

Informe Especial

## Junta Única de Resolución: ha comenzado la compleja tarea de construir la Unión Bancaria, pero aún queda mucho por hacer

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



4  
1977 - 2017



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

## **Equipo auditor**

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

El presente informe fue aprobado por la Sala IV (presidida por Baudilio Tomé Muguruza, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo) que se ocupa principalmente de los ámbitos de regulación de mercados y economía competitiva. La auditoría fue dirigida por Kevin Cardiff, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. Colaboraron en la elaboración del informe Gediminas Mačys, jefe de Gabinete, y Shane Enright, agregado de Gabinete; Zacharias Koliass, director y gerente principal, y Helmut Kern, jefe de tarea. El equipo auditor estaba integrado por Matthias Blaas, Helmut Frank, Vasileia Kalafati, Anna Ludwikowska, Radek Majer, Heikki Kivisto y Natalie Hagmayer.



*De izquierda a derecha:* Natalie Hagmayer, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Helmut Kern, Radek Majer, Helmut Frank, Kevin Cardiff, Matthias Blaas, Zacharias Koliass, Vasileia Kalafati y Gediminas Mačys.

## ÍNDICE

	Apartados
Abreviaciones	
Glosario	
Resumen	I - XI
Introducción	1 - 12
La Unión Bancaria	1 - 4
Función de la Junta Única de Resolución	5 - 8
Interacción de la JUR con otras autoridades	9 - 12
Alcance y enfoque de la fiscalización	13 - 23
Alcance y metodología de la fiscalización	13 - 21
Acceso a elementos de prueba y problemas de confidencialidad	22 - 23
Observaciones	24 - 142
Planes de resolución: siguen siendo, en gran medida, un trabajo en curso	24 - 83
Planificación en curso	25 - 34
Síntesis del contenido de los planes de resolución	35 - 36
Elementos clave de los planes de resolución que aún faltan	37 - 82
Cumplimiento limitado del código normativo único	83
Las orientaciones fijadas para planificar la resolución deben mejorar	84 - 102
Los manuales y plantillas requieren actualizaciones y mejoras	85 - 93
Notas de orientación	94 - 99
Política sobre obstáculos importantes y el MREL	100 - 101
Control de la gestión y garantía de calidad	102
La JUR sufre una grave falta de personal	103 - 118
Incumplimiento persistente de los objetivos en materia de personal	104 - 114
La escasez de efectivos en el departamento de recursos humanos afecta a la contratación de personal	115 - 118

---

Es necesario mejorar el marco de cooperación con las ANR y el BCE	119 - 142
Falta de claridad en la cooperación con las ANR	120 - 129
Deficiencias del marco de cooperación con el BCE	130 - 142
Conclusiones y recomendaciones	143 - 158
La planificación de la resolución es un trabajo inacabado	146 - 150
El sistema de normas para la planificación de la resolución aún no está completo	151
Recursos humanos insuficientes	152 - 153
El marco de cooperación con las ANR y el MUS debe mejorar	154
El memorando de entendimiento con el BCE requiere mejoras	155
El marco legislativo plantea desafíos para la JUR	156 - 158

Anexo I – Síntesis de los componentes más importantes del código normativo único

Anexo II – Lista de evidencias no aportadas

Anexo III – Lista de elementos que faltan en los resúmenes de gestión incluidos en la muestra

Respuesta de la JUR

---

**ABREVIACIONES**

ABE	Autoridad Bancaria Europea
ANC	Autoridad nacional competente
ANR	Autoridad nacional de resolución
BCE	Banco Central Europeo
CAR	Colegio de autoridades de resolución
Directiva RRB:	Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 173 de 12.6.2014, p. 190).
Directiva SGD:	Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO L 173 de 12.6.2014, p. 149).
ETC	Equivalente a tiempo completo
FOLTF	Entidad inviable o con probabilidad de serlo
FUR	Fondo Único de Resolución
JUR	Junta Única de Resolución
ME	Memorando de entendimiento
MREL	Requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
PRES	Proceso de revisión y evaluación supervisoras
PRT	Plan de resolución transitorio
Reglamento del MUR	Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 225 de 30.7.2014, p. 1).
SGD	Sistema de garantía de depósitos
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

## GLOSARIO

Colegios de autoridades de resolución	Organismos que incluyen miembros de múltiples autoridades nacionales de resolución y que se crean para garantizar la cooperación de todas las autoridades pertinentes en todas las fases de la resolución de un grupo bancario transfronterizo.
Equipos internos de resolución	De conformidad con el artículo 83 del Reglamento del MUR, la Junta Única de Resolución puede establecer equipos internos de resolución integrados por su propio personal y por personal de las autoridades nacionales de resolución, así como, en su caso, por observadores de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro. Los equipos internos de resolución son esenciales para la cooperación y la comunicación entre la JUR y las ANR sobre la preparación de los planes de resolución. Estos equipos se crean en todas las entidades incluidas en el ámbito de competencias de la JUR y están presididos por coordinadores designados entre su personal más experimentado.
Funciones esenciales	Actividades, servicios u operaciones de un banco cuya interrupción puede provocar la perturbación de la estabilidad financiera o de servicios esenciales para la economía real.
Instrumento de recapitalización interna	Instrumento de resolución que entraña la reducción de los pasivos de un banco, lo que conlleva la reducción obligatoria del valor nominal de los depósitos y bonos de los clientes. Los pasivos que pueden ser sujetos al instrumento de recapitalización interna se denominan «recapitalizables».
Obstáculos importantes	Obstáculos graves que podrían lastrar la liquidación o la resolución de un banco, identificados por las autoridades de resolución durante la evaluación de la resolubilidad de una entidad. Las autoridades de resolución disponen de amplias competencias para exigir a las entidades que aborden o eliminen dichos obstáculos en un plazo determinado. Por ejemplo, la JUR puede exigir a una entidad que se deshaga de determinados activos, que limite sus actividades o que cambie sus estructuras jurídicas u operativas.
Ramas de actividad principales	Principal fuente material de ingresos o beneficios de un banco.
Requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles	Requisito que deben cumplir todas las entidades en todo momento mediante la tenencia de instrumentos fácilmente «recapitalizables», al objeto de garantizar la absorción de las pérdidas y la recapitalización de los bancos si entran en dificultades financieras y posteriormente optan a la resolución.
Resolución	La resolución es la liquidación ordenada de un banco en quiebra con objeto de garantizar la continuidad de sus funciones esenciales, preservar la estabilidad financiera, y proteger además los fondos públicos minimizando la dependencia respecto de ayudas financieras públicas extraordinarias.
Sistema de garantía de	Sistema para la protección de los depositantes que garantiza su protección hasta un determinado umbral y en el marco de determinados límites frente a las

depósitos	pérdidas en caso de inviabilidad de una entidad.
Supervisión	La supervisión bancaria es la actividad de seguimiento del rendimiento financiero y las operaciones de los bancos por parte de las autoridades públicas, para garantizar que operan de manera segura y sólida conforme a las reglas y normas establecidas.

---

## **RESUMEN**

- I. Para evitar que se repita la crisis financiera de 2008 en Europa, la UE ha desarrollado nuevas estructuras institucionales que garanticen un sector financiero más seguro para el mercado único, y entre ellas se incluyen el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR). El presente informe se centra en la Junta Única de Resolución (JUR), que, junto con las autoridades nacionales de resolución (ANR) de la zona del euro, conforman el MUR.
  
  - II. Se ha creado un código normativo único de legislación y directrices armonizadas sobre la resolución y supervisión de entidades bancarias. Este código comprende, con respecto a la resolución, una serie de elementos que, en su conjunto, guían la labor del MUR. Creada en 2015, la JUR se encuentra todavía esencialmente en la fase de «puesta en marcha», y se le ha exigido que asuma competencias muy importantes en un plazo de tiempo muy breve.
  
  - III. La labor de la JUR debe enmarcarse dentro de un sistema que también incluye supervisores (por ejemplo, el BCE) y organismos reguladores (como la Autoridad Bancaria Europea). Los supervisores se encargan de la supervisión prudencial permanente de los bancos incluidos en su ámbito de competencias. Si las medidas de reestructuración o actuación no resultan eficaces, un banco recibe la evaluación de «entidad inviable o con probabilidad de serlo», y entran entonces en escena las autoridades de resolución. La JUR, con la asistencia de las autoridades nacionales de resolución, es responsable de la planificación de contingencias para la resolución de cada banco dentro de su ámbito de competencia, así como para gestionar los procedimientos de resolución bancaria en caso necesario. Su ámbito de competencias se extiende a todas las entidades bancarias significativas y a todas las entidades transfronterizas menos significativas de la zona del euro.
  
  - IV. El TFUE concede al Tribunal de Cuentas Europeo acceso completo a toda la documentación de la entidad controlada que sea necesaria para llevar a cabo la fiscalización. En el curso de la presente fiscalización, el Tribunal obtuvo amplia documentación de la dirección y el personal de la JUR, que permitió extraer con confianza las conclusiones del
-



presente informe. No obstante, no se facilitaron todos los elementos documentales requeridos.

V. El Tribunal constató que la tarea de crear la JUR desde cero en un plazo muy breve ha supuesto un desafío considerable, y ha identificado deficiencias en la preparación por la JUR de los planes de resolución. Aunque es preciso dar respuesta a estas insuficiencias, tanto en el marco de la JUR como en los acuerdos legislativos y de cooperación que se aplican a la misma, hay que verlas dentro de un contexto de puesta en marcha.

VI. La JUR aún no ha completado la planificación de la resolución para los bancos incluidos en su ámbito de competencias. A pesar de haber trabajado duramente durante mucho tiempo para terminar, al menos, las versiones preliminares de los planes de resolución de la mayoría de los bancos, los planes adoptados en 2016 no cumplían las normas previstas en el código normativo único. Si bien este problema queda parcialmente mitigado por la disponibilidad de información adicional de referencia, persisten deficiencias considerables en relación con las exigencias legislativas.

VII. La JUR debería definir en primer lugar cuándo ha de elaborar el primer plan de resolución plenamente conforme con el código normativo único para cada banco incluido en su ámbito de competencias, y posteriormente trabajar en la elaboración de dichos planes, concediéndoles prioridad según su riesgo de inviabilidad. Cada plan tendría que abordar la resolubilidad de la entidad afectada y la factibilidad y credibilidad de las estrategias de resolución elegidas.

VIII. A fin de garantizar que el sector bancario cuenta con capacidad suficiente de absorción de pérdidas, la JUR también debe completar un sistema de normas y orientaciones para la planificación de la resolución, incluida una política para establecer los requisitos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles. Es necesario elaborar o actualizar, en su caso, las orientaciones y el manual de planificación de la resolución de la JUR.

IX. Desde el principio, la JUR se ha enfrentado a dificultades de contratación de suficiente personal con las cualificaciones necesarias. Los retrasos en la contratación han afectado negativamente a todos los ámbitos de actividad de la JUR, a pesar del compromiso y la motivación de su personal. La JUR debe acelerar sus esfuerzos de contratación y dotar

---

adecuadamente al departamento de recursos humanos para que pueda hacer frente a las necesidades de contratación, en particular en los puestos de dirección y de mayor especialización. Si no es posible cumplir los objetivos en materia de personal, o si se requieren medidas provisionales, la JUR debería estudiar soluciones alternativas.

X. Aún no está claro el reparto de las tareas operativas entre las autoridades nacionales y la JUR, incluido el reparto de competencias, y los equipos internos de resolución carecen del personal suficiente. La JUR debe afrontar estas cuestiones de forma urgente.

XI. La JUR ha acumulado una gran experiencia en la aplicación del marco legislativo en la práctica. A la luz de esta experiencia, la JUR debería instar a los legisladores a que realicen ajustes que mejoren la eficacia de su labor y de su contribución sistémica. como cambios en su mandato y en la disponibilidad y flujo de información con el BCE (en particular, en el contexto del memorando de entendimiento). La JUR también debería disponer de un instrumento de moratoria.

---

## **INTRODUCCIÓN**

### ***La Unión Bancaria***

1. Para evitar que se repita la crisis financiera de 2008 en Europa, la UE ha perseguido un conjunto de políticas que garanticen un sector financiero más seguro para el mercado único. Estas comprenden normas más estrictas en materia de capital y liquidez para los bancos, normas armonizadas para la gestión de las entidades inviables y una mayor protección de los depositantes. En conjunto, esta nueva base legislativa, y los organismos y autoridades conexos, conforman lo que se conoce como la Unión Bancaria de la UE.

2. La Unión Bancaria se apoya en dos pilares institucionales. El primero es la supervisión común de los bancos a través del Mecanismo Único de Supervisión (MUS). La segunda es un procedimiento de liquidación ordenada de los bancos<sup>1</sup>, el Mecanismo Único de Resolución (MUR). Se ha propuesto un tercer pilar, en forma de Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. El presente informe se centra en la Junta Única de Resolución (JUR), que, junto con las autoridades nacionales de resolución (ANR) de la zona del euro, conforman el «poder de resolución centralizado», a través del MUR, para abordar las entidades inviables.

3. La JUR y las ANR son las encargadas de gestionar de manera conjunta los procesos de resolución bancaria. El objetivo de la resolución es garantizar la continuidad de las funciones esenciales del banco. Si un banco no tiene funciones esenciales y su quiebra no supone un riesgo para la estabilidad financiera, su liquidación se hará siguiendo el procedimiento de insolvencia habitual. El principio que subyace al nuevo marco regulatorio es el de minimizar los casos de quiebras de entidades que produzcan desestabilización y perturbaciones, al tiempo que se protege adecuadamente a los acreedores, en el marco de un conjunto de normas nacionales y de la UE. Si se aplica correctamente, servirá para limitar los costes presupuestarios y aumentar la estabilidad financiera, apoyando el crecimiento económico.

---

<sup>1</sup> El término «banco» se utiliza en el presente informe para designar a las entidades mencionadas en el artículo 2 del Reglamento del MUR.

---

4. Desde 2013, la UE ha estado desarrollando un conjunto de normas armonizadas para la supervisión y resolución de entidades bancarias. Estas normas se conocen con el nombre de «código normativo único». Con respecto a la resolución (véanse más detalles en el *anexo I*), el código normativo único incluye, principalmente, el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución («Reglamento MUR»), la Directiva sobre reestructuración y resolución bancaria (Directiva RRB), Reglamentos delegados de la Comisión y las normas y orientaciones de la Autoridad Bancaria Europea (ABE).

### ***Función de la Junta Única de Resolución***

5. El ámbito de competencias La Junta Única de Resolución (JUR) se extiende a todas las entidades bancarias significativas de la zona del euro y a todas las entidades transfronterizas menos significativas<sup>2</sup>. Una entidad transfronteriza menos significativa consiste en una sociedad matriz radicada en la zona del euro y, al menos, una filial con sede en un Estado miembro diferente de la zona del euro. En enero de 2017, la JUR abarcaba 141 entidades, que representaban más del 80 % de los activos bancarios totales de la zona del euro. Las autoridades reguladoras nacionales son responsables de la resolución de todos los demás bancos nacionales, aproximadamente 3 250 personas jurídicas<sup>3</sup>.

