existan efectos adversos graves sobre las condiciones económicas o la estabilidad financiera.

todas las entidades en la UE hubieran permitido gestionar una fuga de depósitos de tanta envergadura<sup>12</sup>. Por su parte, el papel que las políticas de comunicación de las autoridades de resolución pueden desempeñar en una crisis bancaria es hoy fundamental para tratar de contener los pánicos bancarios y evitar efectos adversos en los mercados, en cuanto que mantener la confianza es esencial para lograr solventar la crisis y evitar el efecto contagio.

### Credit Suisse

Credit Suisse era una entidad bancaria suiza, clasificada como G-SIB (con un tamaño de balance de en torno a 513.000 millones de euros), que fue vendida a su principal competidor en el país, UBS, el 19 de marzo de 2023, coincidiendo, por tanto, en el tiempo con la crisis de la banca regional de Estados Unidos. Una de las medidas adoptadas más polémicas fue la amortización de todos los instrumentos de capital de nivel 1 adicional (AT1) sin haber hecho lo mismo, previamente, con el capital ordinario de nivel 1 (CET1). De hecho, en los momentos iniciales, los mercados reaccionaron de forma negativa, con importantes caídas en los precios de los instrumentos de deuda computables como AT1. Sin embargo, es importante aclarar que, en realidad, nunca se produjo la apertura de un procedimiento de resolución, y el supervisor helvético (FINMA) nunca declaró formalmente la inviabilidad de Credit Suisse en los términos requeridos para que se iniciara un procedimiento de resolución<sup>13</sup>.

El caso de Credit Suisse muestra que el cumplimiento de los requerimientos de capital no siempre evita la incertidumbre sobre la situación de una entidad ni que se produzca una pérdida de confianza. Esto es una cuestión fundamental que se debe valorar en las próximas crisis bancarias cuando se plantee implementar la herramienta de recapitalización interna, pues, si bien esta posibilita que la entidad en resolución pueda cumplir los requisitos de solvencia, no permite lidiar con problemas de liquidez si no va acompañada de otras medidas.

### Getin Noble Bank (GNB)

GNB era un banco polaco, de tamaño mediano (en torno a 9.000 millones de euros de activo), que hacía frente a un prolongado deterioro de rentabilidad y capital, fundamentalmente por las pérdidas provocadas por los litigios relacionados con una importante cartera de préstamos hipotecarios en divisa, y por la negativa de su principal accionista a recapitalizar la entidad. El supervisor polaco declaró su inviabilidad el 29 de septiembre de 2022 y estableció como herramienta de resolución el banco puente (VeloBank), que fue financiado tanto por el propio sector bancario como por la autoridad de resolución polaca.

---

12 Fundamentalmente, la ratio de cobertura de liquidez, que mide la capacidad de la entidad para afrontar salidas de liquidez a corto plazo, y la ratio de financiación neta estable, que persigue que las entidades tengan una estructura de financiación estable a medio y largo plazo.

13 FINMA declaró que se había producido un «evento de inviabilidad», recogido en el clausulado de los instrumentos de AT1, puesto que la entidad necesitaba apoyo público extraordinario. Fue esto lo que permitió amortizar la totalidad del AT1 sin haber amortizado previamente el CET1, que es lo que habría ocurrido si la entidad hubiera entrado en resolución.

Este caso demostró la utilidad del banco puente para preservar las funciones esenciales de una entidad sin que los depositantes o los clientes de activo se vean afectados. No obstante, también encierra riesgos relacionados con las posibles salidas de depósitos tras la resolución. Otro punto destacado del caso fue el apoyo directo a la resolución por parte de las entidades bancarias del país<sup>14</sup>, como forma de evitar un contagio sistémico que ocasionara pérdidas mayores a corto y medio plazo, mediante la aportación de derramas extraordinarias para financiar las elevadas contribuciones a las que hubiera tenido que hacer frente el sistema de garantía de depósitos de Polonia en el caso de que GNB hubiera sido liquidado por los procedimientos ordinarios de insolvencia.

## 5 Retos y prioridades estratégicas

Las recientes crisis bancarias han mostrado que existen áreas de mejora y que deben fijarse prioridades para poder completar el marco normativo y solucionar los problemas identificados. Algunos de estos aspectos ya se han abordado en la reciente reforma del marco de gestión de crisis y de seguros de depósitos (*Crisis Management and Deposit Insurance Framework*, CMDI), que se desarrollará en el siguiente epígrafe.

A continuación, de forma complementaria a las lecciones aprendidas señaladas en el epígrafe anterior, se señalan las principales necesidades de mejora del marco actual de resolución europeo, indicando cuáles se espera que puedan ser abordadas con la entrada en vigor de CMDI.

