

El Mecanismo Único de Resolución¹

Gustavo Chozas Vinuesa

Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado
Secretaría General del Tesoro y Política Financiera

RESUMEN

La Unión Bancaria es un proceso de integración europea en materia financiera que surge ante la necesidad de hacer frente a la pasada crisis del sistema bancario internacional y europeo, a las deficiencias del mercado interior y a los fallos de construcción de la moneda única. Está integrada por tres pilares: el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y el Esquema de Garantía de Depósitos Único; además de por un conjunto de normas jurídicas que definen las reglas comunes que regirán el sistema bancario de los Estados miembros, el denominado «Single Rule Book».

Durante los últimos años, los Estados miembros, y en particular los Estados que integran la eurozona, han trabajado a gran velocidad para culminar la construcción de la Unión Bancaria. En estos momentos, el Mecanismo Único de Supervisión ya está operativo y cuenta con el Banco Central Europeo como autoridad supervisora; se están dando los pasos necesarios para que el Mecanismo Único de Resolución esté en pleno funcionamiento en los próximos meses; y resta, por lo tanto, que los Estados de la eurozona se pongan de acuerdo sobre la construcción de un Esquema de Garantía de Depósitos Único.

En este escrito, nos centraremos en el análisis del Mecanismo Único de Resolución: explicaremos cuáles fueron las razones que condujeron a su creación así como los objetivos perseguidos con él, y describiremos los diferentes instrumentos normativos utilizados para su puesta en funcionamiento. Finalmente, haremos una referencia a la normativa nacional sobre la materia.

PALABRAS CLAVE: Unión Bancaria, resolución, entidades de crédito, recapitalización interna, fondo de resolución.

¹ Las opiniones expresadas en este artículo corresponden únicamente a su autor.

ABSTRACT

The Banking Union is a process of financial integration within the EU aimed at facing the last crisis of the banking system, the deficiencies of the single market and the shortcomings of the euro. It consists of three pillars: Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism and Single Deposit Guarantee scheme; and of a set of common rules on the banking system of the Member States (the so-called «Single Rule Book»).

Over the last years, Member States, in particular the Euro area Member States, have speeded to set up the Banking Union. At this moment, the Single Supervisory Mechanism is fully operational, being the European Central Bank the supervisory authority; actions are also being taken to make the Single Resolution Mechanism operational in the coming months; while euro area Member States have not yet agreed to build up a Single Guarantee Deposit Scheme.

In this paper, we will focus on the analysis of the Single Resolution Mechanism. We will explain the reasons that lead to its setting up, the goals pursued, and describe the different legal tools used to its creation. Finally, we will refer to the Spanish law on resolution.

KEYWORDS: *Banking Union, resolution, credit entities, bail-in, resolution fund.*

1. INTRODUCCIÓN

El Mecanismo Único es, tras la constitución del Mecanismo Único de Supervisión, el segundo pilar de la Unión Bancaria. La aprobación de la normativa que permite su constitución ha sido elaborada con extraordinaria celeridad durante los tres últimos años, consiguiéndose que durante el 2015 se haya procedido a la constitución de su órgano de gobierno, la Junta Única de Resolución, que ya está realizando los trabajos para que el Mecanismo esté plenamente operativo a partir del 1 de enero de 2016. Su creación obedece a la necesidad de constituir un órgano especializado en preparar y ejecutar la resolución de las entidades de crédito que sean insolventes, asegurando el mantenimiento de las funciones críticas de la entidad, con el menor impacto posible para la estabilidad financiera y la economía de un país, y protegiendo los recursos de los contribuyentes.

2. ANTECEDENTES

A partir de 2007 se produce en el ámbito internacional una crisis financiera de enorme magnitud que encuentra su detonante en la quiebra del mercado de las *hipotecas subprime* en Estados Unidos

y, más adelante, en la caída de *Lehman Brothers* durante el mes de septiembre de 2008. La crisis financiera se extenderá por Europa, y países como Gran Bretaña, Francia, Alemania, además de España, entre otros, tendrán que adoptar diferentes tipos de medidas para rescatar su sistema financiero.

Esta crisis financiera², sin precedentes por su magnitud desde la crisis de 1929, deriva en el ámbito de la Unión Europea en una crisis de deuda soberana, de tal forma que los países del sur de la eurozona verán mermada seriamente su capacidad de acceso a los mercados, elevándose su prima de riesgo espectacularmente; y se entrará en un círculo vicioso, soberano – bancario, por el cual la deuda soberana se ve penalizada por la perspectiva de tener que rescatar a sus bancos y, a su vez, los bancos se ven penalizados por sus altas tenencias de deuda soberana. En este contexto, se producen los rescates de Grecia e Irlanda (2010), Portugal (2011) y Chipre (2013). Por su parte, España recibirá la ayuda financiera del Eurogrupo para llevar a cabo el saneamiento de una buena parte de su sector financiero y firmará el 20 de julio de 2012 un Memorando de Entendimiento³ con la Comisión Europea, donde se fija la condicionalidad a que está sujeta la ayuda.

Con el objeto de hacer frente a esta situación, desde el ámbito de la Unión Europea se planteó la necesidad de profundizar en la integración de los mercados financieros a través de lo que acabaría denominándose la Unión Bancaria⁴.

Así, el 26 de junio de 2012, el entonces presidente del Consejo, Herman Van Rompuy, publica un documento elaborado en cooperación con los Presidentes de la Comisión, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo, titulado: «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria»⁵, en el que se pone de relieve la necesidad de consti-

² Sobre la crisis económica hay numerosa bibliografía. Entre otros: BAIR, Sheila. *The bull by the horns*. Simon & Schuster Paperbacks. Nueva York. 2012; KRUGMAN, Paul. *Acabad ya con esta crisis*. Crítica, S.L. Barcelona. 2012; WOLF, Martin. *La gran crisis: cambios y consecuencias*. Deusto. Barcelona. 2015; REINHART, Carmen y ROGOFF, Kenneth. *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*. Fondo de Cultura Económica de España S.L. Madrid. 2012.

³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14946

⁴ En el ámbito internacional, la Junta de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), integrada en el G-20, publicó, en octubre de 2011, el documento *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, donde se establecen los principios y bases que deben informar los esquemas de resolución de los Estados participantes en la Junta. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf

⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf

tuir, sobre la base de un conjunto común de normas, un mecanismo supervisor único, un mecanismo de resolución único y un esquema de garantía de depósitos común.