6. Las principales funciones de la JUR son las siguientes:

- a) elaborar los planes de resolución de todos los bancos incluidos en su ámbito de competencias y establecer el nivel de pasivos y fondos propios de tipos que puedan ser rescatados en una resolución (colchón de seguridad conocido como requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles o MREL);
- b) adoptar las decisiones de resolución sobre las medidas que deben tomarse en el contexto de una resolución bancaria;
- c) garantizar la armonización y la coherencia en el marco del MUR;

---

<sup>2</sup> Artículo 7, apartado 2, del Reglamento del MUR y <https://srb.europa.eu/en/node/44>

<sup>3</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>

---

d) administrar el Fondo Único de Resolución (FUR) que presta apoyo financiero en los procesos de resolución bajo circunstancias específicas<sup>4</sup>.

7. Según el Reglamento del MUR, la JUR se estableció en agosto de 2014 y pasó a ser una agencia independiente en enero de 2015. Fue gestionado provisionalmente por la Comisión (durante unos meses) hasta que los miembros del Comité Ejecutivo asumieran sus funciones. La JUR tiene su sede en Bruselas y a finales de 2016 contaba con un personal de aproximadamente 170 efectivos. Todavía es, esencialmente, una entidad emergente.

8. La JUR adopta sus decisiones en sesiones ejecutivas y en sesiones plenarias. A las primeras asisten el presidente, el vicepresidente y cuatro miembros permanentes (que no sean los representantes de las ANR). El presidente (o el vicepresidente) y los cuatro observadores permanentes votan en las sesiones ejecutivas. Cuando estas tratan de un banco concreto también asiste un representante de la autoridad nacional de resolución de dicho Estado miembro (sesión ejecutiva «ampliada»). A las sesiones plenarias asiste un representante de cada autoridad nacional de resolución y debe participar en las decisiones de resolución si la JUR ha proporcionado apoyo superior a los 5 000 millones de euros (o en caso de un aporte de liquidez superior a los 10 000 millones de euros) para la resolución de que se trate.

### ***Interacción de la JUR con otras autoridades***

9. El procedimiento concebido para bancos con dificultades financieras consta potencialmente de tres fases operativas (véase la ***ilustración 1***) tras las de preparación y planificación. La primera es la fase de reestructuración, en la que el banco debe aplicar las medidas contempladas en su propio plan de reestructuración. El plan de recuperación será evaluado por el supervisor, que es el BCE para los bancos de importancia significativa en la zona del euro.

---

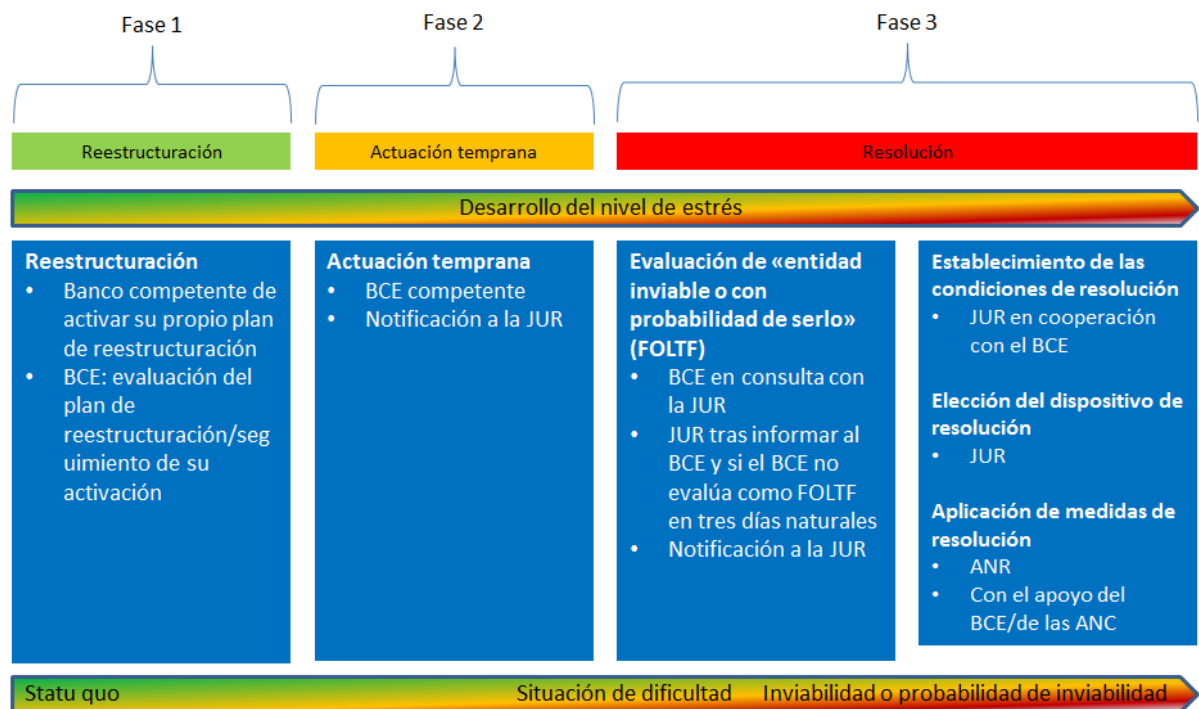
<sup>4</sup> El FUR se compone de las aportaciones de las entidades de la zona del euro. En la medida en que las pérdidas se transfieran al FUR, solo puede utilizarse si los accionistas o acreedores, incluidos los tenedores de obligaciones, ya han absorbido pérdidas de al menos el 8 % del total del pasivo del banco a resolución (artículo 27, apartado 7, y artículo 76, apartado 3, del Reglamento del MUR).

---

10. La fase siguiente (más decisiva) es la de actuación temprana, en la que el supervisor tiene competencias para ejecutar medidas específicas. La JUR no adopta decisiones en las dos primeras fases, pero comparte la responsabilidad del seguimiento de la situación del banco y prepara las posibles medidas de resolución que se contemplan en la fase siguiente.

11. La tercera fase es la de resolución, y es aquí donde la función de la JUR se vuelve crucial. La resolución se activa si el BCE informa a la JUR de que a un banco bajo su supervisión se le considera «entidad inviable o con probabilidad de serlo» (FOLTF), o si la JUR realiza la misma evaluación de manera independiente. La JUR puede decidir someter a una entidad a un procedimiento de resolución solo si también se cumplen las siguientes condiciones, o sea, si no existen otras medidas alternativas y se considera de interés público la resolución (en lugar de la aplicación del régimen de insolvencia). Dado que el sistema implica al BCE, a la JUR y a otras autoridades nacionales y europeas, las comunicaciones de alta calidad y el entendimiento mutuo son esenciales para el éxito.

### **Ilustración 1 - De la reestructuración a la resolución**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado del BCE.

12. La JUR solo puede aprobar un dispositivo de resolución que impliquen la utilización del FUR en caso de que la Comisión haya decidido que esto es admisible con arreglo a las

normas sobre ayudas estatales. Posteriormente, la Comisión aprueba el importe del Fondo previsto en el dispositivo de resolución.

## **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

### ***Alcance y metodología de la fiscalización***

13. El Tribunal ha estudiado si la JUR está preparada para llevar a cabo resoluciones bancarias de modo eficaz, y, en concreto:

- a) la calidad de la planificación de la resolución de entidades individuales (véanse los **apartados 24 a 83**);
- b) si está configurada adecuadamente para cumplir su marco regulatorio para la planificación de la resolución (véanse los **apartados 84 a 102**);
- c) si cuenta con los recursos humanos adecuados para desarrollar las tareas que se le confían y si el marco de cooperación es adecuado (véanse los **apartados 103 a 142**).

14. Este informe ofrecerá conclusiones y recomendaciones (véanse los **apartados 143 a 158**) basados en su estructura.

15. En relación con el primer punto, se ha estudiado si los planes de resolución de la JUR son adecuados y sistemáticos e incluyen evaluaciones de la resolubilidad y el establecimiento del MREL.

16. A tal fin, la población de auditoría consistió en los 58 planes de resolución completos que la JUR había preparado para los bancos hasta finales de enero de 2017. De estos planes, la JUR estuvo dispuesta a facilitar cinco capítulos clave, fueron examinados por el Tribunal (véase el **apartado 26**). El examen se centró en ocho ejemplos de cada capítulo extraídos al azar de esta población, con no más de dos capítulos de cada uno de los planes, lo que supuso un total de 40 capítulos (que comprendían 31 entidades diferentes). La JUR eliminó de los capítulos seleccionados todos los particulares de las entidades y los datos procedentes del BCE. Este enfoque permitió al equipo auditor estudiar con detalle aspectos críticos de los planes y extraer conclusiones relevantes, pero no permitió entender completamente su

---

integridad y coherencia interna, lo que exigió que el Tribunal buscara información adicional (véase el **apartado 36**), que fue facilitada para tres bancos.

17. En relación con el segundo punto, el Tribunal evaluó si la JUR aplica un sistema adecuado de normas, incluidos manuales, directrices y marcos para la planificación de la resolución.

18. En relación con el tercer punto, el Tribunal evaluó si la JUR había contratado al número correcto de empleados con las competencias adecuadas y si les había proporcionado formación suplementaria, y también examinó la eficacia de la cooperación entre la JUR y las ANR y el BCE.

19. En la fiscalización se utilizaron criterios derivados de las siguientes fuentes:

- a) las exigencias legislativas del Reglamento del MUR y de la Directiva RRB;
- b) el Reglamento Delegado de la Comisión en el que se especifica el contenido de los planes de resolución;
- c) la lista de atributos básicos para la efectividad de los regímenes de resolución de entidades financieras del Consejo de Estabilidad Financiera;
- d) las cuatro líneas de defensa del modelo desde el Instituto de Estabilidad Financiera<sup>5</sup>.

20. El Tribunal llevó a cabo la mayor parte del trabajo de auditoría de campo entre octubre de 2016 y julio de 2017, con respecto a los planes de resolución adoptados antes de enero de 2017.

21. La evidencia de auditoría consistió en información recopilada a partir de reuniones y entrevistas con el personal de la JUR, así como en documentación interna de la JUR

---

<sup>5</sup> <http://www.bis.org/fsi/fsipapers11.htm>.

---



examinada, datos a disposición del público, manifestaciones de la JUR<sup>6</sup> (en su caso) y una encuesta a veinte ANR<sup>7</sup>.

### ***Acceso a elementos de prueba y problemas de confidencialidad***

22. Las atribuciones de fiscalización y el mandato para esta auditoría de gestión en concreto provienen de las disposiciones generales del artículo 287 del TFUE, que otorga al Tribunal de Cuentas Europeo pleno acceso a toda la documentación necesaria para llevar a cabo la fiscalización. En el curso de la fiscalización, la JUR alegó que sus prácticas y datos específicos de bancos estaban sujetos a limitaciones especiales de confidencialidad, derivadas del interés representado por la estabilidad financiera (véase también el **apartado 16**). El Tratado no prevé exenciones específicas a este respecto, pero el Tribunal pudo llegar a un acuerdo especial en relación con el tratamiento y protección de este tipo de datos, y trabajó con la dirección de la JUR para aminorar cualquier riesgo real o supuesto y garantizar al mismo tiempo el acceso a los datos necesarios para la fiscalización, trabajando también de manera exhaustiva con datos anonimizados, atendiendo a las necesidades de control.

23. La cooperación y ayuda de la JUR permitió al Tribunal llevar a cabo un trabajo de auditoría amplio y extraer con confianza las conclusiones recogidas en este primer informe especial sobre sus operaciones. La documentación en gran medida era accesible, aunque con algunas importantes excepciones. En particular, cabe señalar entre otras repercusiones que la ausencia de determinados documentos estratégicos (que según la JUR, existían tan solo en forma de borrador), supuso que no se pudiera evaluar por entero si las políticas de la JUR eran plenamente conformes con el código normativo único, mientras que el acceso esencialmente a datos anonimizados en relación con los planes de resolución hizo que no se pudieran evaluar la integridad y coherencia interna de estos. No obstante, el Tribunal pudo elaborar algunas conclusiones bien fundamentadas sobre los planes de resolución, tal y como se expone en el presente informe (véase el **anexo II**).

---

<sup>6</sup> Declaraciones escritas de la JUR en respuesta a peticiones de evidencia.

<sup>7</sup> Aunque en el MUR participan diecinueve Estados miembros, España cuenta con dos autoridades encargadas de la resolución, lo que supone una la población de estudio de veinte.

---

## **OBSERVACIONES**

### ***Planes de resolución: siguen siendo, en gran medida, un trabajo en curso***

24. En esta sección se examinan los elementos clave de los planes de resolución preparados por la JUR, y se exponen las constataciones relativas al cumplimiento del código normativo único.

### **Planificación en curso**

25. La planificación de la resolución, la tarea operativa permanente de la JUR, se aplica a todos los bancos que entran en el ámbito de sus competencias, no solo a los que se considera en dificultades. El proceso de planificación de la resolución comienza con la elaboración de un plan de resolución. En este contexto, la JUR debe determinar las funciones esenciales y ramas de actividad principales del banco y, seguidamente, evaluar si es posible liquidar el banco con arreglo al procedimiento de insolvencia nacional; este es el enfoque seguido por defecto, a menos que la JUR considere que la resolución redundaría en el interés público. Si se toma una decisión en aras del interés público, la JUR debe elaborar una estrategia de resolución que se ajuste a las circunstancias específicas del banco y, una vez dado este paso, estudia los posibles obstáculos a la resolución eficaz del banco<sup>8</sup>, dado que el plan de resolución tendría que abordar el modo de mitigar dichos obstáculos.

La **ilustración 2** muestra el proceso de planificación de la resolución.

---

<sup>8</sup> Artículo 17, apartado 5, letra g), de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias.

---

## **Ilustración 2 - Proceso de planificación de la resolución<sup>9</sup>**



*Fuente:* Junta Única de Resolución.

26. Un plan de resolución contiene los siguientes capítulos clave<sup>10</sup>:

- a) Análisis empresarial estratégico: determina las funciones esenciales y ramas de actividad principales del banco.
- b) Estrategia de resolución preferida: este capítulo aborda la factibilidad y credibilidad de la estrategia de resolución.

<sup>9</sup> En la ilustración aparece la «activación única y múltiple». Este término se refiere al número de entidades jurídicas a las que la JUR aplicará las medidas de resolución. Activación única significa que solo se aplicarán las medidas de resolución a una única entidad, por ejemplo, a la sociedad de cartera de un grupo bancario, mientras que el enfoque de activación múltiple establece que las medidas de resolución se aplicarán a más de una entidad, por ejemplo, a varias filiales.

<sup>10</sup> Página 19 de la introducción a la planificación de la JUR: <https://srb.europa.eu/en/node/163>.

- c) Continuidad financiera y operativa: evaluación de los requisitos previos en materia financiera y operativa para garantizar la continuidad durante la resolución.
- d) Resumen de la evaluación de la resolubilidad: evaluación de la existencia de obstáculos importantes a la resolubilidad y el modo en que pueden ser eliminados. En este capítulo, la JUR también determina el MREL;
- e) Resumen de la gestión.