- **Potencial extensión del régimen de resolución a un mayor número de entidades.** Si bien desde la entrada en vigor del Mecanismo Único de Resolución (MUR) se produjeron varios casos de resolución, también tuvieron lugar algunos casos de gestión de crisis de entidades medianas y pequeñas en los que se abordó su inviabilidad mediante procesos que, de manera excepcional, conllevaron algún tipo de apoyo público. Este hecho, que se quería evitar con la entrada en vigor del MUR, llevó a una reflexión sobre si era necesario reformar el marco actual para poder extender los procesos de resolución con mayores garantías, a un mayor número de entidades medianas y pequeñas (fundamentalmente las menos significativas, para las que con anterioridad era más complejo argumentar su interés público) y sin necesidad de usar ningún tipo de apoyo público. Si bien es una cuestión que deberá valorarse en cada país de la Unión Europea (UE) conforme a las características de sus entidades, la reforma de CMDI y su transposición a la normativa de los distintos países permitirá abordar este tema y ampliar las posibilidades de tratamiento de los casos de crisis de este tipo de entidades, como se detallará en el epígrafe correspondiente, al tiempo que aumentan en paralelo los fondos disponibles para la resolución.

---

<sup>14</sup> Los principales bancos privados polacos aportaron el 51 % de la financiación requerida, mientras que el 49 % restante fue aportado por la autoridad de resolución.

- **Financiar el requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos elegibles (MREL) por las entidades de tamaño mediano o pequeño.** En parte ligado con el punto anterior, se ha constatado que en algunas jurisdicciones las entidades medianas y pequeñas no siempre disponen de acceso a mercados para poder conseguir el MREL mediante instrumentos distintos del capital social (Ibáñez, Kruse, Pollos, Serena y Tarí, 2024). Si bien esta situación no se produce en todas las jurisdicciones, en aquellas que se ven afectadas por una menor profundidad de mercados y/o posibilidades de emisión de instrumentos de deuda, el capital social de las entidades tiene capacidad de absorción de pérdidas, pero no permitiría contribuir a recapitalizar las entidades en caso necesario.

Este hecho se ve agravado porque, aunque muchas entidades medianas y pequeñas tienen una estructura de financiación básicamente compuesta por fondos propios y depósitos, no es deseable la conversión de estos depósitos en procesos de resolución, por su capacidad de contagio indirecto. Ante esta disyuntiva, CMDI habilitará la posibilidad de usar los fondos de la industria disponibles en cada Fondo de Garantía de Depósitos nacional, para poder apoyar los procesos de resolución y/o salvar los posibles *gaps* que pudieran producirse entre la suma de los instrumentos financieros de las entidades que computan para el MREL y los instrumentos no computables para el MREL que pueden absorber pérdidas y/o contribuir a su recapitalización y el nivel mínimo para poder acceder al Fondo Único de Resolución (FUR) en caso necesario, establecido por la normativa en el 8 % del total de los pasivos y fondos propios de la entidad (TLOF, por sus siglas en inglés) para crisis de solvencia.

- **Completar la Unión Bancaria mediante el desarrollo del tercer pilar.** Aún sigue pendiente de desarrollo y aprobación el mecanismo europeo de seguro de depósitos (EDIS). En el punto anterior se cita cómo CMDI permite el uso de los fondos de garantía nacionales para apoyar la resolución. Si bien esta opción constituye una clara mejora respecto a la situación actual, la capacidad de apoyo a la resolución se verá limitada en la práctica por las cuantías de las que pueda disponer cada Fondo de Garantía de Depósitos nacional. La creación del tercer pilar de la Unión Bancaria, EDIS, permitiría hacer un uso mutualizado de los fondos disponibles en los sistemas de garantía de depósitos de todos los países de la Unión Bancaria, con lo que se eliminarían esos límites de capacidad a escala nacional y se contribuiría a lograr una mayor protección y posibilidades de mantener la estabilidad financiera, con independencia del país en el que se produjera la crisis.

Por ello, es importante superar las actuales reticencias políticas y avanzar en su consecución, especialmente en un momento en el que se constata que las entidades cada vez aumentan en mayor medida su actividad internacional, hasta alcanzar una presencia relevante en varios países de la Unión Bancaria, que tendrían que coordinarse para gestionar su inviabilidad en el caso de que se produjera (Laboureix, 2025). Mantener un enfoque basado en fronteras nacionales queda a mucha distancia de la realidad de la actividad bancaria en el contexto actual y puede implicar mayores dificultades para gestionar crisis en el futuro. De hecho, en un sistema de base amplia

en el que las responsabilidades de supervisión y resolución están centralizadas, el seguro de depositantes también debería mutualizarse, lo que permitiría además reducir aún más la fragmentación del mercado bancario.

- **Mejorar el marco de provisión de liquidez en resolución.** En numerosos casos de crisis, incluidos los episodios más recientes en Estados Unidos y Suiza, se ha constatado que, con independencia de su origen, los problemas de las entidades se materializan en crisis de liquidez, cuya velocidad se ha multiplicado de manera alarmante debido a los avances de la digitalización y las redes sociales. Si bien en la Unión Bancaria el FUR, que podría apoyar con liquidez en caso necesario, ya ha alcanzado su nivel objetivo, aún no cuenta con el respaldo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)<sup>15</sup>, que podría aportar fondos adicionales en caso necesario. Si se ratificara, el MEDE podría proporcionar una línea de crédito renovable de hasta 68.000 millones de euros, que casi duplicaría la capacidad de actuación del FUR en caso de una crisis sistémica grave. Los fondos que prestase el MEDE al FUR deberían ser devueltos mediante contribuciones posteriores de los propios bancos, para mantener la neutralidad fiscal para los Estados miembros.