El 29 de junio de 2012, los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro acordaron dar los pasos para la constitución del mecanismo único de supervisión⁶. Y posteriormente, el 12 de septiembre de 2012, la Comisión Europea elaboró una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en la que diseñaba una «Hoja de ruta hacia una unión bancaria».⁷

Ya en fechas más recientes, en junio de 2015, y una vez dados los pasos conducentes a la constitución de la Unión Bancaria, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en colaboración con los presidentes del Consejo, Eurogrupo, Banco Central Europeo y el Parlamento Europeo, ha elaborado un documento que lleva como título: «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea»^{8, 9}, donde se insiste en la necesidad de continuar y culminar el camino emprendido.

3. PRINCIPIOS DE LA RESOLUCIÓN BANCARIA

En lo que respecta al nuevo marco de resolución de entidades, este se ha articulado a través de una serie de ideas o premisas fruto de la experiencia recopilada en los últimos años.

En primer lugar, el legislador ha visto con claridad que la liquidación de las entidades de crédito no puede llevarse a cabo en muchos casos mediante el proceso concursal ordinario, sino que

⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131362.pdf

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>

⁸ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_es.pdf

⁹ En este documento, conocido como el informe de los 5 presidentes, se recuerda que «un sistema bancario único es el reflejo de una moneda única. Dado que la gran mayoría del dinero son depósitos bancarios, la moneda solo puede ser realmente única si la confianza en la seguridad de tales depósitos es la misma con independencia del Estado miembro en el que un banco opere. Para ello es necesario que la supervisión bancaria, la resolución bancaria y la garantía de los depósitos sean únicas. Para ello es crucial también hacer frente al pernicioso vínculo entre el soberano y la banca que estuvo en el origen de la crisis». Se mantiene la traducción oficial al español excepto en la última frase, pues esta no recoge plenamente la importante idea que contiene el texto en inglés acerca del vínculo entre riesgo soberano y español. Este punto es, por lo tanto, traducción del autor.

es necesario configurar una nueva función de control de las entidades de crédito: la denominada función de resolución. La complejidad de las entidades de crédito y su carácter sistémico para la economía exige en muchas ocasiones que su resolución se haga por medio de autoridades y procedimientos especializados de cara a dar continuidad a las funciones críticas de la entidad, y no por los tribunales ordinarios, que carecen de los recursos necesarios para acometer una tarea de tal envergadura. La función de resolución es, además, diferente de la función supervisora y tiene como fin principal garantizar que si una entidad atraviesa dificultades podrá ser resuelta total o parcialmente sin poner en peligro la estabilidad financiera o tener que recurrir a los recursos de los contribuyentes.

En segundo lugar, la función de resolución será encomendada a una autoridad diferente de la supervisora con el fin de buscar la especialización y para evitar conflictos de interés, pues el supervisor puede tener tendencia a intentar apurar las posibilidades de recuperación, retrasando el inicio de la resolución y, como consecuencia, haciéndola más difícil. La existencia de dos autoridades: la supervisora y de resolución, con funciones y objetivos diferenciados, actuará como una doble protección que garantice que la crisis de una entidad se afronta desde los momentos iniciales.

Una tercera idea de la que parte la normativa de resolución, es la de entender la nueva función de resolución de una manera omnicomprensiva, abarcando tanto una fase preventiva como una fase ejecutiva, para que desde el mismo momento en que se crea una entidad y comienza a actuar en el mercado, las autoridades competentes puedan poner en marcha las medidas que aseguren que la resolución de la entidad se realizará sin originar perjuicios para la estabilidad financiera, la economía y los recursos de los contribuyentes. Tal y como ha demostrado la experiencia, en ausencia de una adecuada reflexión durante los momentos de estabilidad sobre la posibilidad real de llevar a cabo la resolución de una entidad, llegada la hora en que la entidad tenga problemas y sea insolvente, su situación se habrá vuelto tan compleja que difícilmente podrá ser liquidada con normalidad, incrementándose el riesgo de que las autoridades públicas utilicen recursos públicos para acudir a su rescate.

Por último, la normativa de resolución bancaria tiene como uno de sus principales objetivos limitar las posibilidades de apoyo de un Estado a una entidad en situación de dificultad y garantizar

que los costes de la resolución son asumidos por accionistas y acreedores. Subyace bajo este principio una elemental idea de justicia según la cual si los accionistas y acreedores se benefician de la marcha positiva de una compañía y los rendimientos que pueda generar, son los accionistas y acreedores, y no la sociedad en su conjunto, quienes deben asumir fundamentalmente los costes que la quiebra de una entidad genere; y también una idea de eficiencia, pues la economía de mercado señala dónde deben asignarse los recursos a través de los beneficios y pérdidas, y para que una economía de mercado funcione es esencial que las empresas puedan quebrar. En términos dinámicos, el comportamiento de los gestores respecto de la asunción de riesgos será distinto cuando sepan que pueden ser rescatados de cuando eso no sea una opción.

Desde la óptica comunitaria, además, se consigue con este principio romper el pernicioso vínculo entre el riesgo soberano y el riesgo de una entidad que de forma tan automática se creó en la eurozona. Implícitamente, los inversores han estado contando, a la hora de decidir sus inversiones en una entidad, con la potencial ayuda del Tesoro de un país en el caso de insolvencia de dicha entidad; y dada esta garantía implícita, han considerado como más segura una inversión en una entidad ubicada en un Estado con un Tesoro que no estuviera sufriendo dificultades. A partir de ahora, los inversores tendrán menos razones para confiar en la garantía implícita del Estado y deberán basar sus decisiones de inversión en una entidad en los datos de solvencia, liquidez, etc., que la entidad, y no el Estado, acredite.

4. NORMATIVA REGULADORA DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

Los instrumentos normativos utilizados para la constitución de este Mecanismo han sido los siguientes:

En primer lugar, se aprobó la Directiva 2014/59, de Rescate y Resolución de Entidades de Crédito y Empresas de servicios de Inversión¹⁰ (en adelante, «la Directiva») que tiene como objetivo

¹⁰ DIRECTIVA 2014/59/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y

establecer un marco común para la resolución de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión de aplicación a todos los países de la Unión Europea. Esta Directiva forma parte de lo que ha sido denominado *Single Rule Book* o conjunto común de normas para los Estados miembros de la Unión Europea.