#### Enfoque de la JUR respecto de la planificación de la resolución

27. La JUR prepara planes de resolución en cuatro fases, y así comienza con un plan de resolución transitorio (PRT), que posteriormente se encarga de actualizar y ampliar.

- a) Los PRT (o planes de la primera fase) se centran en aspectos del análisis empresarial estratégico. No están sometidos a la aprobación por la Junta en sesión ejecutiva ampliada en la reunión (véase el **apartado 8**) y sirven principalmente para uso interno.
- b) Los planes de la segunda fase son más exhaustivas que los TRP y están sujetos a la adopción de la sesión ejecutiva aplicada (véase el **apartado 8**). Se envían a los colegios de autoridades de resolución para que adopten una decisión, pero no incluyen una definición de los obstáculos importantes o del MREL.
- c) Los planes de la tercera fase incluyen la definición del colchón del MREL calculados a nivel consolidado.
- d) Los planes de la cuarta fase incluyen la definición de obstáculos importantes y del colchón del MREL consolidado y por entidades.

28. A partir de enero de 2017, el legislador encomendó a la JUR la adopción de 130 planes de resolución<sup>11</sup>, y la legislación no establecía ninguna disposición sobre medidas

---

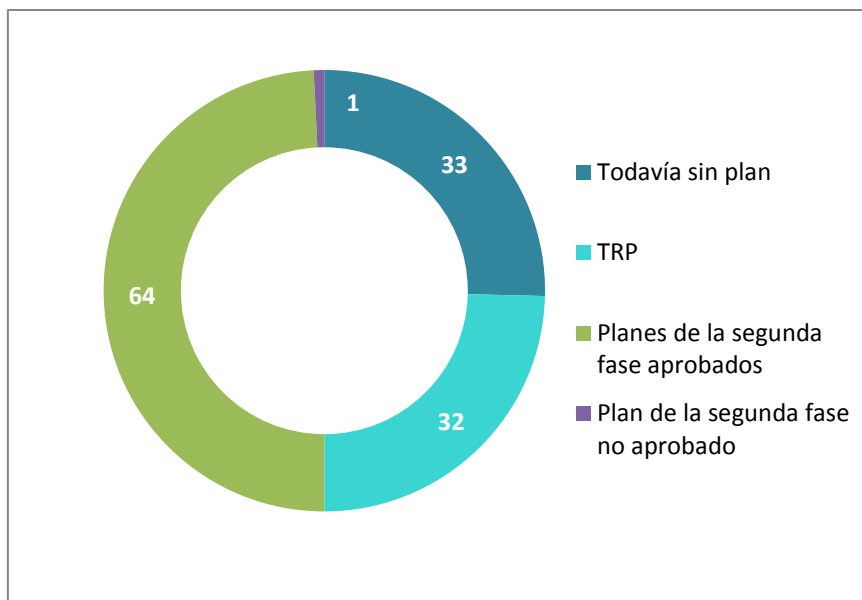
<sup>11</sup> En enero de 2017, 141 entidades bancarias estaban incluidas en el ámbito de competencias de la JUR (ocho bancos de importancia sistémica mundial, 118 entidades bancarias significativas y quince entidades transfronterizas menos significativas). No obstante, once de ellas se consideraron parte de un grupo, por lo que solamente se requerían 130 planes de resolución.

---

intermedias. Hasta la fecha no se ha alcanzado este objetivo debido a la falta de recursos (véanse los **apartados 103 a 124**). A finales de enero de 2017 había preparado 65 planes de segunda fase, 64 de los cuales habían sido aprobados<sup>12</sup>, y había elaborado PRT para 32 bancos más (véase la **ilustración 3**).

29. La legislación<sup>13</sup> exige que la JUR fije una fecha concreta para la elaboración de los primeros planes de resolución conformes con el código normativo único, pero esta fecha aún no ha sido fijada.

**Ilustración 3** - Situación de los planes de resolución a finales de enero de 2017



*Fuente:* TCE, a partir de datos facilitados por la JUR.

30. En 2016, los equipos internos de resolución de la JUR habían empezado a preparar exhaustivos planes de segunda fase. La JUR declaró que se trataba de planes pormenorizados con una longitud de 150 a 300 páginas, y, en la segunda mitad de 2016, tomó la decisión política, en sesión ejecutiva, de preparar planes de resolución más breves,

<sup>12</sup> La JUR había aprobado 58 planes de resolución para los cuales era la autoridad de resolución a nivel de grupo, y seis planes de resolución en los que otra autoridad de resolución desempeñaba ese papel (véase el artículo 2, apartado 1,(44) de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias).

<sup>13</sup> Artículo 8, apartado 12 del Reglamento del MUR.

de aproximadamente 40 páginas. La decisión se tomó para facilitar el proceso de adopción de decisiones y hacerlo más manejable.

31. Aunque los bancos difieren considerablemente en su complejidad, esta longitud máxima indicativa se aplica a todos los planes, lo cual supone que se deja de incluir gran cantidad de información necesaria u obligatoria, tal y como se expone en la siguiente sección.

32. En el **cuadro 4** se resume la estructura de la JUR para los planes de resolución a partir de 2017 y se muestra a qué partes interesadas se envía cada parte de un plan. No todas las partes interesadas reciben la misma información por parte de la Junta Única de Resolución. Un extremo significativo es que las notas técnicas de referencia, que incluyen elementos relevantes, como las estrategias de resolución alternativas, no se facilitan ni a los colegios de autoridades de resolución ni a la JUR en sesión ejecutiva. En la legislación no se prevé limitar el intercambio de información con los miembros del colegio de autoridades de resolución<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El artículo 88, apartado 3, de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias solo exige que las ANR no estén sujetos a requisitos de confidencialidad.

---

**Cuadro 4 - Estructura y destinatarios de los planes de resolución a partir de 2017**

	Plan	Anexos	Notas técnicas de referencia	Diapositivas de presentación
Contenido	Resultados y resumen de alto nivel del análisis requerido	Anexos normalizados, como listas (personas de contacto, sistemas informáticos, etc.), datos sobre los pasivos/plantillas de la ABE, evaluación de la resolubilidad, propuesta motivada del MREL, planes de activación múltiple, propuestas bancarias sobre el modo de eliminar los obstáculos	Análisis técnicos o hipótesis en los que se basen los principales elementos del plan de resolución (por ejemplo, funciones esenciales, acceso a la infraestructura de los mercados financieros, instrumentos de resolución o estrategias alternativas, acceso a liquidez a corto plazo, gravámenes que pesan sobre los activos, continuidad operativa)	Para la presentación del plan a los colegios de autoridades de resolución (CAR)
Compartido con <sup>15</sup> :	MUR, sesión ejecutiva ampliada, miembros de los CAR	MUR, sesión ejecutiva ampliada, miembros de los CAR	MUR, BCE	Miembros de los CAR, observadores de los CAR

Fuente: adaptación de la JUR.

33. El plan de trabajo para 2017 de la JUR preveía la preparación de 27 PRT de los 33 planes que aún no habían comenzado a finales de enero de 2017. Los 32 PRT existentes iban a pasar a la segunda fase, y los 65 planes de segunda fase iban a avanzar hasta la tercera fase. La fecha límite era el primer trimestre de 2018.

34. Teniendo en cuenta los avances logrados hasta finales de julio de 2017, la carga de trabajo prevista y el personal actual de que dispone la JUR, este plan pecaba de excesivo optimismo (véanse también los **apartados 114, 124 y 125**).

---

<sup>15</sup> En el contexto de este cuadro, «MUR» significa que los planes de resolución se comparten con las ANR que participan en el equipo interno de resolución. Los miembros de los CAR se definen en el artículo 88, apartado 2, de la Directiva RRB. Los observadores de los CAR son, por ejemplo, las autoridades de resolución de terceros países (artículo 88, apartado 3, de la Directiva RRB) o las ANR si el MUR participa como miembro de un CAR.

### **Síntesis del contenido de los planes de resolución**

35. El código normativo único proporciona orientaciones sobre el contenido de los planes de resolución. Para evaluar la conformidad por parte de la JUR, se desarrolló un amplio conjunto de criterios basados en los requisitos del código normativo único para los planes de resolución, y se estudiaron estos planes incluidos en la muestra. Como se mostrará en los siguientes apartados, los propios planes de resolución solo cumplían una parte mínima de los criterios aplicados.

36. La JUR comunicó al Tribunal que, aunque los propios planes de resolución carecieran de detalles, el organismo disponía de considerable información de referencia adicional para complementar casi la mitad del número total de planes previstos. Si bien no se incluía formalmente en los planes de resolución, esta información era parte importante de la base informativa para la comprensión y toma de decisiones por parte de la JUR en relación con los bancos incluidos en su ámbito de competencias. El examen de este material en el caso de tres bancos reafirmó al Tribunal en la idea de que existían menos lagunas en los datos de la JUR de lo que se podría deducir con solo la lectura de los planes de resolución. Sin embargo, persisten considerables deficiencias en relación con los requisitos del código normativo único.

### **Elementos clave de los planes de resolución que aún faltan**

37. En los siguientes apartados se definen aquellos ámbitos en los que la evaluación del Tribunal demostró que los planes de resolución de la JUR no cumplían los requisitos del código normativo único.

#### Análisis empresarial estratégico

38. En este ámbito, los planes de resolución mostraban diversas carencias. Por ejemplo, no describían adecuadamente la estructura de los grupos bancarios en cuestión ni evaluaban los modelos de negocio, gobernanza o propiedad, a efectos de la planificación de la resolución, mientras que la única información financiera disponible era de carácter general y consolidada, en lugar de referirse específicamente a cada entidad. Estas deficiencias se

---



mitigaron en parte, aunque no enteramente, gracias a la disponibilidad de datos adicionales incluidos en la información de referencia y las notas.

39. Un extremo significativo es que a los planes de la muestra les faltaban elementos referentes a interdependencias organizativas esenciales, tanto internas como externas<sup>16</sup>. Si bien la JUR cuenta con información sobre las contrapartes significativas, el Tribunal no pudo encontrar ningún análisis sobre las mismas en el que se determinaran posibles riesgos de contagio.

#### *Funciones esenciales*

40. En el análisis empresarial estratégico había que valorar qué funciones son tan esenciales que su cese tendría efectos en la estabilidad financiera o en la economía real, y también en qué grado las funciones de un banco podrían ser sustituidas por las de otro banco o bancos del mercado. La justificación aportada por la JUR para estas valoraciones no siempre era clara en los capítulos incluidos en la muestra.

41. No obstante, la JUR ha logrado importantes avances al ofrecer orientaciones a los equipos internos de resolución por medio de una plantilla destinada a recabar datos sobre las funciones esenciales, que será aplicada a partir de 2017.

42. La JUR no pudo facilitar una síntesis de las funciones esenciales de cada una de las entidades incluidas en su ámbito de competencias. La mayoría de los capítulos incluidos en la muestra consideraba esencial la captación de depósitos. Algunos planes de resolución distinguían entre depósitos minoristas y corporativos, pero no todos.

43. La potencial necesidad de que ciertos pasivos como los depósitos queden exentos de la recapitalización interna, al formar parte de una «función esencial», reduce el importe de los pasivos disponibles para la recapitalización interna y aumenta aún más la trascendencia de prever un colchón adecuado del MREL. Sin embargo, los planes de resolución desarrollados

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, frecuentemente faltaban activos y pasivos intragrupo, fondos propios intragrupo, derivados intragrupo y acuerdos de transferencia de pérdidas intragrupo.

---

hasta la fecha no han fijado un importe del MREL, lo que aumenta la probabilidad de que se considere que no se puede llevar a cabo la resolución de los bancos.

### Estrategia de resolución preferida

#### *Evaluación de la credibilidad y factibilidad de la liquidación*

44. Antes de que la JUR defina una estrategia de resolución, ha de evaluar si la liquidación con arreglo al procedimiento de insolvencia ordinario es creíble y, en ese caso, si también es factible.

45. A la hora de evaluar la credibilidad de una liquidación, la JUR toma en consideración el probable impacto en el sistema financiero, y, en concreto, si la liquidación lograría los objetivos de la resolución<sup>17</sup>, entre los que se incluye la protección de los depósitos garantizados<sup>18</sup>.

46. En su evaluación de la credibilidad, la JUR afirmó en varios casos que el sistema de garantía de depósitos (SGD) aplicable no podía cumplir las exigencias de la Directiva SGD, ni disponía de fondos suficientes para gestionar la liquidación de un banco importante. Por tanto es más difícil lograr el objetivo de proteger los depósitos cubiertos mediante la liquidación.

47. Para evaluar la factibilidad de la liquidación, la Junta debe examinar si los sistemas de información de gestión del banco son capaces de comunicar la información que exige la Directiva SGD. Por ejemplo, se necesita el valor total de los depósitos cubiertos, por depositante, ya que el SGD tiene que pagar el importe garantizado de 100 000 euros por depositante dentro de un plazo determinado<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Artículo 24, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

<sup>18</sup> Artículo 14, apartado 1 del Reglamento del MUR.

<sup>19</sup> Artículo 8 de la Directiva SGD.

---

48. El Tribunal no encontró ninguna información en los planes de resolución de la muestra de financiación disponible del SGD que facilite dicha evaluación.

49. Los SGD nacionales no tienen obligación jurídica de cooperar con la JUR., aunque esta consulta no se ha llevado a cabo. Pese a ello, el Reglamento Delegado sugiere que la JUR consulte a los SGD nacionales<sup>20</sup>, aunque esta consulta no se ha llevado a cabo.

50. Si bien la mayoría de los planes de resolución llegaban a la conclusión de que la liquidación no era creíble, el Tribunal solo constató motivos vagos para sustentar este tipo de conclusiones, por ejemplo, que habría repercusiones significativamente nocivas en el sector bancario nacional. No se facilitaron los detalles más específicos que exige el código normativo único<sup>21</sup>.

51. Se puede adoptar una medida de resolución, en interés público, si es necesario para la consecución de los objetivos de la resolución, y si es proporcional a dichos objetivos. Otro requisito es que se haya determinado que la liquidación no cumpliría los objetivos de resolución en la misma medida. Las únicas declaraciones de este tipo incluidas en los planes de resolución eran de carácter muy general y carecían de detalles adicionales.

52. Por último, faltaba asimismo la declaración obligatoria sobre la incidencia que la liquidación tendría en la obtención por el banco de ayudas públicas extraordinarias<sup>22</sup>.

#### *Identificación de una estrategia de resolución preferida*

53. A finales de enero de 2017, la JUR había desarrollado estrategias de resolución sobre la base de que los potenciales obstáculos (que podrían ser importantes) serán abordados en algún momento en el futuro, cuando también se hayan definido los porcentajes del MREL.

---

<sup>20</sup> Considerando 20, del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

<sup>21</sup> Artículo 24, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

<sup>22</sup> Artículo 24, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

---

54. El Tribunal no encontró ninguna estrategia de resolución preferida que abordara igualmente cambios no previstos a corto plazo. Por tanto, si se requirieran decisiones de resolución en un futuro próximo, es probable que estas se desviarán de los planes.