En este contexto, existe el riesgo de que, si hubiese que hacer frente a crisis de liquidez de una entidad de gran tamaño o a varias crisis simultáneas de entidades de mediano tamaño, los fondos disponibles en el FUR podrían no ser suficientes para abordarlas con garantías. Si bien se está avanzando en paralelo con el Banco Central Europeo para garantizar el acceso a liquidez (bajo determinadas condiciones) a las entidades tras la resolución (Banco Central Europeo, 2026), sigue siendo necesario desarrollar algún mecanismo más ambicioso para poder abordar con garantías las crisis de liquidez de envergadura. Este aspecto es especialmente importante, ya que el propio diseño y disponibilidad de dicho sistema puede aportar la confianza y tranquilidad necesarias a los clientes bancarios para que no se produzcan salidas masivas de depósitos en casos de crisis, sin que llegue a ser necesario su uso. Hasta que se disponga de un nuevo mecanismo que aporte las garantías necesarias, la herramienta de venta en resolución ha mostrado su utilidad para afrontar crisis de liquidez, ya que las entidades adquirentes de mayor tamaño con una posición holgada de capital y liquidez contribuyen a recuperar de manera rápida la confianza en la entidad a la que se aplica la resolución.

- **Mejorar el marco actual para poder afrontar los casos de inviabilidad por factores operacionales.** Si bien la reciente adopción del reglamento DORA –*Digital Operational Resilience Act* (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2022)– sin duda contribuye a reforzar la resiliencia operativa de las entidades bancarias, no es totalmente descartable que

---

15 El MEDE es una organización intergubernamental establecida por los Estados miembros de la zona del euro en 2012. Su misión es permitir que los países del área del euro eviten y superen las crisis financieras y mantengan la estabilidad y prosperidad financieras a largo plazo. Lleva a cabo esta misión proporcionando préstamos y otros tipos de asistencia financiera a los Estados miembros. En otras palabras, el MEDE actúa como un «prestamista de último recurso» para los países de la zona del euro cuando no pueden refinanciar su deuda pública en los mercados financieros a tipos sostenibles.

pueda producirse algún caso de inviabilidad solo por los fallos operativos. La normativa actual de resolución se centra fundamentalmente en facilitar opciones para poder abordar las crisis de liquidez y solvencia, por lo que es necesario seguir avanzando en desarrollos normativos y en el trabajo de planificación de resolución para establecer de forma clara las posibilidades de actuación, por parte de las autoridades de resolución, en los casos en que la inviabilidad pudiera provenir exclusivamente de fallos operativos, con independencia de su origen (ciberataques, fallos internos en los sistemas de las entidades, etc.).

- **Incluir una excepción por riesgo sistémico.** Como se comentó anteriormente, en la crisis de la banca regional de Estados Unidos de 2023, las autoridades estadounidenses pudieron invocar una actuación especial («excepción de riesgo sistémico») que les permitió prescindir, en su actuación de respuesta a la crisis, de los tradicionales límites impuestos por la que se denomina «prueba del menor coste» (*least cost test*). Según esta regla, los fondos que pueden usar las autoridades de resolución en casos de crisis no deben ser mayores que lo que habría costado pagar los depósitos cubiertos en caso de liquidación de las entidades afectadas. La activación de esta actuación especial permite un mayor margen de maniobra para abordar casos excepcionales, en los que pueda verse afectada una entidad de gran tamaño o un cierto número de entidades de tamaño mediano, que den lugar a pensar que la crisis pueda extenderse de manera descontrolada al resto del sistema financiero. En cualquier caso, los fondos que se usen se recuperarían *a posteriori* mediante las contribuciones *ex post* que se recauden de la industria bancaria. Esta posibilidad no existe actualmente en la normativa europea y su inclusión permitiría disponer de garantías adicionales de actuación para abordar los casos de excepcional gravedad o magnitud.

Cabe también señalar a este respecto que la última evaluación al área del euro del Fondo Monetario Internacional, en el programa de evaluación de la estabilidad del sistema financiero de la zona del euro, recomienda explícitamente introducir una exención por estabilidad financiera para el acceso al FUR (Fondo Monetario Internacional, 2025), de tal manera que se pueda recurrir a este en circunstancias de riesgo sistémico, sin exigir el cumplimiento de los límites señalados respecto al 8 % del TLOF, y proteger así a determinados acreedores más allá de lo ordinariamente previsto.

- **Armonizar en la UE los marcos normativos de insolvencia a escala nacional.** Si bien la adopción de la Directiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) y de sus sucesivas actualizaciones, incluida la futura adopción de CMDI, permite alcanzar un alto grado de armonización de la normativa de resolución a nivel europeo, la legislación de insolvencia sigue siendo nacional, con importantes diferencias entre países. Su armonización permitiría alcanzar una homogeneidad mayor a escala europea en aspectos tan relevantes como la determinación del interés público de las entidades, ya que esta debe hacerse comparando si los objetivos de resolución se

alcanzan en mayor medida aplicando el marco de resolución (con alto grado de armonización a escala europea) o el marco de liquidación (no armonizado). Aparte, contribuiría a ofrecer una claridad mayor a los inversores sobre el posible tratamiento que se va a recibir en el caso de crisis de entidades en cualquier país europeo e, indirectamente, a apoyar el avance hacia el ansiado mercado de capitales único a nivel europeo.