En segundo lugar, y esta vez centrandó su aplicación en los países que conforman la eurozona, se aprueba el Reglamento 806/2014 por el que se constituye el Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución¹¹ (en adelante, «el Reglamento»). Con este Reglamento se procede a la constitución de una Autoridad Única de Resolución y un Fondo Único de Resolución, y se asegura que la Directiva es aplicada por una misma autoridad en toda la zona euro. En este Reglamento se prevé, no obstante, la posibilidad de que los países de la Unión Europea que no forman parte de la eurozona puedan incorporarse al Mecanismo Único de Resolución previa celebración de un acuerdo.

En tercer lugar, todos los países de la Unión Europea, excepto Suecia y el Reino Unido, han aprobado y están ratificando en estos momentos el Acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución (en adelante, «el Acuerdo»). Por medio de este acuerdo se regula la manera concreta en que se transferirán los recursos de los fondos nacionales de resolución al Fondo Único de Resolución así como el calendario de mutualización de estos recursos. La peculiaridad de este acuerdo radica en que ha sido adoptado mediante la forma de tratado internacional, y no a través de algunas de las fuentes propias del derecho comunitario, debido a que su contenido afecta a cuestiones fiscales, que habrían requerido la aprobación por unanimidad de todos los Estados miembros.

Finalmente, hay que recordar que tanto la Directiva como el Reglamento incorporan en su articulado numerosas remisiones a legislación delegada o secundaria que habrá de ser aprobada por la Comisión Europea o por el Consejo, lo que está dando lugar a

2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) no 1093/2010 y (UE) no 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE)

¹¹ REGLAMENTO (UE) No 806/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) no 1093/2010.

varios actos de carácter técnico que desarrollan aspectos concretos de la normativa de resolución¹².

5. DIRECTIVA DE RESCATE Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO Y EMPRESAS DE SERVICIOS DE INVERSIÓN

5.1. Objetivos de la Directiva

La Directiva tiene por objetivo establecer las reglas que serán de aplicación a las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que se encuentren en dificultades. La Directiva se apoya en una serie de principios que informarán la actuación de las autoridades competentes en la aplicación de las normas de resolución.

En primer lugar, tal y como es propio de este tipo de normas, la Directiva procura el tratamiento armonizado para todas las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que se encuentren en la Unión Europea, con el fin de garantizar que la resolución de una entidad se produce de manera similar en todos los Estados miembros. Al respecto, es destacable que la Directiva no se aplica únicamente a las entidades de crédito sino también a las empresas de servicios de inversión; aunque más allá de la mención que se hace a estas empresas en el ámbito de aplicación, la Directiva se centra sin duda en las entidades de crédito.

La protección de la estabilidad financiera es otro de los principios elementales de la normativa de resolución, pues al fin y al cabo esta normativa tiene como objetivo asegurar que las autoridades de supervisión y resolución pueden desempeñar sus funciones y afrontar las situaciones de crisis de tal manera que se reduzca el impacto en la estabilidad financiera y no se produzcan contagios entre entidades que desestabilicen el funcionamiento de los mercados financieros. Para ello se otorgan a esas autoridades instrumentos poderosos que les permitan estabilizar una entidad, aislarla del

¹² Por ejemplo: REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2015/63 DE LA COMISIÓN de 21 de octubre de 2014 por el que se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las contribuciones ex ante a los mecanismos de financiación de la resolución. REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2015/81 DEL CONSEJO, de 19 de diciembre de 2014, que especifica condiciones uniformes de aplicación del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las aportaciones ex ante al Fondo Único de Resolución.

resto del sistema financiero y, una vez saneada, integrarla al mismo, todo ello con el menor impacto posible para la economía y el resto de entidades.

Pero quizás el principio clave de la Directiva, aquel sobre el que pivota y que da verdaderamente sentido a la creación de la función de resolución, es el que exige que la absorción de pérdidas recaiga en los accionistas y acreedores de la entidad, minimizando el impacto en los recursos públicos.

Respecto a este principio, podemos aventurarnos a decir que la normativa de resolución solo podrá considerarse exitosa si es capaz de conseguir que las futuras resoluciones de entidades se lleven a cabo sin perjuicio para la estabilidad financiera y sin implicar costes significativos para los presupuestos públicos. En caso contrario, es decir, si las autoridades de resolución no son capaces en el futuro de conjugar la necesaria protección de la estabilidad financiera con la imposición de pérdidas a los accionistas y acreedores, y siguen confiando de manera corriente en la utilización de recursos públicos, la normativa de resolución no habrá conseguido sus objetivos y nos encontraremos en una situación similar a la anterior a la crisis.

Finalmente, otro principio importante de la Directiva es el de la protección de los depósitos, dada la sensibilidad que rodea a la figura del depositante y al riesgo real de que en un contexto de crisis financiera se produzcan fugas de depósitos. El principio de que son los accionistas y acreedores de una entidad los que deben absorber las pérdidas en que puedan incurrir se compatibiliza, debido a lo anterior, con la protección de los depositantes mediante la previsión en la Directiva de instrumentos que los excluyen o tratan de manera singular en lo que toca a la absorción de pérdidas.

5.2. Medidas e instrumentos de resolución previstos en la Directiva

Al definir las medidas e instrumentos que las autoridades competentes pueden utilizar cuando afrontan la resolución de una entidad, la Directiva distingue una fase preventiva y una fase ejecutiva de intervención.

Las medidas previstas en la fase preventiva permiten a las autoridades de supervisión y resolución actuar sobre una entidad des-

de una primera instancia, cuando la entidad está en perfecto estado, y así evitar que la situación de la entidad se vaya deteriorando progresivamente.

Un concepto clave en esta fase es el de «resolubilidad» de las entidades. Si la función supervisora tiene por objeto que una entidad no devenga insolvente, la función resolutoria tendrá como objeto garantizar la resolubilidad de las entidades, es decir, que si una entidad es inviable su resolución pueda realizarse de forma ordenada y sin perjuicio para los contribuyentes. Para alcanzar estos objetivos, todas las entidades deben elaborar, con carácter preventivo, dos tipos de planes que contengan las medidas a adoptar si la entidad atraviesa dificultades o debe ser resuelta.