55. El código normativo único exige una descripción de todas las alternativas a la estrategia de resolución preferida si esta no pudiera aplicarse<sup>23</sup>. El Tribunal constató que la amplia mayoría de los capítulos incluidos en la muestra no abordaban alternativas a la estrategia preferida.

56. El código normativo único exige que en el capítulo de la estrategia de resolución se proporcione un plazo estimado para la ejecución de todos los aspectos pertinentes del plan<sup>24</sup>. Sin embargo, ninguno de los capítulos objeto de la muestra incluía dicho plazo.

#### *Establecimiento de los instrumentos y de las competencias de resolución*

57. En la gran mayoría de los planes de resolución, el instrumento elegido es la recapitalización bancaria abierta. En este supuesto, el banco cerraría teóricamente el viernes y volvería a abrir con normalidad el lunes siguiente, porque las medidas de resolución de recapitalización se habían adoptado durante el fin de semana.

58. Algunos planes de resolución indican que los sistemas informáticos de los bancos tendrían problemas para facilitar los datos necesarios a tiempo para la recapitalización interna.

59. Un estudio interno de la JUR ha tratado de distintos problemas operativos en relación con el instrumento de recapitalización interna. El estudio llega a la conclusión de que es preciso seguir trabajando, en particular, con respecto al plazo previsto y a la factibilidad de las amortizaciones y conversiones en cascada. No está previsto que la JUR facilite orientaciones internas sobre la aplicación de la recapitalización interna hasta el cuarto

---

<sup>23</sup> Considerando 22 y artículo 22, apartado 2, letra e) del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

<sup>24</sup> Artículo 22, apartado 2, letra d) del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

---

trimestre de 2017, aunque la amplia mayoría de los planes de resolución ya prevén el uso de este instrumento.

60. La recapitalización interna de depósitos y bonos en un plazo de 48 horas constituiría un inmenso desafío técnico para la mayoría de los bancos, dada la complejidad de sus sistemas informáticos y de gestión. Antes de ejecutar un plan de recapitalización interna, es necesario que los sistemas de gestión puedan calcular el importe disponible para llevarla a cabo. Según la práctica actual de la JUR, no se exige a las entidades que comprueben el uso potencial del instrumento de recapitalización interna para demostrar su viabilidad.

61. En opinión del Tribunal, se sobrestimaría la capacidad de absorción de pérdidas de un banco si se incluyen pasivos que no pueden recapitalizarse en el plazo que prevé la estrategia de resolución.

62. La Comisión ha propuesto recientemente la introducción de un instrumento de moratoria para toda la UE que podría utilizarse, por ejemplo, para suspender las obligaciones de pago del banco durante un máximo de cinco días laborables. Con arreglo a la propuesta, si bien la autoridad de supervisión estará obligada a consultar a la autoridad de resolución, esta última no podría por sí misma estar facultada para activar la herramienta<sup>25</sup>. La opción de un instrumento de moratoria utilizable por las propias autoridades de resolución podría aportar flexibilidad (en particular para el banco afectado) a la preparación para una recapitalización interna.

63. El código normativo único exige una evaluación de la eficacia jurídica de los instrumentos de resolución<sup>26</sup>. El Tribunal no encontró esta información en ninguno de los planes de resolución incluidos en la muestra.

64. El código normativo único exige la JUR mencionar todas las competencias de resolución su intención de hacer uso de los planes de resolución<sup>27</sup>. No obstante, el Tribunal no encontró

---

<sup>25</sup> El artículo 29 *bis* de la propuesta de la Comisión de modificación de la Directiva BRRD <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2016:0852:FIN>

<sup>26</sup> Artículo 25, apartado 3, letras a) y e) del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

---

dicha mención en ninguna de las muestras. Estas competencias pueden comprender, por ejemplo, la capacidad para ampliar los vencimientos o para extinguir contratos específicos, más que para actuar de manera global, como en el caso de las moratorias. Las competencias se recogen en la plantilla del dispositivo de resolución. Sin embargo, al definir cuál debería utilizarse, es necesario analizar y comprender los tipos de pasivo a los que se aplicarían las competencias, y los planes de resolución de la muestra no contenían esta información detallada.

#### *Evaluación de la factibilidad y la credibilidad de la estrategia de resolución preferida*

65. El Tribunal no encontró ninguna evaluación de la factibilidad de las estrategias de resolución seleccionadas en ninguno de los capítulos incluidos en la muestra. En consecuencia, los planes no llegaban a ninguna conclusión sobre si la estrategia de resolución preferida se podría aplicar en el momento oportuno y de manera eficaz, tal y como exige el código normativo único<sup>28</sup>.

66. Otro requisito es que las autoridades de resolución evalúen la credibilidad de una estrategia, lo que supone tomar en consideración el probable impacto de la resolución en los sistemas financieros y en la economía real. Sin embargo, esta evaluación tampoco se incluía en los planes objeto de la muestra. La JUR no había evaluado el impacto potencial de los instrumentos de resolución seleccionados (en particular, el instrumento de recapitalización interna), ni tampoco había tenido en cuenta el impacto en otras entidades financieras, en las pymes y en los inversores minoristas<sup>29</sup>.

#### *Valoración en el contexto de la resolución*

67. El código normativo único exige la descripción de la información que sea necesaria para aplicar la estrategia de resolución<sup>30</sup>. Una parte importante de dicha información está

---

<sup>27</sup> Artículo 10, apartado 7, letra g), de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias.

<sup>28</sup> Artículos 26 a 31 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

<sup>29</sup> Artículo 32 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

<sup>30</sup> Artículo 22, apartado 3, letra a) del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

---

constituida por los datos sobre la valoración del banco a efectos de la resolución, lo que constituye un procedimiento extremadamente complejo y prolongado. En ninguno de los capítulos incluidos en la muestra encontró el Tribunal declaraciones a este respecto. De ello se infiere que la JUR no pudo, según lo exigido, evaluar si es factible el suministro de dicha información<sup>31</sup>.

#### Continuidad financiera y operativa

68. El código normativo único dispone que los planes de resolución deben incluir un análisis de los requisitos de financiación contemplados en la estrategia de resolución. Los planes que estudió el Tribunal, sin embargo, no ofrecían nada aparte de declaraciones de carácter general sobre financiación en el capítulo dedicado a la continuidad financiera. Faltaba información sobre el modo de financiación de las sucursales y filiales situadas en Estados miembros no participantes durante la resolución<sup>32</sup>.

69. Los planes tampoco informaban de la aplicabilidad de los acuerdos de nivel de servicio en caso de una resolución. En los casos donde las funciones esenciales están separadas, no queda claro si los acuerdos de nivel de servicio se pueden seguir aplicando. Muchos de los planes no recogían ninguna disposición de emergencia, en particular respecto de los sistemas de pago y liquidación.

#### Evaluación de la resolubilidad

70. Se debería considerar que un banco es resoluble si resulta factible y creíble liquidarlo con arreglo al procedimiento de insolvencia ordinario o resolverlo mediante la aplicación de medidas de resolución.

71. En ninguno de los documentos incluidos en la muestra llegaba la JUR a la conclusión categórica de que realmente se podía llevar a cabo la resolución de un banco. Si bien algunos capítulos contenían un breve resumen de la evaluación de la pertinencia de la

---

<sup>31</sup> Artículo 29, apartado 3, del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

<sup>32</sup> Artículo 22, apartados 5 y 2, letra d) del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

---

resolución, en la mayoría de ellos, este resumen se limitaba a un pequeño número de posibles impedimentos.

72. El Reglamento del MUR exige que la Junta informe oportunamente a la ABE cuando se considere que no puede llevarse a cabo la resolución de un banco. En julio de 2017, la JUR no había enviado estas notificaciones a la ABE.

#### *Obstáculos importantes*

73. El código normativo único exige a la JUR que identifique y aborde los obstáculos importantes a las resoluciones, clasificándolos, como mínimo, en las siguientes categorías: (a) estructura y operaciones; (b) recursos financieros; (c) información; (d) aspectos transfronterizos; (e) aspectos legales. A pesar de esta obligación jurídica, el proceso para abordar los obstáculos importantes aún no ha comenzado. En sus planes de segunda fase, la JUR no ha ido más allá de la identificación de los potenciales obstáculos.

74. Según la JUR, el proceso completo de definición de los obstáculos importantes, incluida la consulta a las autoridades competentes y las decisiones conjuntas por parte de los colegios de autoridades de resolución, durará cerca de un año, y no se espera que comience hasta 2018.

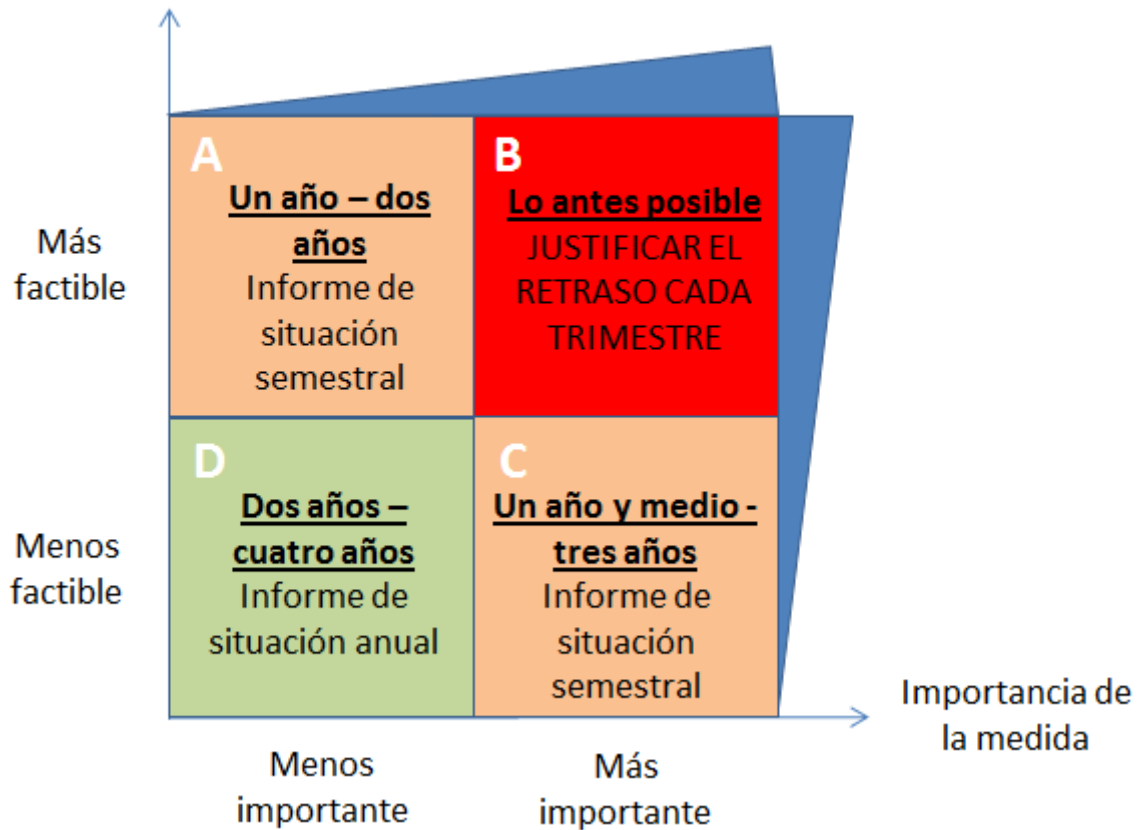
75. La ***ilustración 5*** procede del manual de planificación de la resolución e indica el plazo previsto para la supresión de los obstáculos, en función de la factibilidad de ejecución y de la importancia de la medida.

---



### **Ilustración 5 - Plazo para la supresión de obstáculos**

Factibilidad de la ejecución



Fuente: Junta Única de Resolución.

76. Tal y como se ha indicado en el **apartado 28**, se espera que solo 65 planes de tercera fase estén disponibles para finales del primer trimestre de 2018. Suponiendo que los planes de resolución avancen hasta la fase cuatro a mediados de 2019, los bancos dispondrán de tiempo para suprimir todos los obstáculos importantes antes de mediados de 2022.

#### *Requisito mínimo de pasivos admisibles (MREL)*

77. Uno de los componentes fundamentales de un plan de resolución es la implantación del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL). Se trata del cálculo del importe mínimo de fondos propios y pasivos (incluidos los depósitos) que necesita un banco para la conversión o la amortización en caso de recapitalización interna. La JUR no ha establecido aún los objetivos de MREL consolidado o para cada entidad.

78. Los porcentajes indicativos y no vinculantes para el MREL calculados a nivel consolidado fueron objeto de un debate informal con los bancos en talleres celebrados en 2016, pero no se compartieron con los colegios de autoridades de resolución. Hasta la fecha, no han sido tomados en consideración factores específicos de las entidades, como la exclusión de determinados pasivos en la recapitalización interna, los obstáculos importantes y los requisitos derivados de la evaluación supervisora (PRES) (resultados de la revisión y evaluación supervisoras).

79. Dado que aún no se han definido requisitos para el MREL, no se realiza un seguimiento de sus porcentajes reales.

#### Resúmenes de la gestión

80. La JUR deberá incluir, en todos los planes de resolución, un resumen de la gestión que abarque una síntesis de todos los aspectos del marco jurídico<sup>33</sup>. La información incluida en los resúmenes que examinó el Tribunal dista mucho de cumplir este requisito. Los elementos ausentes se recogen en el ***anexo III***.

#### Divulgación de los planes de resolución

81. La JUR tiene la obligación de divulgar todas las partes significativas de los planes de resolución a los bancos afectados, que, por el momento, solo han recibido información indicativa limitada, como los cálculos del MREL a nivel de grupo o los posibles obstáculos. El Reglamento del MUR también exige que la JUR tenga en cuenta la respuesta de los bancos. Sin embargo, los planes de resolución que estudió el Tribunal no contenían comentarios de los bancos afectados.

82. La JUR alega que los distintos componentes del código normativo único tratan la cuestión de la divulgación de modos diversos y de manera no intencionada. Mientras que el Reglamento del MUR<sup>34</sup> se refiere a elementos importantes de los planes de resolución, la

---

<sup>33</sup> Artículo 22, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

<sup>34</sup> Artículo 8, apartado 6 del Reglamento del MUR.

---

Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias<sup>35</sup> y el Reglamento Delegado<sup>36</sup> solo exigen la divulgación del resumen de la gestión.

### **Cumplimiento limitado del código normativo único**

83. Resumiendo lo ya señalado en los ***apartados 37 a 82***, los planes de la muestra no cumplen el código normativo único. El grado de cumplimiento mejora si se toma en consideración la información de referencia que menciona el ***apartado 36***, aunque se constató que dicha información de referencia no se recopila en el caso de todos los bancos.

### ***Las orientaciones fijadas para planificar la resolución deben mejorar***

84. El Tribunal procedió a fiscalizar el sistema propio de manuales y procedimientos de la JUR para la planificación de la resolución, y constató que existen orientaciones básicas, pero que es necesario trabajar más en este ámbito.