- **Continuar con el aumento de la cooperación entre autoridades para grupos bancarios con presencia internacional**, de forma que pueda involucrarse con antelación suficiente no solo a las autoridades al cargo de las principales jurisdicciones en que opera cada grupo bancario internacional, sino también a aquellas autoridades que, sin formar parte de los denominados «grupos de gestión de crisis» (CMG, por sus siglas en inglés), puedan verse afectadas en sus jurisdicciones por los efectos de la crisis del grupo en cuestión. Este podría ser el caso si hay grupos presentes (mediante filiales o sucursales) que requieran de un reconocimiento, por parte de las autoridades al cargo, de las actuaciones de resolución que adopte la autoridad de resolución responsable del grupo, o en los casos en los que, sin contar con dicha presencia de sucursales o filiales, las interconexiones con el grupo bancario afectado puedan ser relevantes y conducir a un contagio indirecto a otros grupos bancarios.
- **Reconocer las medidas de resolución en terceros países.** Continuar con los trabajos en curso para asegurar la posibilidad de aplicación y reconocimiento en terceros países con plenas garantías de las decisiones de ejecución de resolución adoptadas en la UE cuando haya filiales y sucursales afectadas en dichos países. A este respecto, nuevamente el trabajo conjunto en los CMG es fundamental, así como la estrecha cooperación entre las autoridades para favorecer las actuaciones que puedan acomodar las diferencias existentes entre los distintos marcos jurídicos.

## 6 Implicaciones del paquete legislativo europeo de gestión de crisis y seguro de depósitos

En junio de 2025, tras un largo período de negociaciones entre los países miembros de la Unión Europea (UE), se alcanzó un acuerdo político para la adopción de la reforma del marco de gestión de crisis y de seguros de depósitos (*Crisis Management and Deposit Insurance Framework*, CMDI).

La reforma de CMDI conlleva la actualización de la Directiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), del Reglamento (UE) n.º 806/2014 (SRMR) y de la Directiva 2014/49/UE (DGSD). Los textos finales se publicaron el 20 de abril de 2026.

**Esta reforma pretende mejorar la eficacia del marco actual para la gestión de crisis bancarias, en especial para las entidades medianas y de menor tamaño.** El marco actual prevé que, en caso de inviabilidad, los accionistas y acreedores de las entidades, según su rango de

subordinación, contribuyan a absorber las pérdidas y a financiar la ejecución de la estrategia de resolución de la entidad. El uso de fondos aportados por la industria bancaria está sujeto a límites bastante estrictos en la normativa actual —por ejemplo: existen condiciones de uso de los sistemas de garantía de depósitos (SGD), y se exige un mínimo de recapitalización interna (*bail-in*) del 8 % del total de los pasivos y fondos propios de la entidad (TLOF, por sus siglas en inglés) para poder acceder al Fondo Único de Resolución (FUR)—, que, especialmente en el caso de las entidades de mediano y pequeño tamaño, con mayor dificultad de acceso al mercado para emitir deuda, podría llegar a implicar en escenarios extremos la contribución a la recapitalización por parte de los depósitos no cubiertos.

Esta situación podría generar situaciones de inestabilidad financiera, implicar una pérdida de confianza de los depositantes y, por tanto, incentivar la adopción de medidas nacionales de gestión de crisis para evitar que dichos efectos puedan involucrar el uso de dinero de los contribuyentes. Aparte, si bien ya se han producido varios casos de resolución en distintos países de la UE, se ha observado que en algunos casos de crisis de entidades se ha optado por aplicar soluciones que, indirectamente, han conllevado algún tipo de apoyo público, cuestión que el nuevo marco de resolución quería evitar.

Para hacer frente a esta situación, CMDI:

- **Ofrece la posibilidad de incrementar el número de entidades a las que se podría aplicar la resolución en caso de crisis**, lo que extiende el análisis sobre si las entidades realizan funciones esenciales al ámbito regional, frente al ámbito nacional al que se constreñía este análisis con anterioridad. Se consideran funciones esenciales desarrolladas por las entidades de crédito las actividades, servicios u operaciones cuya interrupción, debido a la inviabilidad de la entidad, probablemente causaría una disrupción en la economía real o en la estabilidad financiera.
- **Facilita el acceso a fuentes de financiación adicionales a las disponibles por las entidades** —el requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos elegibles (MREL) e instrumentos no computables para el MREL con capacidad para absorber pérdidas y recapitalizar las entidades— para abordar la resolución y, más concretamente, a los SGD nacionales, lo que facilitaría a su vez poder acceder al FUR en caso necesario. Este aspecto es fundamental, ya que, si se produce un aumento del número de entidades a las que se aplicaría la resolución, será necesario contar con fuentes de financiación adicionales para poder hacer frente con garantías a ese ámbito extendido, máxime cuando se tratará de entidades que no siempre tienen acceso a mercados para poder emitir deuda y obtener el MREL, o los instrumentos necesarios para poder abordar su resolución con garantías (Restoy, 2025).
- **Asegura la disponibilidad de medidas eficaces y consistentes** (medidas preventivas y alternativas), aparte de las ya disponibles en el marco de resolución. Al igual que en el caso anterior, es fundamental poder contar con fuentes adicionales de financiación, aparte de los recursos de que dispongan directamente las entidades, para aplicar, con

eficacia, medidas preventivas que eviten llegar a una situación de resolución, o medidas alternativas que permitan transferir al menos los depósitos cubiertos a otra entidad.