Por un lado, los planes de recuperación, para el supuesto de que la entidad incurra en incumplimientos de la normativa regulatoria que no sean tan graves como para conducir a la resolución de una entidad. Estos planes prevén un conjunto de acciones que la autoridad de supervisión puede adoptar para restablecer la situación de la entidad. Por otro lado, los planes de resolución, para el supuesto de que la entidad sea inviable. Estos planes contienen un conjunto de actuaciones que la autoridad de resolución podrá adoptar con el fin de proceder a la resolución ordenada de la entidad.

Precisamente en paralelo a la elaboración del plan de resolución y a su actualización temporal, la autoridad de resolución deberá realizar el «análisis de resolubilidad» de la entidad, que le permitirá detectar los obstáculos que la entidad opondría a su resolución ordenada en el supuesto de que deviniese inviable. Realizado este análisis, si la autoridad de resolución considera que la entidad no podría ser resuelta de forma ordenada en caso de insolvencia, deberá exigirle que adopte medidas de tipo preventivo para garantizar su resolubilidad.

En cuanto a la fase ejecutiva, la Directiva prevé una serie de instrumentos de resolución que podrán ser adoptados por la autoridad de resolución para llevar a cabo la resolución ordenada de una entidad de crédito.

Estos instrumentos son: la transferencia de la entidad a un sujeto privado, por medio del cual la autoridad de resolución acuerda la transmisión de la entidad o parte de la entidad a un particular (generalmente otra entidad) que decida adquirirla; la constitución de una entidad puente, a la cual se le transmite aquella parte de la

entidad en resolución que aún conserva valor, manteniendo esta los activos dañados; y el vehículo de gestión de activos, que opera de manera inversa a la entidad puente, pues en este caso lo que se transmite a la nueva entidad son los activos dañados.

La Directiva menciona también el instrumento de recapitalización interna o *bail-in* como un instrumento de resolución, aunque se trata más bien de un mecanismo que, combinado con los instrumentos anteriores, permite asignar los costes de la resolución de una entidad a los accionistas y acreedores o, en otras palabras, financiar el coste de la aplicación de los instrumentos de resolución.

5.3. Asunción de los costes de la resolución por parte de los accionistas y acreedores de la entidad: el instrumento de recapitalización interna y el MREL

Como hemos dicho, uno de los objetivos fundamentales de la Directiva es garantizar que las pérdidas originadas por la resolución de una entidad sean asumidas por los accionistas y los acreedores de la entidad. Para esto se crea el instrumento de recapitalización interna, traducción acogida por nuestro ordenamiento jurídico del término inglés *bail-in*, que se opone al rescate hecho con dinero público o *bail-out*.

Pero es preciso ser realistas: la mera formulación de este principio, dada la complejidad de las entidades financieras, su carácter sistémico y su interconexión con el resto de la economía, no basta para garantizar su aplicación en tiempos de crisis y evitar que las autoridades públicas recurran a la solución, técnicamente más sencilla, de inyectar dinero público y rescatar sus entidades. Para hacer factible el funcionamiento del instrumento de recapitalización interna y que el principio de absorción de pérdidas por los accionistas y acreedores no quede en una declaración bienintencionada, es necesario acompañarlo de un conjunto de medidas accesorias que preparen su aplicabilidad y garanticen la resolubilidad de una entidad. Consciente de esta necesidad, la Directiva regula estas medidas accesorias.

En primer lugar, la Directiva se encarga de definir claramente el orden en el que los accionistas y los acreedores asumirán las pérdidas de la resolución de una entidad, partiendo del principio de que los accionistas y acreedores subordinados serán los primeros en asumirlas, seguidos por los acreedores senior y, finalmen-

te, sujetos a las reglas y excepciones previstas en la Directiva, los depositantes¹³.

Orden de absorción de pérdidas de la Directiva (comenzando por los primeros que absorben pérdidas)
Accionistas
Deudores subordinados
Deudores senior – La parte que excede de 100.000 € de los depósitos de grandes empresas
La parte que excede de 100.000 € de los depósitos de pymes y personas físicas
Depósitos de hasta 100.000 € (estas pérdidas las absorbe el Fondo de Garantía de Depósitos)

Para poder aplicar el instrumento de recapitalización interna es imprescindible que la normativa de un país tenga reglas que aporten certeza sobre cómo y en qué orden deberán absorber las pérdidas de la resolución los accionistas y los acreedores. En ausencia de estas reglas, no cabe duda de que los accionistas y los acreedores se opondrán a las decisiones que adopte la autoridad de resolución y las impugnarán ante los tribunales.

En segundo lugar, la aplicación del instrumento de recapitalización interna en un escenario de insolvencia de una entidad, pasa por requerir de manera previa a todas las entidades que tengan en sus balances un mínimo de pasivos elegibles para la recapitalización interna, el denominado MREL (por sus siglas en inglés, *minimum requirement of eligible liabilities*). Pues de nada sirve exigir teóricamente que las pérdidas de una resolución sean asumidas por los accionistas y acreedores de la entidad si llegado el momento de la resolución no existen pasivos que tengan unas características que les permitan, con un alto grado de credibilidad, absorber tales pérdidas.

En la memoria del legislador comunitario está el hecho de que la normativa anterior a la crisis consideró como recursos propios

¹³ En relación con los depósitos, se hace una triple distinción, de forma que los depósitos de hasta 100.000 euros tienen una superpreferencia y, además, están garantizados por el Fondo de Garantía de Depósitos; la parte de los depósitos que excede de 100.000 euros de las personas físicas y pymes tienen un tratamiento preferente; y la parte de los depósitos que excede de 100.000 euros de personas jurídicas que no son pymes absorben pérdidas al mismo nivel que los acreedores senior. Así, se asegura una extraordinaria protección tanto a los depósitos de hasta 100.000 euros como a los superiores que sean de personas físicas y pymes.

de las entidades de crédito, asumiendo su potencial capacidad para absorber las pérdidas de una entidad en caso de insolvencia, pasivos que a la hora de la verdad no fueron capaces de absorberlas, dando lugar a la necesidad de recapitalizar las entidades con dinero público.

Los pasivos elegibles para la recapitalización interna son aquellos que tienen unas características tales como su naturaleza, régimen jurídico, madurez, etc., que realmente les permiten absorber pérdidas en el caso de que se resuelva una entidad. Así, extrayendo un ejemplo de la Directiva, los pasivos de una entidad que tengan una madurez inferior a un año no serán considerados elegibles para la constitución del MREL, pues un pasivo de corta madurez tiene mucha facilidad para no ser renovado desde los primeros instantes en que se empieza a tener dudas de su solvencia y, por ello, llegado el momento de la resolución, ya habrá desaparecido.