### **Los manuales y plantillas requieren actualizaciones y mejoras**

85. Al planificar la resolución hay que contar con procedimientos, manuales y directrices adecuados para garantizar un enfoque correcto y coherente entre las numerosas partes que actúan en el proceso. La JUR implantó mecanismos idóneos para guiar este proceso mediante la preparación de un manual de planificación de la resolución, que se redactó con la ayuda de las ANR. La JUR también está desarrollando en la actualidad varios documentos estratégicos tanto internos como externos.

86. El manual de planificación de la resolución tiene por finalidad promover un enfoque coherente para planificar la resolución en la JUR y en las ANR. La JUR lo aprobó como un proyecto de documento interno en marzo de 2016. Desde entonces, se ha exigido a los equipos internos de resolución que lo utilicen al preparar los planes de resolución. El manual de planificación de la resolución fue congelado (no sujeto a actualizaciones) durante un año

---

<sup>35</sup> Artículo 10, apartado 1, letra g), de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias.

<sup>36</sup> Artículo 72 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

---

a fin de recabar información sobre las primeras experiencias de los equipos internos de resolución en su trabajo con el mismo.

87. Además de lo anterior, la JUR ha elaborado o tiene previsto elaborar plantillas de comunicación de información<sup>37</sup>, con el objetivo de garantizar que toda la información necesaria que reciba de los bancos está en un formato estándar para la planificación y la toma de decisiones. Estas plantillas completan la información ya facilitada en los modelos del BCE y de la ABE<sup>38</sup>. En casos específicos, la JUR también puede pedir información directamente a un banco.

88. Por los motivos que se recogen a continuación, es necesario seguir desarrollando el manual de planificación de la resolución. No obstante, la JUR ha pospuesto dos veces una actualización prevista, primero hasta finales de 2017 y, a continuación, hasta el segundo trimestre de 2018.

89. El primer motivo para actualizar el manual de planificación de la resolución es incluir orientaciones normativas sobre una serie de cuestiones específicas. Por ejemplo, tal y como exige el código normativo único, el manual de planificación de la resolución aborda la definición de los obstáculos importantes, pero no exige que esto tenga que tratarse en los planes de resolución de segunda fase.

90. En segundo lugar, el manual de planificación de la resolución no tiene en cuenta determinadas disposiciones legislativas relevantes. Así, por ejemplo, aunque el Reglamento Delegado<sup>39</sup> exige que los planes de resolución incluyan un resumen de gestión, el manual de planificación de la resolución no se refiere a este requisito. Igualmente, aunque el manual de planificación de la resolución requiere una evaluación de la resolubilidad, la plantilla que ofrece para el resumen de la gestión no prevé dicha declaración. Además, ni el capítulo

---

<sup>37</sup> Las plantillas de la JUR abarcan los datos sobre el pasivo, las funciones esenciales, las infraestructuras de los mercados financieros y las ramas de actividad principales del banco (en curso de elaboración).

<sup>38</sup> Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1066 de la Comisión.

<sup>39</sup> Artículo 22, apartados 2 a 8 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión

---

sobre el resumen de la gestión ni el capítulo sobre la evaluación de la resolubilidad recogen la obligación de informar a la ABE si se considera que no es posible llevar a cabo la resolución de un banco<sup>40</sup>.

91. En tercer lugar, el manual de planificación de la resolución debe actualizarse para incluir la decisión política de septiembre de 2016 de dejar de redactar planes de resolución exhaustivos, y preparar en su lugar versiones condensadas de 40 páginas aproximadamente (véase el **apartado 30**). Sin embargo, aún no se han facilitado orientaciones sobre el contenido de los planes de resolución condensados. Este cambio en el enfoque respecto de la planificación de la resolución se produjo en el mismo momento en que numerosos PRT y planes de la segunda fase ya se habían desarrollado o se estaban elaborando sobre la base de un análisis en profundidad. En una encuesta que elaboró el Tribunal, algunas ANR contestaron que se habían visto obligadas a gastar valiosos recursos en la reelaboración de los planes de resolución.

92. El código normativo único<sup>41</sup> permite la aplicación de obligaciones simplificadas para determinados bancos<sup>42</sup> en el contexto de la planificación de resolución. En mayo de 2017, la JUR no había utilizado aún esta opción para ninguna entidad incluida en su ámbito de competencias<sup>43</sup>, y el manual de planificación de la resolución no aborda el contenido de los planes de resolución simplificados y los correspondientes criterios de admisibilidad<sup>44</sup>. La

---

<sup>40</sup> Artículo 10, apartado 4, y 5 del Reglamento del MUR.

<sup>41</sup> Artículo 10, apartado 4, letra g), de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias.

<sup>42</sup> Directriz de la ABE 2015/16.

<sup>43</sup> De conformidad con el artículo 4, apartado 10, de la Directiva RRB, la JUR solo puede aplicar obligaciones simplificadas a entidades bancarias menos significativas. En cuanto a los bancos menos significativos en el ámbito de competencias de las ANR, la encuesta puso de manifiesto que se había previsto la simplificación de las obligaciones para 2 400 bancos menos significativos.

<sup>44</sup> La ABE ha publicado un documento de consulta sobre los criterios de admisibilidad. Ofrece orientaciones para establecer cuándo un banco cumple los requisitos para la aplicación de las obligaciones simplificadas. La ABE publicará una norma técnica de regulación después del final del plazo de consulta (8.8.2017).

---

mitad de las autoridades nacionales de resolución de la encuesta del Tribunal confirmaron la falta de orientaciones de la JUR en este sentido. Durante la fiscalización, la JUR no nos facilitó una nota de orientación sobre dicho tema.

93. Además de las mejoras en el manual de planificación de la resolución, también hay margen para perfeccionar las plantillas de comunicación que desarrolla la JUR. Uno de los objetivos de dichas plantillas era obtener información que no esté disponible pueda obtenerse de otras fuentes. No existen vínculos entre las plantillas de la JUR y de la ABE, aunque ambas solicitan algunos datos paralelos. Por ejemplo, en la inmensa mayoría de los casos, las plantillas de datos sobre el pasivo (PDP) de la JUR y la plantilla de la estructura del pasivo del ABE<sup>45</sup> piden información similar sobre derivados. Para 2017, y a fin de evitar sobrecargar a los bancos con solicitudes de datos si existe un solapamiento, la JUR permitió que las entidades facilitaran datos únicamente en la plantilla de la JUR. La situación descrita muestra la complejidad del sistema tal y como se ha configurado.

### **Notas de orientación**

94. A fin de garantizar la aplicación coherente de la legislación vigente y una metodología armonizada en todos los planes de resolución, la JUR ha establecido un detallado programa de trabajo, con la preparación de una serie de notas de orientación en 2017 y en la primera mitad de 2018. Dado que estas orientaciones normativas sobre asuntos fundamentales aún están en fase de desarrollo, será difícil incluirlas en los planes de resolución de 2017.

95. El calendario interno de la JUR para preparar las notas de orientación en 2017 se revisó en julio de ese año, lo que retrasó la finalización de varias notas. Dado que el departamento encargado de esta tarea sufre actualmente una gran escasez de personal (véase el **apartado 109**), las actuales fechas de finalización también parecen difíciles de respetar.

96. En varios puntos de la encuesta, las autoridades de resolución afirmaron que la JUR debería hacer más hincapié en definir las mejores prácticas y ofrecer orientaciones uniformes para planificar de la resolución.

---

<sup>45</sup> Anexo (i) LTD y anexo V modelo de la ABE.

---

97. El código normativo único<sup>46</sup> exige que los planes de resolución tengan en cuenta los supuestos que puedan producirse, incluido el de la inviabilidad de carácter idiosincrásico (específica del banco) o el de la inviabilidad en un momento de inestabilidad financiera general o de otros factores que afecten a todo el sistema. No obstante, una nota de orientación de la JUR insta a que los planes de resolución se basen únicamente en el supuesto idiosincrásico, y que se empleen otros supuestos para probar la credibilidad y factibilidad de la estrategia de resolución preferida. En los planes de resolución incluidos en la muestra no constaba que dichas pruebas se hubieran llevado a cabo, ni descripción alguna de los presuntos supuestos en el caso de los planes incluidos en la muestra. En los planes de resolución incluidos en la muestra no se encontraron evidencias de que dichas pruebas se hubieran llevado a cabo, ni descripción alguna de los supuestos escenarios en el caso de los planes incluidos en la muestra.

98. El propio análisis interno que hace la JUR de los planes de resolución demuestra que no tienen en cuenta todos los supuestos pertinentes. La JUR ha declarado que se requieren directrices suplementarias para definir de manera coherente el supuesto que debe utilizarse.

99. El análisis transversal de la JUR llevado a cabo en la primera ola de planes de resolución (los que se redactaron en 2016) reveló una falta adicional de metodología coherente. En el análisis se constató que las diferentes interpretaciones de la legislación vigente y la ausencia de una metodología armonizada habían provocado incoherencias entre los planes así como un nivel insuficiente de detalle. Por ejemplo, algunos equipos internos de resolución llevaron a cabo evaluaciones en función de las ramas de actividad y no en función de las entidades jurídicas. Algunos planes consideraron esenciales los servicios de banca privada o de gestión de activos, mientras que otros, en circunstancias similares, los consideraron no esenciales.

### **Política sobre obstáculos importantes y el MREL**

100. Otras dos decisiones políticas de la JUR afectan a la conformidad de los planes de resolución con el marco legislativo. En primer lugar, el código normativo único exige que los

---

<sup>46</sup> El artículo 8, apartado 6, del Reglamento del MUR, y artículo 10, apartado 3, de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias.

---

planes de resolución incluyan una relación de los obstáculos importantes<sup>47</sup>. Este es un proceso de consulta que requiere recursos, dura alrededor de un año y debe dar lugar a medidas de seguimiento por parte de la JUR para suprimir los obstáculos identificados. La JUR ha adoptado una decisión de política interna para iniciar este proceso en 2018, y hasta entonces (véanse los ***apartados 73 y 74***), se limitará a identificar los potenciales obstáculos respecto de los cuales, dado que no se consideran «importantes», no adoptará medidas formales. En opinión del Tribunal, esta política provisional no se ajusta a las exigencias legislativas.

101. En segundo lugar, no existe una política definitiva relativa al cálculo del MREL. La JUR ha publicado el enfoque preliminar que había seguido en 2016<sup>48</sup>, basado en objetivos del MREL «informativo» (véase el ***apartado 78***). El documento estratégico final sobre el MREL, con miras a fijar metas vinculantes, no se ha programado hasta finales de 2017. La encuesta del Tribunal demostró que las autoridades nacionales de resolución tienen especial interés en que la JUR logre avances en este documento estratégico y en uno sobre obstáculos importantes. Hay que actuar sobre estos puntos para garantizar que los planes son conformes con el código normativo único y que los bancos cuentan con capacidad suficiente para absorber las pérdidas.

### **Control de la gestión y garantía de calidad**

102. La JUR facilitó al Tribunal únicamente una descripción general de sus marcos de control interno y garantía de la calidad. El balance de las constataciones del presente informe (véanse los ***apartados 37 a 82***) revela insuficiencias en estos controles de gestión, lo cual queda corroborado por el propio análisis transversal llevado a cabo por la JUR, que reveló varias deficiencias cualitativas en los planes de resolución.

---

<sup>47</sup> Artículo 10, apartado 7, del Reglamento del MUR, y artículo 17, apartado 1, de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias.

<sup>48</sup> <https://srb.europa.eu/en/node/201>.

---



### ***La JUR sufre una grave falta de personal***

103. En la fiscalización se examinaron cuestiones relativas a recursos humanos desde el momento de la creación de la JUR y se constató una falta de priorización de la contratación, necesaria en la fase de puesta en marcha.

### **Incumplimiento persistente de los objetivos en materia de personal**

104. La Comisión calculó en un principio que los requisitos en materia de personal de la JUR serían de 309 equivalentes a tiempo completo (ETC)<sup>49</sup>. La cifra se obtuvo en parte de la evaluación comparativa con el Organismo federal de garantía de depósitos estadounidense, que tiene atribuida una gama similar de funciones en el ámbito de la resolución. El plan inicial era que la JUR alcanzara esta cifra a finales de 2015. En septiembre de 2016 la JUR revisó sus necesidades de personal y aumentó la cifra inicial hasta los 350 ETC, que debían alcanzarse en 2017. El proyecto de presupuesto plurianual para el período 2018-2020 prevé un aumento adicional hasta los 410 ETC para finales de 2019, una subida del 33 % en comparación con la cifra inicial.

105. Las cifras reales de personal han incumplido persistentemente el objetivo desde el principio. Las campañas iniciales de contratación fueron organizadas por la Comisión. Cuando la JUR asumió plenas competencias de contratación en marzo de 2015, contaba con 35 empleados, y esta cifra aumentó a 101 al final de 2015 y a los 171 al final de 2016.

106. La situación es especialmente grave en el caso de la contratación de expertos en resolución y en políticas, pues las necesidades en estos ámbitos se infravaloraron en 2015 y 2016. También se observa una carencia grave de personal informático y de secretaría.

107. Las carencias de personal en las direcciones de planificación de la resolución han afectado significativamente al proceso de planificación y han incidido especialmente en la carga de trabajo de los coordinadores de los equipos internos de resolución, la mayoría de los cuales son responsables de más de diez bancos. Las obligaciones que la legislación

---

<sup>49</sup> COM2013(520) 71 final de 10 de julio de 2013. Esta cifra no incluye a los expertos nacionales en comisión de servicio ni a los trabajadores en prácticas.

---

impone a la JUR, como su función de planificación de la resolución en el caso de entidades bancarias transfronterizas menos significativas, ejercen aún más presión sobre unos recursos ya escasos.

108.108. El cuadro de efectivos de la JUR aborda esta necesidad de personal en términos de cifras globales y puestos y grados deseados. La JUR ha determinado el número de empleados que necesita para cubrir el trabajo en función del tamaño de un grupo bancario, pero no ha evaluado los conocimientos especializados y otras cualificaciones necesarias en cada una de las direcciones y departamentos de planificación de la resolución. Algunas direcciones tienen pocos expertos en campos específicos (por ejemplo, expertos en valoración) y personal con cualificaciones lingüísticas pertinentes, o carecen totalmente de ellos. En algunos departamentos hay un elevado porcentaje de profesionales de escasa experiencia.

109. Debido a la falta de personal, no se ha completado un trabajo importante de formulación de políticas y directrices. Al final de marzo de 2017, la dirección competente en cuestiones de estrategia, procesos y metodología de la resolución solo contaba con un tercio de su personal previsto. Para compensar en parte estas carencias, las direcciones de planificación de la resolución dedicaban una parte considerable de su tiempo a las cuestiones de estrategia y otras que no estaban relacionadas con la resolución (un 25 % en 2016), en lugar de centrarse en sus funciones esenciales.

110. La elevada rotación de los efectivos se ha traducido en falta de personal en el departamento de informática, que tampoco cuenta con sistemas adecuados, por lo que no puede respaldar de manera eficiente el proceso de planificación de la resolución. La introducción de un sistema informático mejorado para la planificación de la resolución tendría que formar parte de la estrategia informática que se está desarrollando en la actualidad.