- **Incrementa las posibilidades y expectativas para la oportuna declaración de situaciones de inviabilidad por parte de las autoridades**, promueve una mejor cooperación entre ellas, fundamentalmente entre las autoridades de supervisión y las de resolución, y contribuye a clarificar las posibilidades de aplicación de medidas de intervención temprana (EIM) por parte de los supervisores.

**La reforma de CMDI implicará un aumento del papel de los SGD en la gestión de crisis de entidades de crédito**, por sus capacidades de intervención para adoptar medidas preventivas de crisis, para aportar fondos en resolución y/o para complementar con sus fondos la adopción de medidas alternativas a la liquidación tradicional, lo que conllevará unas mayores necesidades de cooperación e interacción entre las autoridades de resolución y las autoridades responsables de los SGD, siempre que ambas responsabilidades recaigan en distintas instituciones.

Las medidas preventivas consisten en apoyos financieros facilitados por los SGD que deben emplearse de forma temprana para evitar el deterioro de la situación financiera de una entidad de crédito. Las medidas alternativas consisten en apoyos financieros que se pueden aplicar en caso de insolvencia, si bien en este caso el SGD solo puede utilizarse para financiar la transferencia de depósitos sin cobertura y otros pasivos no garantizados a un receptor si la transferencia es estrictamente necesaria y proporcionada para evitar el contagio, si la transferencia maximiza el valor de los activos en el momento de la venta o si la preservación de las relaciones con los clientes mantiene la confianza.

La posibilidad de uso de los fondos de los SGD para adopción de medidas preventivas, que se tomarían con anterioridad a una potencial declaración de inviabilidad (*failing or likely to fail*, FOLTF), lleva una serie de condiciones aparejadas, que incluyen la aplicación de la regla del *least cost test*, que en CMDI implicará que los fondos de los SGD que se usen para resolución no deben ser superiores al coste para el SGD de pagar los depósitos cubiertos (garantía de hasta 100.000 euros) en un proceso de liquidación. Entre ellas destacan:

- la entidad beneficiaria deberá presentar un programa con medidas para asegurar el cumplimiento de los requisitos de las autoridades de supervisión, e incluir en él acciones para mitigar el riesgo de deterioro y una estrategia de salida para devolver el apoyo recibido;
- la entidad deberá presentar un plan de reorganización de negocio en un plazo de seis meses desde que reciba el apoyo financiero inicial, y,
- si la entidad incumple los compromisos asumidos en el programa citado en el primer punto o en el plan de reorganización del negocio, deberá presentar un plan de remediación. Si este no fuera creíble o factible, o la entidad no lo cumpliera, no se

podrían adoptar más medidas preventivas y debería evaluarse si la entidad está en una situación de FOLTF.

Por otro lado, las posibilidades de uso de los SGD respecto a las distintas herramientas de resolución en CMDI incluyen, respetando siempre la regla del *least cost test*:

- en caso de aplicar *bail-in*, podrían contribuir a la recapitalización en lugar de los depósitos cubiertos, y,
- en caso de aplicar herramientas de transferencia, podrían contribuir para cubrir la diferencia entre los activos que se traspasen y el importe de los depósitos cubiertos, lo que permite lograr una neutralidad de impacto en los requerimientos de capital para la entidad adquirente. Dicha contribución estaría en principio limitada al 62,5 % de la cuantía objetivo del SGD.

**El uso de los SGD en resolución puede abordarse para facilitar el acceso al FUR en caso necesario**, lo que se conoce como *bridge the gap*, tras la contribución a la absorción de pérdidas y a la recapitalización por parte de los accionistas y acreedores de la entidad por un importe mínimo del 8 % del TLOF, siempre que fuese necesario para no afectar a los depositantes (cubiertos y no cubiertos que no computen para el MREL) de la entidad afectada. No obstante, para poder contribuir al *bridge the gap* se exige respetar siempre la regla del *least cost test* en el uso de los fondos de los SGD, así como una serie de condiciones, como que:

- la entidad haya estado propuesta para resolución en los dos últimos años en los planes de resolución;
- las entidades para las que se proponen las herramientas de transferencia deben estar sujetas a unos niveles mínimos del MREL, que en la Unión Bancaria serán del 16 % de los activos ponderados por riesgo y del 4,75 % de la medida total de exposición, y, además, deben haberlos cumplido durante un período mínimo de tiempo antes de la declaración de FOLTF;
- todos los instrumentos computables para el MREL han debido contribuir con anterioridad a la absorción de pérdidas y recapitalización de la entidad y, para acceder al FUR, sería necesario que contribuyesen también los depositantes no cubiertos que no computen para el MREL;
- el uso de los fondos del SGD para el *bridge the gap* debe conllevar la salida del mercado de la entidad asistida, para mitigar los efectos derivados que afecten a la competencia y/o que conlleven riesgo moral;
- el uso de los fondos del SGD para el *bridge the gap* se limita a las entidades con un balance inferior a 80.000 millones de euros (entidades medianas y pequeñas), para evitar que el FUR tenga que hacer contribuciones de elevada cuantía, y

- se imponen también unos límites de contribución de fondos del SGD, como un porcentaje de su nivel objetivo (62,5 %) y una proporción sobre el TLOF de las entidades afectadas (2,5 %), si bien este último requisito se aplicaría si las entidades tuvieran un tamaño entre 30.000 millones y 80.000 millones de euros.