Será la autoridad de resolución la que durante la fase preventiva, en el momento en que elabore los planes de resolución y haga el análisis de la resolubilidad de una entidad, decidirá, caso por caso¹⁴ y a la luz de las diferentes circunstancias que rodean a la entidad, el porcentaje de pasivos elegibles para la recapitalización interna que requerirá a la entidad.

En tercer lugar, la Directiva asegura la aplicación del instrumento de recapitalización interna al obligar a las autoridades de resolución a que en todo caso impongan, a los accionistas y acreedores de la entidad, las pérdidas que se originen hasta una cuantía equivalente al 8% del total de pasivos de la entidad. Solo una vez que los accionistas y acreedores hayan soportado esta pérdida obligatoria, la autoridad de resolución tendrá cierta flexibilidad para requerir al fondo de resolución que asuma parte del coste de la resolución de la entidad. En todo caso, la Directiva establece reglas precisas sobre los límites en la aplicación del fondo de resolución por parte de las autoridades públicas, precisamente para evitar que las autoridades de resolución recurran al Fondo de Resolución en vez de a los accionistas y acreedores de la entidad.

¹⁴ Una solución alternativa consiste en fijar un porcentaje mínimo objetivo de MREL a todas las entidades, que podrá ser incrementado por parte de la autoridad de resolución caso por caso. Este enfoque es el seguido por el denominado TLAC (Total Loss-Absorbing Capacity), propuesto por la Junta de Estabilidad Financiera del G-20, y que se ha aprobado recientemente.

El equilibrio buscado entre la imposición de un mínimo de recapitalización interna obligatoria y la posibilidad de aplicar el fondo de resolución refleja la necesidad de combinar el establecimiento de un sistema predeterminado, predecible y armonizado de imposición de pérdidas a los accionistas y acreedores, con la necesidad de dotar de cierta flexibilidad al sistema en aquellos casos en que, dadas las características de la entidad, la resolución se acometería de manera más eficiente con el soporte de los recursos del fondo de resolución.

5.4. Autoridad de resolución nacional

La Directiva exige la constitución de una autoridad de resolución nacional, encargada de asumir las funciones de resolución previstas en la propia norma. Se parte del principio de que esta autoridad habrá de ser diferente de la autoridad de supervisión, con el fin de evitar los conflictos de intereses a los que hemos aludido anteriormente y configurar una doble capa de protección frente al riesgo de insolvencia de una entidad.

Excepcionalmente, la autoridad de resolución podrá integrarse dentro de la autoridad supervisora siempre que lo haga de manera funcional y operativamente independiente del órgano que tenga las funciones supervisoras, es decir, que se creen las denominadas «murallas chinas» entre ambos organismos.

En España, la solución adoptada ha sido la de distinguir una autoridad de resolución preventiva y ejecutiva. La autoridad de resolución preventiva será el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores en función de que la entidad a resolver sea una entidad de crédito o una empresa servicios de inversión. Estas autoridades se encargarán de elaborar los planes de resolución, hacer el análisis de la resolubilidad y fijar el porcentaje de MREL de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, respectivamente. Para asegurar que no hay conflicto de interés entre la función de supervisión y de resolución, tanto el Banco de España como la Comisión Nacional del Mercado de Valores encomendarán la función de resolución a una unidad operativamente independiente.

La autoridad de resolución ejecutiva será el FROB, dando continuidad a las funciones que ya ha venido desarrollando esta institución durante los últimos años.

5.5. Fondo de resolución nacional

El fondo de resolución se crea con el fin de dotar cierta flexibilidad a la autoridad de resolución a la hora de imponer las pérdidas derivadas de la resolución.

En determinadas ocasiones, la imposición total de pérdidas a determinados acreedores puede dar lugar a efectos negativos en la estabilidad financiera o en el propio coste de la resolución que podrían evitarse si se acude a otras formas de financiar la resolución. En estas circunstancias, la autoridad de resolución podrá beneficiarse parcialmente de los recursos del fondo de resolución.

Este fondo, no obstante, está financiado por las entidades de cada uno de los países de la UE, por lo cual su utilización no contraviene el principio de otorgar la máxima protección al dinero de los contribuyentes. Puesto que todas las entidades del sistema financiero se benefician de la resolución adecuada de una entidad, es justo que, en ocasiones y bajo determinadas circunstancias, asuman parte del coste de una resolución. En cualquier caso, la utilización del fondo de resolución, como mencionamos anteriormente, está sujeta a determinados límites, pues al fin y al cabo supone cierta distorsión del principio de que la quiebra de una entidad la deben pagar sus accionistas y acreedores, y no todo el sistema financiero.

La Directiva señala que la cuantía total del fondo será del 1% de los depósitos existentes en cada Estado miembro¹⁵.

6. REGLAMENTO POR EL QUE SE CONSTITUYE EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

La aprobación de una norma, tal y como lo hace la Directiva, que prevé un conjunto de reglas que serán de aplicación por parte de las autoridades de los Estados miembros en el caso de que una entidad entre en resolución, significa un paso importante para la integración financiera. A partir de ahora, todos los Estados miem-

¹⁵ Esta referencia a los depósitos existentes en cada Estado resulta una anomalía, hasta el punto de que en la propia Directiva se prevé la posibilidad de revisar la base de cálculo de las contribuciones al Fondo, pues parecería más razonable que, dado que las pérdidas que origina la resolución de una entidad se calculan como un porcentaje del total de pasivos de la entidad, las contribuciones también se calculen en función de los pasivos existentes en cada Estado miembro. En la práctica, esta fórmula de cálculo supone una penalización injustificada a los sistemas financieros de los países con entidades que tienen balances basados en depósitos.

bros estarán sujetos a unos mismos principios, procedimientos y mecanismos de absorción de pérdidas para afrontar la crisis de una entidad de crédito, y todos los Estados miembros tendrán las mismas limitaciones a la hora de utilizar recursos públicos para intentar salvar sus entidades. No cabe duda de que con esta norma el vínculo entre el riesgo soberano y el de las entidades se debilita.

No obstante lo anterior, una experiencia compartida entre los aplicadores del derecho es que cualquier norma, por comprensiva y exhaustiva que trate de ser, siempre deja un amplio margen de acción a la hora de su aplicación, lo que se acentúa en el caso de las Directivas, que por su naturaleza tienen un carácter más general que otro tipo de normas europeas, como los reglamentos o las decisiones.