111. Las carencias de personal en la JUR han provocado elevados porcentajes de horas extraordinarias, que representaron alrededor de 15 000 horas o un 6 % del tiempo total de trabajo en los primeros diez meses de 2016.

---

112. En Europa, la resolución bancaria es un ámbito naciente y la profesión de experto en resolución es relativamente nueva, por lo que la mayor parte del personal contratado para puestos de planificación de la resolución ha de recibir formación en su puesto de trabajo. Además, en los últimos dos o tres años, la JUR ha tenido que competir duramente con otros órganos de la UE (la Comisión y el BCE) y con el sector bancario por la contratación de personal cualificado<sup>50</sup>. Casi el 75 % de las ANR de la encuesta del Tribunal afirmaron que también era difícil contratar personal experto en resolución para puestos nacionales.

113. La JUR ha confirmado que la contratación supone un desafío, debido a la lentitud de los procesos correspondientes, al limitado número de candidatos idóneos en un mercado de trabajo extremadamente competitivo y a la falta de solicitantes que deseen trabajar para la JUR con contratos temporales.

114. La JUR también ha informado al Tribunal de que no cumplirá sus objetivos en materia de personal para 2017, lo que dificulta cumplir plenamente su mandato legal, y que, incluso en 2020, el número total de efectivos no será el considerado necesario para que pueda cumplir plenamente sus obligaciones.

#### **La escasez de efectivos en el departamento de recursos humanos afecta a la contratación de personal**

115. La contratación es un tema crucial para la JUR en la actualidad, al estar en sus primeros años, debido a la duración de los procesos correspondientes y al gran volumen de personal que se necesita. En su informe anual de 2015, la JUR fijó como una de las prioridades clave para su fase de puesta en marcha la instauración de un departamento de recursos humanos con un funcionamiento eficaz.

116. En marzo de 2015, cuando la JUR asumió las tareas de contratación de la Comisión, su departamento de recursos humanos estaba compuesto por dos empleados, uno de los

---

<sup>50</sup> Así, por ejemplo, según el informe anual 2015 del MUS sobre las actividades de supervisión, se contrató a 1074 ETC. 769 para cuestiones empresariales relativas a la supervisión bancaria y 305 para servicios compartidos. El informe de 2016 muestra que se aprobaron 160 puestos equivalentes a tiempo más.

---

cuales trabajaba en la contratación. Al final de 2015, el número de empleados había aumentado hasta un total de siete, y únicamente dos tenían competencias de contratación. En diciembre de 2016, el departamento todavía tenía capacidades limitadas, estando compuesto por siete empleados, de los que solo tres trabajaban en contratación.

117. Para anunciar las vacantes, el departamento solo ha utilizado canales de contratación limitados, como su propio sitio web y los sitios web de contratación de la UE, así como las redes sociales, pero no la prensa financiera especializada. Faltan además herramientas informáticas a medida para la contratación y la gestión del personal, lo que ha provocado un error en la verificación de las solicitudes de empleo e insuficiencias en el inventario de los expedientes del personal.

118. El programa de formación de la JUR, parte del cual está abierto al personal de las autoridades nacionales de resolución, se centra en reforzar los conocimientos sobre los aspectos esenciales de la resolución y en concienciar sobre los casos de resolución reales. Los eventos de formación seleccionados constituyen ejemplos de buenas prácticas, y comprenden presentaciones de estudios de casos con el objetivo, entre otros, de desarrollar una cultura común de resolución, y seminarios en la pausa del mediodía.

***Es necesario mejorar el marco de cooperación con las ANR y el BCE***

119. La fiscalización estudió la relación entre la JUR y las ANR y el BCE, respectivamente, y constató que se requieren un mejor intercambio de información y una mayor cooperación.

**Falta de claridad en la cooperación con las ANR**

120. La JUR debe coordinarse y cooperar con las ANR en el marco del MUR.

121. La JUR decidió crear equipos internos de resolución para la resolución de todos los grupos bancarios en su ámbito de competencias, con una combinación de su propio personal y del personal de las ANR. Los equipos internos de resolución siempre están presididos por personal de la JUR. La JUR ha creado un total de 75 equipos internos de resolución, algunos con responsabilidad respecto de más de un grupo.

---

122. Aún no está clara la división de tareas entre la JUR y las ANR. A finales de 2016, la JUR creó un grupo de trabajo para acordar el reparto operativo de las tareas. En opinión del Tribunal, es difícil calcular las necesidades presupuestarias y de personal sin una asignación de funciones clara.

123. El Reglamento del MUR no especifica el grado exacto de la respectiva participación de la JUR y de las ANR en los equipos internos de resolución. En consecuencia, la JUR carece de control sobre la composición, la antigüedad, la experiencia o la evaluación de rendimiento del personal nombrado por las ANR para trabajar en los equipos internos de resolución, y solo podrá expresar sus puntos de vista sobre el número mínimo de efectivos necesarios para un equipo interno de resolución y sobre el nivel de la contribución de la ANR. Las cifras previstas para 2017 ofrecen una proporción de cinco empleados de la JUR por cada seis de las ANR. En comparación, la proporción media en los equipos conjuntos de supervisión es de un empleado del BCE por cada tres empleados de la autoridad nacional competente<sup>51</sup>.

124. La dotación actual de efectivos en los equipos internos de resolución no es suficiente para la labor que se les encomienda. La JUR asignó aproximadamente 60 ETC a los equipos internos de resolución para finales de 2016. Se prevé que esta cifra aumente hasta 170 al final de 2017, aunque está claro que, a menos que cambie la asignación actual de tareas, parte importante de este personal seguirá estando asignada a las cuestiones estratégicas y a otras distintas de la resolución.

125. Los objetivos para 2017 en materia de personal no eran realistas, dadas las dificultades registradas en la contratación. En 2017, las ANR se están planteando asignar 155 ETC para trabajar en los equipos internos de resolución. Así, al final de 2017, la asignación media de personal de la JUR para cada banco sería de 0,9 ETC, y el de las ANR de 1,1 ETC, lo que supone un total de solo 2,0 ETC por banco. Teniendo en cuenta el tamaño y la complejidad de numerosos bancos y el grado necesario de planificación en profundidad, esta cifra parece baja.

---

<sup>51</sup> Apartado 110 del Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 29/2016 «El Mecanismo Único de Supervisión: buen comienzo, pero tiene que seguir mejorando» (<http://eca.europa.eu>).

---

126. Como coordinadora principal en el MUR, la JUR no solo formula orientaciones para las autoridades de resolución, sino que también es competente para la aplicación coherente del marco legislativo. A este fin, la JUR tiene competencias para solicitar información a las autoridades nacionales de resolución sobre el desempeño de sus tareas. El seguimiento de la labor de las ANR en las entidades bancarias menos significativas también es importante, dado que la JUR puede asumir responsabilidad directa para dichas entidades en determinadas circunstancias. En mayo de 2017, la JUR aún no había utilizado su opción de ejercer competencias directas respecto de las entidades menos significativas, ni tampoco había establecido aún una función para la supervisión de las ANR, por lo que carece de información sobre el trabajo en curso en las ANR.

127. Sin embargo, la JUR ha establecido un sistema de alerta temprana conforme al cual las ANR deben notificarle si las entidades menos significativas muestran señales de deterioro grave. Sin embargo, el BCE facilita a la JUR una relación de las entidades menos significativas altamente prioritarias, y de este modo había identificado 93 entidades en mayo de 2017<sup>52</sup>.

128. Para garantizar la aplicación coherente del marco legislativo, la JUR podrá revisar los proyectos de decisiones de las ANR, por ejemplo, sobre los planes de resolución, y, en su caso, añadir comentarios. En 2016, las ANR se centraron en bancos importantes y, por tanto, prepararon pocos planes de resolución para los bancos menos significativos. No obstante, en el curso de la fiscalización, la JUR informó al Tribunal de que, en el futuro, las ANR harían más hincapié en la planificación para entidades menos significativas. En su programa de trabajo de 2017, la JUR anunció que seguiría desarrollando su función en el MUR mediante el seguimiento y la evaluación de los proyectos de decisiones de resolución adoptadas por las ANR sobre las entidades menos significativas incluidas en su ámbito de competencias. Esto incrementaría significativamente la carga de trabajo de la JUR.

129. Poco después de su creación, la JUR organizó varios simulacros de quiebra bancaria, con la participación del BCE, la Comisión, el Consejo y autoridades pertinentes del Reino Unido y de los Estados Unidos. Sin embargo, ninguna ANR tomó parte en dichas pruebas, que

---

<sup>52</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsi.en.html>.

---

abarcan la toma de decisiones, pero no la totalidad del proceso de resolución. Sin embargo, ninguna ANR tomó parte en estos ejercicios, que abarcaban la toma de decisiones, pero no la totalidad del proceso de resolución. Asimismo, aunque la organización de la JUR (también su personal y sus recursos informáticos) ha cambiado significativamente desde entonces, no se han organizado más simulacros.

### **Deficiencias del marco de cooperación con el BCE**

130. En calidad de supervisor directo de la mayoría de las entidades incluidas en el ámbito de competencias de la JUR, el BCE debe facilitar a esta gran cantidad de información sobre dicho tipo de entidades.

131. La JUR y el BCE han suscrito un memorando de entendimiento para facilitar la cooperación entre ellas que se basa en la obligación jurídica de cooperación entre las partes. Tal y como exige el Reglamento del MUR<sup>53</sup>, la JUR y el BCE han publicado el memorando en sus sitios web, pero hasta la fecha faltan aún cuatro anexos por publicar

132. El Tribunal considera que el memorando y sus anexos no son lo suficientemente exhaustivos para garantizar que la JUR cuente con toda la información necesaria del BCE para realizar sus tareas a tiempo y con eficiencia. En el contexto de la preparación de la resolución, hay cierta información sobre liquidez y capital que el BCE no comparte automáticamente y que resultaría útil para la JUR<sup>54</sup>, la cual se ve obligada a solicitarla de manera específica al BCE, con la consiguiente lo que le consume tiempo y también recursos. La evidencia de auditoría indicaba que el BCE solo comparte otros datos (como los resultados de las inspecciones *in situ*), parcialmente y no siempre con rapidez. Las evaluaciones del PRES no se comparten en la medida exigida por el código normativo único<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Artículo 30, apartado 7 del Reglamento del MUR.

<sup>54</sup> Esta información es facilitada por los procesos de evaluación de la adecuación del capital interno y de la liquidez interna recabados a efectos del PRES.

<sup>55</sup> Artículo 4, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2016/1450 de la Comisión

---

133. Además, el memorando no garantiza que la JUR reciba información del departamento de gestión de crisis del BCE, lo que también resultaría útil para planificar la resolución. Incluso datos de carácter general (como la lista de entidades que actualmente son objeto de supervisión por parte de dicho departamento) no han sido compartidos formalmente hasta la fecha.

134. El memorando establece que el BCE y la JUR puedan participar en las inspecciones *in situ* del otro organismo. Hasta el momento, la JUR no ha realizado ninguna inspección *in situ* ni ha participado en las del BCE.

135. La JUR es responsable de quince entidades transfronterizas menos significativas supervisadas directamente por las ANC e indirectamente por el BCE. Esta falta de congruencia entre el mandato de las dos autoridades supone un desafío para la JUR. Por ejemplo, el BCE cuenta con información de supervisión sobre todas las entidades de la zona del euro, que recibe de los bancos o de las ANC, pero el BCE no ha concedido a la JUR el acceso a la información pertinente respecto de las quince entidades transfronterizas menos significativas. Por tanto, la JUR está obligada a establecer nuevos marcos de cooperación que implican sistemas de intercambio de información con diecisiete supervisores nacionales<sup>56</sup>, y a organizar la transferencia de datos por separado con cada uno de ellos. Esta duplicación de esfuerzos consume los recursos de la JUR y resulta ineficiente.

136. La parte más importante de la cooperación entre la JUR y el BCE es la gestión de crisis. Tal y como se describe en los **apartados 9 a 11**, el procedimiento para abordar una entidad en crisis consta de tres fases, una de las cuales es la actuación temprana.

137. El código normativo único exige que se determine un conjunto de desencadenantes de la activación de las medidas de intervención temprana<sup>57</sup>. La ABE ha publicado directrices para promover el uso coherente de estos activadores. En primer lugar, la directriz identifica

---

<sup>56</sup> La sociedad matriz y las filiales de las quince entidades transfronterizas menos significativas se encuentran en diecisiete Estados miembros diferentes.

<sup>57</sup> Artículo 27, apartado 1 de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias y la directriz de la ABE GL/2015/03.

---



activadores sobre la base de la puntuación del PRES, que se actualiza al menos una vez al año. El BCE utiliza este activador. En segundo lugar, la directriz indica que las medidas de intervención temprana podrían activarse por acontecimientos de importancia significativa. El BCE señala que también utiliza este activador, que sigue simplemente un enfoque discrecional. El tercer enfoque que podría utilizarse consiste en identificar los activadores en función de los indicadores clave, lo que proporcionaría un enfoque cuantitativo, pero el BCE no lo utiliza en la actualidad. Si se supera el nivel de activación, el supervisor debe llevar a cabo una evaluación para determinar si ha de activarse una fase de intervención temprana. Según la directriz de la ABE, la intervención temprana no se activa automáticamente, pero el supervisor debe documentar claramente las superaciones del nivel de activación, así como los motivos para no adoptar una medida. Una vez que el BCE ha decidido aplicar medidas de actuación temprana, es necesario<sup>58</sup> que comunique su decisión a la JUR.

138. Una fase de actuación temprana adecuada, tal y como prevé el marco legislativo, resulta fundamental si la JUR quiere estar preparada para una crisis. La notificación de actuación temprana le permite actualizar su plan de resolución y proyectar un dispositivo de resolución basado en la información más actualizada. Las normas sobre la actuación temprana también conceden a la JUR determinados derechos específicos, como el de exigir a la entidad que tome contacto con posibles compradores<sup>59</sup>. Sin embargo, una entidad puede ser declarada «inviabile o con probabilidad de serlo» (FOLTF), incluso si no se produce una actuación temprana, y así sucedió en 2017.

139. Durante una fase de actuación temprana, el BCE y la JUR deben cooperar estrechamente en el seguimiento de la entidad y compartir toda la información necesaria para actualizar el plan de resolución y preparar la resolución.

140. Se espera que el BCE y la JUR garanticen la coherencia de todas las medidas durante la fase de actuación temprana<sup>60</sup>. A tal fin, la JUR ha elaborado —aunque en julio de 2017

---

<sup>58</sup> Artículo 13, apartado 1 del Reglamento del MUR.

<sup>59</sup> Artículo 13, apartado 3 del Reglamento del MUR.

<sup>60</sup> Artículo 13, apartado 5 del Reglamento del MUR.

---

estaba aún sin aprobar— un conjunto de medidas procedimentales. En la actualidad no existe ningún marco formal u orientación *ex ante* para abordar aquellas entidades en la fase previa a la resolución.

141. Tal y como se ha mencionado en el **apartado 11**, la JUR puede llevar a cabo su propia evaluación de FOLTF en determinadas circunstancias<sup>61</sup>. La JUR aún no ha establecido un marco para evaluar si una entidad es inviable o tiene probabilidad de serlo. A título informativo, al final del trabajo de campo del Tribunal, la JUR aún no había procedido a una evaluación de FOLTF.