El marco CMDI también contempla la posibilidad de usar los SGD si el FUR ya hubiera contribuido por una cuantía equivalente al 5 % del TLOF y todavía fuese necesario hacer aportaciones para no afectar a los depositantes, si bien esto solo ocurriría en casos muy extremos.

**Otra posibilidad que contempla CMDI es el uso de los SGD para la adopción de medidas alternativas**, en los casos de entidades para las que se haya determinado que están en FOLTF, para las que no haya medidas alternativas que impidan su inviabilidad y en las que se considere que tienen interés público negativo. No obstante, en dichos casos el uso de los SGD no debería computarse para permitir el acceso al FUR, esto es, no pueden usarse para acometer el *bridge the gap*. En este caso, las condiciones que hay que observar contemplan que la autoridad nacional relevante deba justificar el uso de los SGD para financiar una transferencia de pasivos distintos de los depósitos cubiertos en función de la necesidad de prevenir el contagio, maximizar el valor y preservar la relación banco-cliente para mantener la confianza. Además, la transferencia de fondos propios, deuda subordinada y deuda sénior no preferente no puede ser financiada por el SGD.

Cabe señalar que el uso de los SGD estará sujeto al régimen de ayudas de Estado de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea en la medida en que se considere que la decisión sobre su uso, aun siendo fondos procedentes del sector privado, está sujeta a una decisión de la Administración Pública. La actual Comunicación bancaria de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea establece que las ayudas públicas solo se permiten si son necesarias para evitar una disrupción grave en la economía, y su concesión está sujeta a una condicionalidad del reparto de las pérdidas y de la contribución a la recapitalización por parte de los accionistas y acreedores subordinados, así como a la presentación de planes de reestructuración y de obtención de capital y restricciones de competencia, entre otras cuestiones.

La normativa actual considera ayudas públicas incluso el uso de fondos privados cuando la decisión sobre su uso proviene de la Administración Pública, lo que se aplica para el caso de uso del FUR y, dependiendo de la configuración de los SGD en los Estados miembros, podría aplicarse al uso de los fondos de dichos SGD. En la práctica, esta interpretación sobre lo que se considera ayuda pública puede conllevar, según los casos, una complejidad práctica y de procedimientos añadida para poder movilizar el uso de los fondos de los SGD y/o del FUR, cuando el marco de resolución actual ya incluye toda una serie de condiciones estrictas para su uso, algunas de las cuales se solapan o van incluso más allá de lo que establece la citada comunicación.

Este régimen de ayudas del Estado entra, tras la aprobación de CMDI, en una fase de adaptación, probablemente con la intención de mejorar su alineación con el marco de

resolución. Sería deseable que limitase su aplicación, en lo posible, estrictamente al uso de fondos estatales, posibilidad remota en el marco de resolución actual, y no tanto al uso de fondos privados mediante la decisión de las Administraciones Públicas, para poder agilizar los procedimientos relacionados con los procesos de resolución si se usan los fondos de los SGD y/o del FUR.

La extensión de las posibilidades de uso de los SGD que permite CMDI para la gestión de crisis ha suscitado alguna preocupación puntual en la industria bancaria por la adecuación de sus recursos y el potencial aumento de los costes para el sistema bancario. No obstante, a este respecto cabe señalar que:

- el uso de los fondos de los SGD para intervenciones más allá del pago de depósitos cubiertos en casos de liquidación suele minimizar el coste de las crisis bancarias para todas las partes interesadas implicadas, incluido posiblemente el propio SGD;
- como garantía de eficiencia en el uso de los fondos aportados por la industria a los SGD, deben aplicarse toda una serie de condiciones, ya mencionadas anteriormente, entre las que destaca la regla del *least cost test*. CMDI homogeniza la forma de cálculo de esta regla, frente a las complejidades que tiene el cálculo actual, fijando la cifra de depósitos cubiertos como la cuantía máxima de aportación por los SGD, lo cual otorga más visibilidad *ex ante* al margen de actuación de que se dispone, y,
- además, la posibilidad de un uso más amplio de los fondos de los SGD contribuiría claramente a aumentar la confianza pública en las entidades de crédito y a mantener la estabilidad financiera. En último término, esto podría redundar incluso en una reducción de los costes de financiación de los bancos.

El incremento de la cooperación entre las autoridades de supervisión y las de resolución imbuido en CMDI también constituye una garantía adicional para que se determinen de manera oportuna las situaciones de FOLTF. Esto evita postergar las actuaciones en las situaciones de crisis de manera que se eluda consumir la totalidad o casi totalidad del capital de las entidades, porque ello conllevaría unas mayores necesidades de recapitalización *a posteriori* por parte de los acreedores de la entidad afectada y/o de los fondos de garantía de depósitos y/o de los fondos de resolución.