Por ello, el legislador comunitario entendió que el proceso de construcción de la Unión Bancaria no solo requería normas comunes sino también autoridades comunes que asegurasen la interpretación y aplicación homogéneas de las normas en todos los Estados de la eurozona y a todas sus entidades. Consecuentemente, se aprueba el Reglamento por el que se establece el Mecanismo Único de Resolución, consistente en una Autoridad y un Fondo de Resolución únicos.

Los beneficios inmediatos de aprobar este Reglamento son claros: por un lado, resulta plenamente coherente con el hecho de que ya se haya procedido a la constitución de un supervisor único de las entidades de crédito en la eurozona; pues si durante la vida de una entidad existe una autoridad europea que supervisa su solvencia, es igualmente razonable que sea una autoridad europea quien afronte su resolución si la supervisión no ha impedido la quiebra de la entidad; de lo contrario, podría darse la situación de que un fallo en la supervisión europea conduce a un problema que ha de ser solucionado por un órgano de resolución nacional.

Por otro lado, al sujetar a todas las entidades de la eurozona a unas mismas reglas de juego, el mercado interior queda muy reforzado, al evitarse la competencia regulatoria entre Estados miembros y que los inversores tomen sus decisiones de inversión especulando con la manera en que las autoridades de resolución de uno u otro país aplicarán las normas de resolución.

Igualmente, y este es un punto de particular interés, evita una excesiva cercanía entre la autoridad controladora y la entidad sujeta a control y, por ende, la siempre posible y peligrosa captura del

regulador; problema especialmente delicado si tenemos en cuenta que las decisiones sobre la entrada en resolución de una entidad son siempre difíciles, están sujetas a margen de apreciación y hacen aflorar prejuicios económicos en los patrimonios de las personas y entidades.

6.1. Autoridad Única de Resolución

La Autoridad Única de Resolución será la Comisión Europea y, en algunos casos concretos, el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Por lo tanto, la arquitectura decisoria está presidida por dos instituciones comunitarias. En todo caso, tanto la Comisión como el Consejo se apoyarán ampliamente en el trabajo de una agencia de nueva creación, la Junta Única de Resolución, que será la que de facto lleve el peso fundamental de las tareas de resolución.

La Junta Única de Resolución es el órgano clave en torno al cual gira el funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución. La Junta estará en contacto con las entidades a su cargo, les podrá pedir información, elaborará sus planes de resolución, analizará su resolubilidad, determinará el MREL que les será aplicado...; en definitiva, se configura como el auténtico órgano de resolución a nivel europeo. Para el desarrollo de sus funciones, la Junta trabajará estrechamente con las autoridades de resolución de los Estados participantes en el Mecanismo.

En caso de que una entidad entre en resolución, la Junta Única de Resolución elaborará un esquema de resolución que será de aplicación a la entidad, y lo elevará, para su aprobación definitiva, a la Comisión Europea. La Comisión puede oponerse al esquema preparado por la Junta; pero si su oposición se fundamenta en considerar que no existe interés público en la resolución de una entidad o quiere modificar la propuesta de la Junta Única de Resolución para alterar el recurso al Fondo Único de Resolución por cuantía igual o superior al 5%, la última palabra la tendrá el Consejo de Ministros.

La Junta puede constituirse en sesión plenaria: integrada por el Presidente, cuatro miembros permanentes y las autoridades de resolución de todos los Estados que forman el Mecanismo Único de Resolución; o en sesión ejecutiva: integrada por el Presidente, cuatro miembros permanentes y las autoridades de resolución de los Estados afectados por la resolución.

Con carácter general es la Junta Única de Resolución en su sesión ejecutiva quien elabora las propuestas de resolución de una entidad; pero se prevé la participación de la sesión plenaria en aquellas decisiones sobre resolución de una entidad que impliquen una utilización significativa de los recursos del Fondo Único de Resolución.¹⁶

Han surgido dudas sobre el proceso por el que se decide la resolución de una entidad, tanto por su supuesta complejidad como por prever la intervención de varias autoridades en la toma de una decisión que necesariamente ha de adoptarse en un período muy breve de tiempo. No obstante, hay que tener en cuenta que esta solución ha venido impuesta por una serie de circunstancias tales como que, de acuerdo con la Doctrina Meroni de la Corte de Justicia de la Unión Europea¹⁷, no es posible que el derecho derivado de la Unión Europea lleve a cabo una delegación de funciones a una agencia u órgano de la Unión que despoje a las instituciones europeas de las funciones que les otorgan los Tratados. Aplicada al caso, esta doctrina impide que la Junta Única de Resolución adopte la decisión final sobre la resolución de una entidad y obliga a que sea tomada por alguna de las instituciones europeas.

Una solución alternativa habría sido la modificación de los Tratados y prever, tal vez, la creación de una nueva institución encargada de la función de resolución, pero debido a la necesidad de constituir la Unión Bancaria con la máxima celeridad, fue desechada de manera inmediata.

6.2. Resolución de una entidad

La resolución de una entidad se realiza a través de los mecanismos y procedimientos previstos en la Directiva de rescate y resolución de entidades de crédito. La peculiaridad que distingue al Reglamento es que asegura que la Autoridad Única de Resolución es quien toma las decisiones.

¹⁶ En particular, si se utiliza el Fondo Único de Resolución para una resolución concreta por importe superior a 5 mil millones de euros —en este caso la resolución puede ser adoptada por la sesión plenaria si algún miembro del plenario lo solicita—; o que impliquen la utilización del Fondo Único de Resolución en los últimos doce meses, en diferentes resoluciones o no, por un importe superior a 5 mil millones de euros —en este caso la sesión plenaria puede dictar instrucciones a la sesión ejecutiva sobre cómo realizar la resolución—.

¹⁷ Ver las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia de 14 de junio de 1958, 9/56, Meroni; 14 de mayo de 1981, 98/80, Romano; y de 12 de julio de 2005, Alianza por la Salud Natural.

No obstante, existe cierto desajuste entre el ámbito de aplicación de la Directiva y del Reglamento, es decir, entre las entidades que están sujetas a la aplicación de la Directiva y aquellas que están sujetas al Reglamento.