142. El actual marco legislativo concede al BCE el estatuto de observador permanente en todas las sesiones de la JUR, lo que le otorga el derecho de acceso a información importante en una amplia gama de políticas. Sin embargo, la JUR no goza del mismo estatuto en las reuniones del Consejo de Supervisión del BCE, el cual puede invitar al presidente de la JUR a participar en calidad de observador en determinadas reuniones, pero no está obligado a hacerlo. Aunque, según la presentación del BCE, en la práctica el presidente de la JUR está invitado a las reuniones en las que se debaten cuestiones incluidas en el ámbito de sus competencias, esto no es obligatorio. Por este motivo, la JUR depende de la buena voluntad del BCE con respecto al flujo de información sobre la preparación de resoluciones.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

143. El diseño y la instauración de un marco de resolución para los bancos en Europa era una tarea compleja, dado que los bancos no pueden ser liquidados fácilmente de manera ordenada. Se requería un nuevo enfoque, ya que, antes de la crisis, la resolución bancaria no formaba parte de la actividad normal de los reguladores y supervisores bancarios. La JUR aún se encuentra en su fase de desarrollo temprano. Su creación desde cero en un plazo muy breve supuso un desafío muy importante para su gestión, y la legislación pertinente no preveía un enfoque por fases en cuanto a la ejecución, pero al mismo tiempo establecía un

---

<sup>61</sup> Artículo 18, apartado 1 del Reglamento del MUR.

---

enorme programa de tareas que debían realizarse. Todas las insuficiencias que se identificaron deben ser vistas en este contexto.

144. Por diversos motivos, la JUR ha tenido dificultades a la hora de contratar a personal suficiente con las cualificaciones adecuadas y, ya en su inicio en 2015, incumplía sus objetivos en materia de personal. A unos procesos de contratación ineficientes para una tarea complicada y a un mercado de trabajo extremadamente competitivo, se sumó el lento ritmo registrado en la contratación. Estos retrasos en la contratación han afectado negativamente a todos los ámbitos de actividad de la JUR (en particular, la planificación de la resolución y la labor política), a pesar del compromiso y la motivación de su personal.

145. La conclusión general del Tribunal es que, en esta etapa relativamente temprana, existen deficiencias en la preparación de la JUR para desarrollar sus tareas, y es preciso aplicar una serie de medidas (véase a continuación) para mejorar el sistema.

***La planificación de la resolución es un trabajo inacabado***

146. La JUR aún no ha completado la planificación de la resolución para los bancos incluidos en su ámbito de competencias. Si bien el enfoque de la JUR es redactar planes en varias fases, hasta ahora ninguno ha llegado a la fase final, y se ha vulnerado repetidamente el código normativo único (véanse los ***apartados 27 a 83***).

147. Entre los ámbitos problemáticos se incluye la definición de los obstáculos importantes y el porcentaje del MREL. La JUR no ha cumplido su obligación de fijar una fecha para la elaboración del primer plan de resolución para cada entidad (véase el ***apartado 29***).

148. Aunque la JUR ha trabajado muy duro y ha demostrado un elevado nivel de compromiso para garantizar que, al menos, la mayoría de los bancos cuenten con versiones preliminares de los planes de resolución, los planes que ha adoptado hasta la fecha no se pueden considerar conformes con el código normativo único. Aunque este problema se vea mitigado en parte por la disponibilidad de información de referencia sobre muchos de los bancos para los que se han preparado planes, persisten considerables deficiencias en cuanto a las exigencias legislativas.

---

149. El Reglamento del MUR exige que la JUR informe oportunamente a la ABE cuando se considere que no puede llevarse a cabo la resolución de un banco (véase el **apartado 72**). En ninguno de los planes de resolución incluidos en la muestra se encontró una declaración explícita de la JUR de que se pudiera realmente llevar a cabo la resolución de un banco (véase el **apartado 71**).

150. Los planes de resolución no incluyen evaluaciones de la factibilidad de las estrategias de resolución seleccionadas (véase el **apartado 65**). En consecuencia, los planes que examinó el Tribunal no llegaban a ninguna conclusión respecto a si la estrategia preferida se podría aplicar de manera eficaz y oportuna, tal y como exige el código normativo único. Tampoco se incluían evaluaciones de la credibilidad de la estrategia seleccionada (véase el **apartado 66**). Por último, la JUR no exige a los bancos probar la aplicación del instrumento de recapitalización interna (véase el **apartado 60**).

#### **Recomendación 1**

La JUR debería completar su planificación de la resolución para los bancos incluidos en su ámbito de competencias y para ello debería:

- a) fijar una fecha para la finalización de un plan de resolución plenamente conforme para cada banco incluido en su ámbito de competencias, siguiendo un enfoque priorizado para garantizar un nivel elevado de preparación en el caso de los bancos con más riesgo, así como un plan de acción para una aplicación tempestiva;
  - b) incluir una declaración específica sobre la resolubilidad en todos los planes de resolución, e informar inmediatamente a la ABE si considera que no puede llevar a cabo la resolución de un banco;
  - c) evaluar, en cada uno de los planes de resolución, la factibilidad y la credibilidad de la estrategia de resolución seleccionada, teniendo en cuenta si se puede aplicar de manera eficaz y oportuna. Para evaluar la credibilidad, la JUR debería estudiar el posible impacto de los instrumentos de resolución seleccionados en otras entidades financieras, en las pymes y en los inversores minoristas y contrapartes. La JUR debería exigir a los bancos que realicen pruebas que demuestren que se puede realizar eficazmente la recapitalización interna de pasivos en el plazo previsto por el plan de resolución.
-

**Fecha objetivo de aplicación** para la recomendación a): lo antes posible, como máximo junio de 2018.

**Fecha objetivo de aplicación** para las recomendaciones b) y c): Lo antes posible, pero no más tarde del final de 2018.

***El sistema de normas para la planificación de la resolución aún no está completo***

151. La JUR aún no implantado un sistema completo de normas para abordar la planificación de la resolución. En concreto, las orientaciones son todavía insuficientes o inadecuadas en los siguientes ámbitos:

- a) Pese a la relevancia del establecimiento del MREL y de los obstáculos importantes, el personal de la JUR y de las ANR ha recibido orientaciones incompletas, o ninguna orientación, sobre el modo de actuar en este sentido respecto de las entidades incluidas en su ámbito de competencias (véase el **apartado 100**).
- b) El manual de planificación de la resolución no ha sido actualizado para reflejar los principales cambios de las políticas y la evolución jurídica; en su versión actual solo ofrece orientaciones limitadas y no vinculantes para las ANR (véase el **apartado 88**).
- c) LA nota de orientación sobre los supuestos aplicados no cumple las exigencias de la Directiva RRB (véase el **apartado 97**).

**Recomendación 2**

La JUR debería completar su sistema de normas para la planificación de la resolución. En concreto, debería:

- a) elaborar políticas claras y coherentes sobre el MREL y los obstáculos importantes, teniendo en cuenta el actual marco regulatorio de la UE. Las políticas tendría que aplicarse en todos los planes de resolución como medio para garantizar que los bancos incluidos en el ámbito de competencias de la JUR tienen suficiente capacidad de absorción de pérdidas.
- b) actualizar el manual de planificación de la resolución al menos una vez al año para que refleje los grandes cambios de las políticas, la evolución del marco legislativo y la experiencia obtenida, y declarar vinculante el manual de planificación de la resolución;

- c) incluir en el manual de planificación de la resolución orientaciones relativas a todos los supuestos de resolución exigidos por la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias.

**Fecha objetivo de aplicación:** junio de 2018.

### ***Recursos humanos insuficientes***

152. La JUR ha tenido escasez de personal desde que pasó a ser independiente desde el punto de vista operativo (véanse los **apartados 105 a 110**). Pese a algunas mejoras recientes, la gestión de la JUR no ha garantizado que el departamento de recursos humanos cuente con suficientes efectivos y no ha concedido prioridad suficiente a la contratación (véase el **apartado 116**). Hasta que la JUR no se aproxime al logro de sus objetivos de personal, la asignación al propio departamento de recursos humanos de personal que incluya expertos altamente cualificados en contratación debe seguir siendo una prioridad permanente.

153. Debido a la falta de personal, la JUR no ha podido cumplir plenamente su mandato legal de elaborar planes de resolución, adoptar decisiones de resolución y garantizar la armonización y la coherencia en el seno del MUR (véase el **apartado 114**).

### **Recomendación 3**

La JUR debería acelerar sus esfuerzos de contratación y dotar adecuadamente de efectivos al departamento de recursos humanos para que pueda hacer frente a las exigencias de la contratación. Habría que prestar especial atención a la contratación de expertos en resolución y en políticas, también en los puestos de mayor categoría. Si no es posible cumplir los objetivos en materia de personal, o si se requieren medidas provisionales, la JUR debería estudiar soluciones alternativas, como potenciar las comisiones de servicio o la externalización.

**Fecha objetivo de aplicación:** junio de 2018.

### ***El marco de cooperación con las ANR y el MUS debe mejorar***

154. Aún no está claro el reparto de las tareas operativas entre las ANR y la JUR, incluido el reparto de competencias (véase el **apartado 122**). La dotación actual de efectivos en los equipos internos de resolución es insuficiente (véanse los **apartados 124 y 125**). La

asignación de personal a los equipos internos de resolución es tarea de la JUR y de las ANR, y la JUR no tiene atribuidas competencias formales para influir en la asignación de personal de las ANR a los equipos internos de resolución (véase el **apartado 123**). No se han realizado simulacros periódicos con la participación de las ANR para probar el funcionamiento del proceso de resolución (véase el **apartado 129**).

#### **Recomendación 4**

La JUR debería:

- a) aclarar el reparto operativo de las tareas y responsabilidades con las ANR;
- b) garantizar que los equipos internos de resolución cuentan con efectivos suficientes, instando también a las ANR a asignar personal adicional, en su caso;
- c) realizar simulacros periódicos de resolución bancaria, y garantizar que las ANR participan plenamente en los mismos.

**Fecha objetivo de aplicación para la recomendación a):** lo antes posible.

**Fecha objetivo de aplicación para la recomendación b):** a más tardar a finales de 2018.

**Fecha objetivo de aplicación para la recomendación c):** lo antes posible y, a continuación, periódicamente.

#### ***El memorando de entendimiento con el BCE requiere mejoras***

155. En opinión del Tribunal, el actual memorando suscrito con el BCE no garantiza que este remita a la JUR información de manera coherente y a su debido tiempo (véanse los **apartados 132 y 133**). Asimismo, no todas las partes del memorando son de dominio público, lo que no guarda coherencia con el marco legislativo (véase el **apartado 131**). Las negociaciones actualmente en marcha entre la JUR y el BCE suponen una oportunidad para abordar plenamente estas cuestiones.

**Recomendación 5**

La JUR debería colaborar con el BCE para ajustar el memorando de entendimiento de modo que pueda recibir toda la información necesaria para su función de resolución. Si se modifica, el memorando debería publicarse tal y como exige el marco legislativo.

**Fecha objetivo de aplicación:** Como parte de los debates en curso con el BCE, pero no más tarde de marzo de 2018.

***El marco legislativo plantea desafíos para la JUR***

156. En el marco legislativo actual, existe una falta de congruencia entre los mandatos de la JUR y el BCE. Mientras que la JUR tiene competencias directas en la planificación de la resolución de las entidades transfronterizas menos significativas, el BCE se encarga únicamente de supervisarlas. Esto supone para la JUR una carga administrativa adicional al tener que comunicarse directamente y de manera separada con numerosas ANE (véase el **apartado 135**).

157. En la situación actual, el BCE asiste en calidad de observador permanente a todas las sesiones de la JUR, pero no a la inversa, por lo que la JUR depende completamente de la buena voluntad del BCE en lo que respecta al flujo de información (véase el **apartado 142**).

158. En la actualidad, el marco legislativo no permite a la JUR imponer una moratoria operativa a una entidad objeto de resolución, y la actual propuesta de la Comisión para modificar la Directiva RRB no prevé un instrumento de esas características en el futuro (véase el **apartado 62**).

**Recomendación 6**

A la luz de la experiencia adquirida hasta la fecha con la aplicación en la práctica del marco actual, la JUR debería instar a los legisladores a:

- a) adaptar las reglamentaciones pertinentes para delimitar los mandatos del supervisor y de la autoridad de resolución respecto de las entidades transfronterizas menos significativas o, de lo contrario, garantizar el acceso total de la JUR al flujo de información;



- b) hacer más automático que ahora el flujo de información procedente del supervisor sobre las entidades en riesgo y otros cambios que afecten al ámbito de competencias de la JUR;
- c) estudiar la posibilidad de que la JUR también tenga acceso al instrumento de moratoria.