Otros cambios relevantes incluidos por CMDI afectan a las siguientes áreas:

- Modificación de la jerarquía de los depósitos en insolvencia. Actualmente, figuran *pari passu* con mayor prelación los depósitos cubiertos y el SGD cuando sea acreedor; a continuación, los depósitos no cubiertos de personas físicas y pymes, y, después, el resto de los depósitos. Con CMDI se distingue, de mayor a menor preferencia, entre los depósitos cubiertos por el SGD, *pari passu* con el propio SGD, los no cubiertos pertenecientes a pymes y personas físicas e instituciones públicas no sofisticadas, y el resto de los depósitos. Podría haber incluso una cuarta categoría

de depósitos conformada por aquellos que computasen para el MREL. Para este último caso se exige que dichos depósitos cumplan una serie de condiciones, como son el que no pertenezcan a clientes *retail* o pymes, el tradicional requisito de tener una duración residual de más de un año, que incluyan claramente en su clausulado que sirven para cumplir el MREL y que no están cubiertos por el SGD, y, además, deben obtener una autorización previa por parte de las autoridades de resolución para su cómputo.

- Respecto a la gobernanza del MUR, la Sesión Ejecutiva de la JUR debe consultar al Plenario antes de adoptar guías, instrucciones generales y otros estándares de aplicación general en el ámbito del MUR. Además, el vicepresidente de la JUR pasará a tener voto.
- Se incluye un listado de los casos de apoyo público extraordinario fuera de resolución en los artículos 32.c de la BRRD y 18.a del SRMR. Se aclara que las medidas preventivas adoptadas con los fondos de los SGD que se consideren ayuda pública no constituyen un desencadenante de la decisión de FOLTF. Por otra parte, se incluyen los detalles sobre las características que se deben cumplir por la recapitalización precautoria.
- En relación con las EIM, se aumenta la seguridad jurídica y se evitan los solapamientos entre las EIM y los poderes de supervisión recogidos en la Directiva 2013/36/UE (CRD), manteniendo al tiempo una escalada de medidas (véanse artículos 27-29, BRRD). Se promueve y fortalece la coordinación entre las autoridades competentes de supervisión y las autoridades de resolución (véanse artículo 30a, BRRD, y artículo 13c, SRMR). Además, se incluye una nueva medida consistente en otorgar poder para exigir a la entidad que elabore un plan voluntario de desmantelamiento.
- Se refuerza la cooperación entre las autoridades de supervisión y las autoridades de resolución para evitar una declaración tardía de la decisión de FOLTF y asegurarse de que las autoridades de resolución puedan prepararse con suficiente antelación para una posible resolución.

Respecto al calendario previsto de adopción del paquete CMDI, se permite un período de transposición hasta abril de 2028, si bien algunas disposiciones que afectan a la actualización del SRMR se aplicarán ya desde el segundo trimestre de 2026.

La Comisión Europea también pretende publicar un informe sobre el mercado único bancario en 2026, que incluiría una hoja de ruta para completar la Unión Bancaria. También se espera que dicho informe incluya posibles vías de simplificación del marco normativo actual, con aspectos relacionados con la resolución. Respecto a este último punto, cabe señalar que, con independencia de dicho informe, las autoridades de resolución de la Unión Bancaria llevan tiempo trabajando en la adopción de medidas para simplificar el marco actual, como son la simplificación de los planes de resolución, el *reporting* de las entidades y la simplificación de algunos procedimientos, entre otras.

## 7 Conclusiones

A pesar de que el Mecanismo Único de Resolución (MUR) es relativamente reciente, se ha logrado un avance muy significativo en sus primeros diez años de historia. El trabajo conjunto entre las autoridades de resolución y las entidades en la planificación de resolución ha permitido que las entidades logren notables avances en resolubilidad y alcancen sus objetivos del requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos elegibles en este período, así como un grado de preparación considerable para afrontar los casos de crisis en el futuro, lo que contribuye a garantizar la estabilidad financiera, a evitar impactos significativos de los casos de crisis en la economía real y a salvaguardar el dinero de los contribuyentes. Asimismo, en este período el Fondo Único de Resolución, que se nutre de las aportaciones de las entidades, ha alcanzado su nivel objetivo, con un patrimonio aproximado de 81.000 millones de euros, lo que permitiría reforzar el uso de las herramientas de resolución en caso necesario y si se cumplen las condiciones para ello.

En estos primeros diez años, el MUR fue puesto en práctica en dos casos de crisis de entidades significativas (Banco Popular y Sberbank), así como en varios casos de entidades menos significativas, habiéndose alcanzado en todos ellos los objetivos de resolución y, por tanto, evitado las históricas consecuencias negativas de los rescates públicos. Incluso en otras jurisdicciones, casos de crisis recientes, como los ocurridos en 2023 en Estados Unidos, han puesto de manifiesto la importancia de extender el marco de resolución a las entidades que en principio no se consideraban sistémicas, pero que han acabado siéndolo en inviabilidad por su capacidad de contagio al resto del sistema.