Sin entrar en mayores matices, podemos decir que la Directiva es de aplicación tanto a las entidades de crédito como a las empresas de servicios de inversión, mientras que el Reglamento solo es de aplicación a las entidades de crédito; por lo cual, el proceso de integración que supone la Unión Bancaria solo afecta a las entidades de crédito. Las empresas de servicios de inversión están únicamente reguladas por la Directiva y la transposición que de ella hagan los Estados miembros.

Además, el Reglamento no es inicialmente de aplicación a todas las entidades de crédito, sino solo a aquellas que tengan especial relevancia a causa de su carácter sistémico. Para definir cuáles son estas entidades, se ha acudido a los criterios establecidos en el reglamento que regula el Mecanismo Único de Supervisión para identificar las entidades que están bajo la supervisión directa del Banco Central Europeo.

Lo anterior no impide a los Estados que participan en el Mecanismo Único de Resolución decidir voluntariamente que todas las entidades de crédito de su territorio, con independencia de su tamaño o su carácter sistémico, estén bajo la autoridad de la Autoridad Única de Resolución; ni tampoco a la propia Autoridad Única de Resolución asumir la competencia sobre una entidad de crédito cuando lo considere justificado.

6.3. Fondo Único de Resolución

La armonización que en la materia de resolución bancaria lleva a cabo el Reglamento se traduce tanto en la constitución de una Autoridad Única de Resolución como en la constitución del Fondo Único de Resolución, que surge de la aglutinación de los diferentes fondos de resolución nacionales que, de acuerdo con la Directiva, deben constituir los Estados Miembros.

Los Estados de la eurozona han acordado, por medio del Reglamento, la fusión de los fondos de resolución nacionales en un único fondo, de carácter europeo, que será gestionado por la Autoridad Única de Resolución.

El Fondo Único de Resolución estará financiado por todas las entidades ubicadas en los países de la zona euro, y su cuantía total

será el 1% de los depósitos existentes en toda la UE. Se ha constituido a partir del 1 de enero de 2016 y deberá estar completamente financiado en el plazo de 8 años.

Si bien en la propuesta original de Reglamento elaborada por la Comisión Europea, se preveía que los recursos del Fondo Único de Resolución estuviesen completamente mutualizados desde el momento de su creación, las discusiones posteriores condujeron a un esquema según el cual la mutualización es progresiva y solo se completará transcurrido el período de 8 años. Esta solución, que analizaremos con mayor detenimiento en el próximo apartado, encuentra su razón en las diferentes sensibilidades que muestran los Estados participantes en el Mecanismo Único de Resolución respecto a la celeridad con que debe producirse el proceso de construcción de la Unión Bancaria y la mutualización de los recursos de los Estados de la eurozona.

Un último aspecto relacionado con el Fondo Único de Resolución, de gran importancia, es el relativo a la existencia de un prestador de última instancia o *common backstop*, para el supuesto de que el Fondo Único de Resolución se quede sin recursos y tenga que solicitar un préstamo en el mercado o a una autoridad pública.

Este debate, de enorme complejidad y trascendencia política, está íntimamente conectado con las propuestas que apuntan a la necesidad de que la Unión Europea (o al menos la eurozona) acometa un proceso de mayor integración fiscal y culmine la Unión Bancaria. La existencia de un prestador único y europeo de última instancia implicaría que en caso de que se necesitasen recursos públicos para completar la resolución de una entidad, estos recursos no serían nacionales, como ha ocurrido durante la reciente crisis financiera, sino europeos; y se traduciría en una completa ruptura del vínculo entre el riesgo de una entidad y el país donde se ubica, dado que sería el presupuesto europeo el que, al final de la cadena, podría verse impactado¹⁸.

Esta solución resulta coherente con el hecho de que las competencias sobre supervisión y resolución de entidades se hayan transferido a las autoridades europeas, y supone una alineación básica entre el ejercicio de potestades y la asunción de responsabilidades;

¹⁸ En estos momentos existe numerosa literatura que justifica la necesidad de contar con un *common backstop* (también denominado fiscal backstop). Entre otros: SCHOENMAKER D. y MÜNCHAU, W.

ya que, si una entidad que ha sido supervisada por el Banco Central Europeo cae en resolución y esta resolución es acometida por el Mecanismo Único de Resolución, es natural que el posible impacto económico de estas actuaciones recaiga sobre el presupuesto comunitario y no sobre el presupuesto del Estado donde esté ubicada la entidad.

En cualquier caso, como ya hemos mencionado, estas discusiones tienen una trascendencia enorme tanto desde una perspectiva política como económica, de ahí que sigan abiertas y sujetas a valoraciones e interpretaciones diversas sin que en estos momentos se haya llegado a una solución definitiva.

7. ACUERDO INTERGUBERNAMENTAL

El Acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución contiene las normas que regulan la forma en que los Fondos de Resolución Nacionales traspasarán sus recursos al Fondo Único de Resolución y el modo en que, progresivamente, estos recursos dejarán de formar parte de los compartimentos nacionales del Fondo Único y formarán parte de un único compartimento europeo.

Ya mencionamos anteriormente que el Reglamento crea un Fondo Único de Resolución que se nutrirá de las aportaciones que hagan los fondos de resolución nacionales. Resultante de ello, se hace preciso contar con reglas claras que arbitren la aportación y mutualización de estos recursos.

Aunque inicialmente la materia que ahora constituye el Acuerdo era parte integrante del Reglamento, rápidamente emergieron las dudas sobre la posibilidad de adoptar mediante un reglamento cuyo fundamento jurídico era el reforzamiento del mercado interior medidas que podrían tener un impacto fiscal para los estados miembros; y, en concreto, sobre si la base legal para la aprobación del reglamento no sería el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —sujeto a la regla de unanimidad— en vez del artículo 114 del Tratado, sujeto a la regla de mayoría cualificada.

Con el fin de evitar posibles problemas legales posteriores y descartada la posibilidad de modificar los Tratados de la Unión por ser incompatible con los plazos tan perentorios para poner en marcha la arquitectura básica de la Unión Bancaria, los Estados Miem-

bros optaron por extraer del Reglamento aquella parte de la regulación cuyo posible impacto en materia fiscal era puesta en cuestión, a saber, la transferencia y mutualización de los recursos al Fondo Único de Resolución.

Por este acuerdo, que adoptó la forma de tratado internacional, las partes se comprometen a que las aportaciones de las entidades de cada uno de los países se integrarán en compartimentos nacionales del fondo que se irán mutualizando progresivamente para alcanzar una mutualización total al final de un período de 8 años. Mientras tanto, los fondos serán divididos en compartimentos nacionales que, a pesar de ello, no tienen personalidad jurídica diferenciada de la del Fondo.

La mutualización se realizará de acuerdo con un calendario que fija un 40% de los recursos existentes durante el primer año, un 20% adicional durante el segundo año, y el 40% restante de manera lineal durante los 6 años siguientes. Transcurridos los 8 años, los compartimentos nacionales desaparecerán. Además, se prevé un mecanismo de préstamos voluntarios entre los compartimentos nacionales del fondo durante la fase transitoria, hasta que se complete la total mutualización.

Dado que el Acuerdo tiene como fin regular la forma en que se financia el Fondo Único de Resolución y mutualizan las aportaciones existentes en los compartimentos nacionales, está operativo desde que se puso en funcionamiento el Fondo Único de Resolución, es decir, desde el 1 de enero de 2016.

8. TRANSPOSICIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE RESOLUCIÓN AL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

La transposición de la normativa sobre resolución al ordenamiento español se llevó a cabo inicialmente por medio del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Aunque en la fecha de su aprobación aún no había sido aprobada la Directiva, sí que existía un borrador muy avanzado de propuesta elaborado por la Comisión Europea, que fue el que se tuvo en cuenta para la redacción del Real Decreto-ley. La elaboración de esta norma formaba parte de la condicionalidad que establecía el Memorando de Entendimiento, de 20 de julio de 2012, firmado con la Comisión Europea, para recibir la ayuda financiera que serviría para financiar el rescate financiero a

las entidades españolas. Posteriormente, el Real Decreto-ley se tramitó como norma ordinaria dando lugar a la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que ha sido la aplicada en el saneamiento del sistema financiero realizado en los últimos años.

Un rasgo particular de esta norma, que la distinguía de la Directiva, es que preveía un instrumento de recapitalización interna para distribuir las pérdidas a los accionistas y acreedores que alcanzaba solo hasta los acreedores subordinados, mientras que la Directiva regula un instrumento de recapitalización interna que cubre a todos los acreedores.

La aprobación final de la Directiva, con todas las novedades que incluía respecto a su borrador original y las diferencias respecto a ley española, hizo conveniente elaborar una nueva ley de resolución para transponer la norma comunitaria, y por ello se aprobó Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Esta ley prevé ya un instrumento de recapitalización interna que comprende a la deuda senior y distingue, como ya hemos mencionado, una autoridad de resolución preventiva y otra ejecutiva. Esta ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, u por el que se modifica el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.

9. FUTURO DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN: LA CULMINACIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA

El informe de los 5 Presidentes: «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea», aporta las claves sobre los pasos futuros que habrán de darse para profundizar en la Unión Bancaria y establece un calendario para su realización.

En primer lugar, es necesario continuar avanzando en la constitución real del Mecanismo Único de Resolución para garantizar que pueda desarrollar sus funciones con absoluta normalidad. A estos efectos es preciso que el Mecanismo cuente con los recursos humanos, técnicos y físicos necesarios; tarea en la que estuvo centrado durante los últimos meses de 2015.

Para que el Mecanismo pueda desarrollar estas funciones es necesario que se dicte toda la legislación delegada prevista en la Directiva y en el Reglamento, siendo esta una tarea que compete principalmente a la Autoridad Bancaria Europea y a la Comisión Europea. Al concretar esta legislación delegada parte importante de los preceptos de la Directiva y el Reglamento, su aprobación permitirá al Mecanismo Único de Resolución tener una mayor orientación sobre el ejercicio de sus funciones.

En otro ámbito de actuación, sería muy positivo que los Estados de la eurozona acordasen la constitución de un esquema de Garantía de Depósitos Único, pues así se cerraría el último de los pilares de la Unión Bancaria y se garantizaría que todos los depositantes de la eurozona tienen exactamente el mismo nivel de protección al margen del Estado en que se encuentren. Se evitarían, de esta forma, las fugas de depósitos entre Estados miembros en época de crisis. Recientemente, la Comisión ha elaborado una propuesta de constitución de un Fondo de Garantía de Depósitos¹⁹ único y los Estados miembros están trabajando sobre ella.

Por último, se daría un gran paso en el proceso de integración europea, y no simplemente en el de la integración financiera, si los Estados de la eurozona constituyesen un prestador de última instancia —único y europeo— que sustituyese a los Estados nacionales, tanto para el Fondo de Resolución Único como para el Esquema de Garantía de Depósitos Único. Este acuerdo supondría en cierto modo un acercamiento a la idea de contar con un presupuesto comunitario; por lo tanto, es una decisión que excede el ámbito específico de la Unión Bancaria.

10. BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO INTERNACIONAL (2014): *Acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución.*

BAIR, Sheila: *The bull by the horns.* Simon & Schuster Paperbacks. Nueva York. 2012.

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo- Hoja de ruta hacia una unión bancaria.* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>

COMISIÓN EUROPEA (2015a): *Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>

JUNCKER, J.C. en estrecha cooperación con TUSK, D., DIJSSELBLOEM, J., DRAGUI, M. y SCHULZ, M. (2015): *Realizar la unión económica y monetaria europea.*

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.es.pdf?271662e87478377e4fa709b1a5fb53c9>

KRUGMAN, Paul: *Acabad ya con esta crisis.* Crítica, S.L. Barcelona. 2012.

MÜNCHAU, W.: *This is not the banking union Europe is looking for.* *Financial Times.* December 15, 2013.

REINHART, Carmen y ROGOFF, Kenneth: *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera.* Fondo de Cultura Económica de España S.L. Madrid. 2012.

SCHOENMAKER D. (2014a): *Why we need a fiscal backstop to the financial system.* VOX-CEPR's Policy Portal, 2014.

<http://www.voxeu.org/article/why-we-need-fiscal-backstop>

UNIÓN EUROPEA (2014a): *DIRECTIVA 2014/59/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) no 1093/2010 y (UE) no 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059>

UNIÓN EUROPEA (2014b): *Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010.*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0806>

VAN ROMPUY, H. en estrecha colaboración con los Presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo (2012): *Hacia una auténtica unión económica y monetaria. Informe del Presidente del Consejo Europeo.*

http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf

WOLF, Martin: *La gran crisis: cambios y consecuencias.* Deusto. Barcelona. 2015.