A pesar de todos estos logros, aún queda margen de mejora en determinados ámbitos, parte de los cuales serán abordados con la reforma del marco de gestión de crisis y de seguros de depósitos, que constituye un paso importante en la dirección correcta, pero aún no suficiente para conseguir tener un marco de resolución realmente sólido. Como principales aspectos pendientes, cabe destacar la necesidad de implementar el tercer pilar de la Unión Bancaria, el mecanismo europeo de seguro de depósitos, y seguir trabajando para reforzar la provisión de liquidez en resolución en caso necesario, mediante la aprobación del *backstop* del Mecanismo Europeo de Estabilidad y el desarrollo de potenciales alternativas que permitan incrementar los fondos disponibles, en especial a la vista de lo ocurrido en los casos de crisis recientes. Asimismo, se debería valorar en profundidad la posibilidad de habilitar una excepción de riesgo sistémico para poder lidiar con los casos de excepcional gravedad, así como trabajar en la armonización de los marcos nacionales de insolvencia en la Unión Europea. Por último, habrá que seguir avanzando en la cooperación con las autoridades de terceros países y en obtener también mayor certidumbre legal en ejecución de resolución en terceros países y, por último, seguir reforzando la prevención y preparación para todos los casos de crisis que puedan estar relacionados con problemas operativos.

Si bien la tarea pendiente no es menor, se ha conseguido mucho con el camino recorrido y en un espacio relativamente corto de tiempo. Gracias a ello, hoy disponemos de un sistema financiero más sólido y, con este, de unas mayores garantías de estabilidad financiera y

soporte a la economía real, a la vez que se protege el dinero de los contribuyentes, en claro contraste con lo ocurrido en crisis anteriores al establecimiento del MUR. Esperemos que estos logros sirvan de inspiración para poder seguir avanzando en los aspectos citados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central Europeo. (2026). *ECB amends monetary policy implementation guidelines*. [Nota de prensa]. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2026/html/ecb.pr260127~8dc0530a30.en.html>
- Consejo de Estabilidad Financiera. (2011). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. [https://www.fsb.org/uploads/r\\_111104cc.pdf](https://www.fsb.org/uploads/r_111104cc.pdf)
- Consejo de Estabilidad Financiera. (2024). *The importance of resolution planning and loss-absorbing capacity for banks systemic in failure*. <https://www.fsb.org/2024/11/the-importance-of-resolution-planning-and-loss-absorbing-capacity-for-banks-systemic-in-failure-public-statement/>
- Consejo de Estabilidad Financiera. (2026). *2025 Resolution Report. From Plans to Practice: Operationalising Resolution*. <https://www.fsb.org/uploads/P210126-1.pdf>
- Croitoru, Oana, Marc Dobler y Johan Molin. (2018). "Resolution Funding: Who Pays When Financial Institutions Fail?". Technical notes and manuals, 18/01, International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/tnm/2018/tnm1801.pdf>
- Diario Oficial de la Unión Europea*. (2013). Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera. C216, 30 julio, pp. 1-15. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:52013XC0730\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:52013XC0730(01))
- Diario Oficial de la Unión Europea*. (2022). Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014, (UE) n.º 909/2014 y (UE) 2016/1011. L333/1, 27 diciembre. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2554>
- Diario Oficial de la Unión Europea*. (2026). Directiva (UE) 2026/804 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2026, por la que se modifica la Directiva 2014/49/UE en lo que respecta al alcance de la protección de los depósitos, la utilización de los fondos de los sistemas de garantía de depósitos, la cooperación transfronteriza y la transparencia. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202600804](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202600804)
- Diario Oficial de la Unión Europea*. (2026). Directiva (UE) 2026/806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2026, por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta a las medidas de actuación temprana, las condiciones de resolución y la financiación de las medidas de resolución y la Directiva 2014/24/UE en lo que respecta a los servicios de valoración en caso de resolución. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L\\_202600806](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202600806)
- Diario Oficial de la Unión Europea*. (2026). Reglamento (UE) 2026/808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 en lo que respecta a las medidas de actuación temprana, las condiciones de resolución y la financiación de las medidas de resolución. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202600808](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202600808)
- Fondo Monetario Internacional. (2025). *Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment*. IMF Staff Country Report, 25/203. <https://doi.org/10.5089/9798229017923.002>
- Ibáñez, Lucía, Miguel Kruse, María Pollos, José María Serena y Miquel Tarí. (2024). "El sector bancario del área del euro ante los requerimientos MREL: ¿un reto para los bancos medianos?". *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 46, primavera. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/36635>
- Laboureix, Dominique. (2025). "Towards a simpler, stronger Banking Union". *The Eurofi Views Magazine*, September 2025, p. 166. <https://www.srb.europa.eu/en/content/towards-simpler-stronger-banking-union-eurofi-article-srb-chair-dominique-laboureix>
- Restoy, Fernando. (2025). *Can MREL be lower?* EFDI 2025 Annual International DGS Conference, Madrid, 6 June. <https://www.bis.org/speeches/sp250606.htm>

## Cómo citar este documento

Concepción, Alberto, y Miguel Kruse. (2026). "Diez años de resolución bancaria en Europa: evolución, lecciones aprendidas y retos futuros". *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 50, primavera. <https://doi.org/10.53479/43308>