**Fecha objetivo de aplicación:** marzo de 2018.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Baudilio Tomé Muguruza, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 28 de noviembre de 2017.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne

*Presidente*

---

**SÍNTESIS DE LOS COMPONENTES MÁS IMPORTANTES DEL CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO**

<b><u>TIPO</u></b>	<b><u>Ámbito</u></b>	<b><u>Autor</u></b>	<b><u>Título</u></b>	<b><u>Enlace</u></b>
Directiva	Supervisión y resolución	PE, Consejo	<b>Directiva RRB:</b> Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059</a>
Reglamento	Supervisión y resolución	PE, Consejo	Reglamento del MUR: 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	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32014R0806">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32014R0806</a>
Directiva	Requisitos prudenciales y supervisión	Parlamento Europeo, Consejo	DRC IV: Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0036">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0036</a>

<u>TIPO</u>	<u>Ámbito</u>	<u>Autor</u>	<u>Título</u>	<u>Enlace</u>
			se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE	
Reglamento	Requisitos prudenciales	PE, Consejo	<b>RRC:</b> Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0575">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0575</a>
Directiva	Sistemas de garantía de depósitos	PE, Consejo	<b>Directiva SGD:</b> Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049</a>
Normas, directrices, recomendaciones y opiniones	Supervisión y resolución; requisitos prudenciales; sistemas de garantía de depósitos	ABE, Comisión	Normas técnicas vinculantes de regulación y de ejecución; directrices no vinculantes, recomendaciones y opiniones	<a href="http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook">http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook</a>

---

**ANEXO II****LISTA DE ELEMENTOS DE PRUEBA NO APORTADOS**

<b>N.º</b>	<b>Descripción o título del documento</b>	<b>Fecha de la solicitud</b>
1.	Documento explicativo de la función de las direcciones operativas	27 de febrero de 2017
2.	Información sobre la composición de un departamento de planificación de la resolución dotado completamente de personal desde la perspectiva de tipos de puestos de trabajo (competencias y experiencia)	22 de diciembre de 2016
3.	Información de referencia (análisis) sobre el modo en que se definieron los distintos puestos relacionados con la resolución	27 de febrero de 2017
4.	(Proyecto de) manual de gestión de crisis mencionado en el programa de trabajo de 2017 de la JUR	17 de enero de 2017
5.	(Proyecto de) estrategia informática y justificación empresarial	8 de febrero de 2017
6.	Plantillas de información sobre la liquidez del BCE	17 de enero de 2017
7.	Síntesis de las decisiones de política interna	28 de abril de 2017
8.	Notificaciones del BCE con arreglo al artículo 13, apartado uno del Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución (RMUR) respecto de la intervención temprana o medidas de supervisión.	10 de enero de 2017
9.	Información facilitada por la JUR al BCE sobre los planes de recuperación y la comunicación correspondiente	10 de enero de 2017
10.	Orientaciones del BCE sobre cómo evaluar los planes	10 de enero de 2017

	de resolución	
11.	Planes de reestructuración de entidades	14 de marzo de 2017

---

**ANEXO III****LISTA DE ELEMENTOS AUSENTES EN LOS RESÚMENES DE GESTIÓN INCLUIDOS EN LA  
MUESTRA**

- Resumen de las ramas de actividad principales y funciones esenciales, por qué se mantienen y cuáles se espera que se separen
  - Resumen del calendario de resolución
  - Resumen de las alternativas de la estrategia de resolución
  - Resumen de las alternativas del proceso de toma de decisiones para la aplicación de la estrategia de resolución
  - Esquema de los mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades pertinentes
  - Resumen de la información a efectos de valoración
  - Esquema de los mecanismos de intercambio de información entre las autoridades pertinentes
  - Confirmación de que la información en virtud del artículo 11 de la Directiva RRB está actualizada
  - Esquema de los mecanismos de acceso a sistemas de pago para mantener las funciones esenciales
  - Resumen de la evaluación sobre la portabilidad de las posiciones de los clientes
  - Confirmación de que la resolución no se financia mediante ayudas financieras públicas extraordinarias, provisión urgente de liquidez o provisión de liquidez no convencional de bancos centrales
  - Resumen de las medidas propuestas por la entidad o el grupo, o impuestas por la autoridad de resolución para abordar o eliminar los obstáculos
-

# Respuesta de la Junta Única de Resolución

## I. Antecedentes

La Junta Única de Resolución (JUR), junto con las Autoridades Nacionales de Resolución (ANR) de los Estados miembros participantes en la Unión Bancaria, constituyen el Mecanismo Único de Resolución (MUR), que es uno de los pilares de la Unión Bancaria, cuya misión es velar por la correcta resolución de los bancos y grupos bancarios en dificultades dentro de la Unión Bancaria a fin de que tengan el menor impacto posible en la economía real y las finanzas públicas. Una de las principales tareas de la JUR es planificar la resolución de las entidades y grupos que forman parte de su ámbito de competencias.

Ahora que se acerca el tercer aniversario de la creación de la JUR y el segundo desde que adquirió todas sus facultades de resolución, es el momento oportuno para pasar revista a los avances realizados hasta ahora. En ese contexto, la JUR acoge con satisfacción el informe del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), que le ayudará a continuar avanzando en la ejecución de esta importante tarea.

La JUR considera a este respecto que es necesario destacar los retos a los que tuvo que enfrentarse durante sus dos primeros años de funcionamiento, los importantes avances que ha logrado junto con las ANR, y el camino a seguir para realizar su visión de convertirse en una autoridad respetada y de confianza, con una sólida capacidad de resolución.

## II. Alcance y enfoque de la auditoría (apartado IV del resumen ejecutivo y apartados 13 a 23)

*Respuesta al apartado IV del resumen ejecutivo y al apartado 23*

La JUR desea recalcar la armoniosa cooperación que mantuvo con el TCE durante toda la auditoría. La JUR concedió al TCE amplio acceso a sus archivos y a su personal. Todas las excepciones a dicho acceso se debieron a las siguientes razones debidamente justificadas:

- cuando se realizaron los trabajos de auditoría, todavía no existían los documentos solicitados o solo existía un borrador de los mismos;
- los documentos solicitados pertenecían al BCE o estaban relacionados con los trabajos de este. En estos casos, la JUR solicitó al TCE que dirigiera sus solicitudes directamente al BCE, y
- los documentos solicitados contenían información altamente confidencial (información sensible sobre determinados bancos, que la JUR tiene la obligación de mantener confidencial por imperativo legal, por ejemplo en virtud del artículo 88 del Reglamento del RMUR). En ese caso y a fin de aplicar las normas de confidencialidad con el máximo rigor, la JUR concedió al equipo de auditoría acceso parcial a determinados documentos en condiciones muy estrictas.

### **III. Planes de resolución (apartados V a VII del resumen ejecutivo y apartados 24 a 83)**

El TCE pone de relieve que es necesario efectuar trabajos adicionales en relación con los planes de resolución, entre ellos, establecer fechas para finalizar planes de resolución plenamente conformes.

Cabe señalar, a modo de observación general, que el TCE examinó los principales elementos de los planes de resolución redactados por la JUR en 2016 (en adelante, los «planes de resolución de 2016»), de modo que sus conclusiones no reflejan los avances efectuados durante el ciclo de planes de resolución de 2017. Muchas de sus conclusiones se han integrado en los planes de resolución elaborados este año. Por otra parte, el informe del TCE incluye información sobre proyecciones de futuro para los ciclos de planes de resolución a partir de 2017. Las observaciones de la JUR que figuran a continuación tienen por finalidad, entre otras cosas, reflejar su actual enfoque priorizado. La JUR prioriza continuamente sus actividades. Este ciclo periódico de priorización se basa en los riesgos, mediante la ponderación de las probabilidades de que dichos riesgos ocurran y sus posibles efectos, que la JUR debe sopesar, y las prioridades de trabajo pueden así adaptarse de forma flexible, de acuerdo con la información más reciente.

#### *Respuesta al apartado VII:*

La JUR no ha determinado formalmente las fechas para finalizar los planes de resolución plenamente conformes para todos los bancos que forman parte de su ámbito de competencias. No obstante y de conformidad con su enfoque priorizado, la JUR ya ha identificado una serie de bancos en función de i) sus riesgos (p.ej., bancos con una puntuación de 4 en el «proceso de revisión y evaluación supervisora» (puntuación PRES)), ii) complejidad, y iii) tamaño (p.ej., todos los bancos de importancia sistémica) y los ha incluido en sus bancos prioritarios. Dichos bancos serán los primeros en tener un objetivo vinculante en cuanto al requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) a nivel consolidado en el ciclo de planes de resolución de este año. Asimismo, estos bancos estarán entre los primeros en contar con un plan de resolución plenamente conforme. La identificación de impedimentos sustanciales comenzará en 2018 y a continuación se producirán las notificaciones sobre resolubilidad de los bancos a la Autoridad Bancaria Europea (ABE). La JUR tiene previsto contar con planes de resolución plenamente conformes para todos sus bancos a más tardar en 2020. Cabe señalar que, una vez que la JUR determine que un banco tiene un impedimento sustancial, lo que está previsto también para 2019, el plan de resolución para ese banco se suspenderá hasta que dicho impedimento haya sido eliminado, como se establece en el artículo 17, apartado 2, de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB). En tal caso se retrasaría la adopción de un plan de resolución plenamente conforme.

#### *Respuesta a los apartados 30 y 31:*

En 2016, la JUR decidió incluir únicamente información clave en los planes de resolución con el fin de facilitar el proceso decisorio (crisis internas y externas), así como las evaluaciones horizontales y la comparabilidad entre planes de resolución. Estos planes de resolución incluían anexos (p.ej., sobre la identificación de las funciones críticas y las principales líneas de negocio, existencia de interdependencias financieras) e iban además acompañados de documentos de referencia que contenían el análisis en que se sustentan e información pormenorizada. Estos documentos de referencia reflejan la



complejidad de cada situación y, por ende, su número de páginas varía considerablemente.

*Respuesta al apartado 32:*

Los trabajos para los planes de resolución de la JUR a partir de 2017 prevén, además de la redacción de dichos planes y sus anexos, la elaboración de «notas técnicas de referencia» (NTR). Las NTR se introdujeron en los planes de resolución como documentos internos de trabajo del MUR sobre determinados bancos que recogen el análisis técnico y las hipótesis en los que se sustentan los propios planes, mientras que toda la información relevante para la toma de decisiones sobre los planes de resolución se incluye en el texto principal de estos últimos o en sus anexos. Durante el ciclo de planes de resolución de 2017, los equipos internos de resolución (EIR) redactaron NTR sobre funciones críticas, acceso a las infraestructuras de los mercados financieros y continuidad operativa. Las estrategias alternativas de resolución forman parte de los planes de resolución y no de las NTR.

*Respuesta al apartado 33:*

Está previsto que, a más tardar en el primer trimestre de 2018, aproximadamente una tercera parte de los 120 grupos bancarios que están sometidos a la JUR como autoridad de resolución a nivel de grupo tengan los denominados planes de resolución de «fase tres» (esto es, planes de resolución más exhaustivos que los adoptados en 2016 y que generalmente incluyen la determinación del objetivo MREL a nivel consolidado).

*Respuesta al apartado 38:*

En cuanto a las observaciones del TCE sobre el análisis estratégico de negocio, la JUR desea señalar que los planes de resolución de 2016 incluían la estructura de propiedad y una descripción de los modelos de negocio de los bancos, incluidas sus funciones críticas y principales líneas de negocio.

Si bien la JUR coincide en que es útil disponer de cierta información financiera a nivel de persona jurídica para elaborar los planes de resolución y es por esta razón que se contempla esta cuestión en el manual de redacción de estos planes, no existe ninguna disposición legal que exija que se incluya información financiera específica en dichos planes.

*Respuesta al apartado 41:*

Aparte de los avances de la JUR en el ámbito de las funciones críticas, que ya se menciona en el informe del TCE, la JUR desea puntualizar que en 2017 también desarrolló una política para evaluar los datos relevantes y determinar las funciones críticas, la cual se aplica desde ese año.

*Respuesta al apartado 42:*

En respuesta a la afirmación del TCE según la cual algunos de los planes de resolución de 2016 distinguían entre depósitos minoristas y corporativos, pero no todos, la JUR desea señalar que la plantilla de funciones críticas mencionada en el apartado 41 del informe del TCE distingue entre depósitos de particulares, depósitos corporativos (pymes y otras empresas) y depósitos de administraciones públicas en tanto que posibles funciones críticas. Por consiguiente, esta distinción se refleja en los planes de resolución que forman parte del ciclo de 2017.

*Respuesta al apartado 43:*

La JUR desea aclarar que, de conformidad con el marco jurídico, únicamente los depósitos con cobertura (esto es, los depósitos hasta 100 000 EUR) quedan excluidos automáticamente de la recapitalización interna (artículo 27, apartado 3, letra a), del RMUR y artículo 44, apartado 2, letra a) de la DRRB). Todos los demás depósitos, incluidos los depósitos preferentes, pueden ser, en principio, objeto de recapitalización interna y solo pueden ser excluidos de esta si la autoridad de resolución ejerce, solamente en casos excepcionales, los poderes discrecionales que le otorgan el artículo 27, apartado 5, del RMUR y el artículo 44, apartado 3, de la DRRB.

En caso de que la recepción de depósitos se identifique como función crítica, esto no exige automáticamente la exclusión de estos pasivos de la recapitalización interna, ya que la capacidad del banco para seguir recibiendo depósitos no se ve necesariamente afectada por el hecho de que el importe de dichos depósitos se reduzca tras una recapitalización interna, pues se mantiene la infraestructura para hacerlo y el banco seguirá operando tras su resolución. Por ello, su exclusión solo podría justificarse si, en casos excepcionales, se considera necesaria por motivos de estabilidad financiera de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, apartado 5, letra c), del RMUR y el artículo 44, apartado 3, letra c), de la DRRB.

Por otra parte, la JUR desea señalar que, en la práctica, la gran mayoría de los bancos que forman parte de su ámbito de competencias tienen niveles importantes de otros tipos de pasivos que se sitúan por debajo de los depósitos preferentes (esto es, depósitos de personas físicas y pymes superiores a 100 000 EUR), que deben ser objeto de una recapitalización interna en su totalidad antes de proceder a la recapitalización interna de depósitos preferentes. Por tanto, en la práctica es menos probable que surja la necesidad de excluir los depósitos preferentes de la recapitalización interna ya que es menos probable que sean objeto de dicha recapitalización.

Por último, hay que señalar que la JUR determinará los objetivos de MREL a nivel consolidado para los bancos prioritarios como parte del ciclo de planes de resolución de 2017.

*Respuesta al apartado 47:*

Habría que aclarar que las autoridades de resolución no tienen la obligación de evaluar la capacidad de un banco para notificar la información exigida por un Sistema de Garantía de Depósitos (SGD) en todos los casos. El artículo 24 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión (RD 2016/1075) establece que las autoridades de resolución deben evaluar primero la credibilidad de la liquidación con arreglo al procedimiento de insolvencia ordinario. La factibilidad —y por ende, la capacidad del banco para notificar la información necesaria a un SGD— solo debe evaluarse si se considera creíble el procedimiento de insolvencia ordinario. Por ello, en la gran mayoría de los planes de resolución de 2016 no se requería dicha evaluación, ya que la liquidación del banco con arreglo al procedimiento de insolvencia ordinario no se consideraba creíble.

*Respuesta al apartado 48:*

La JUR desea puntualizar que el marco jurídico no le exige que incluya una evaluación de la financiación disponible del SGD. En particular, el artículo 24, apartado 4, del RD 2016/1075 establece que, al evaluar la factibilidad de la liquidación, la JUR solo debe evaluar la capacidad del banco para presentar la información correspondiente.

Por otra parte, el nivel de financiación *ex ante* del SGD no representa el importe total de los fondos de que este dispone, ya que la Directiva 2014/49/UE (Directiva SGD o DSGD) contempla fuentes adicionales de financiación, como la financiación *ex post*, para el SGD.

*Respuesta al apartado 60:*

La inadecuación de los sistemas de información de los bancos a todos los efectos de la resolución, incluida la recapitalización interna, ha sido identificada como un posible impedimento para la resolución de muchos bancos de la JUR. La JUR ha pedido a sus bancos que mejoren sus sistemas de gestión de información a fin de resolver este problema, y la ABE ha creado un grupo de trabajo para orientar a los bancos sobre las capacidades que deben tener sus sistemas de gestión de información para cumplir los requisitos de las autoridades de resolución.

*Respuesta al apartado 61:*

La recapitalización interna se ejerce legalmente mediante una orden administrativa y, por ello, surte efectos en la fecha de esa orden. La ejecución posterior de la recapitalización interna puede llevar tiempo, pero los pasivos no habrán escapado de dicha recapitalización durante su período de ejecución.

*Respuesta al apartado 62:*

Véase más adelante la respuesta al apartado XI del resumen ejecutivo (véase la sección VII de la presente respuesta).

*Respuesta al apartado 63:*

En relación con la eficacia jurídica de los instrumentos de resolución, el artículo 25, apartado 3, letra e), del RD 2016/1075 hace referencia a «la eficacia jurídica de los instrumentos de resolución que se aplicarían, en particular, en terceros países». Debe interpretarse que esta disposición se refiere únicamente a la eficacia jurídica de los instrumentos de resolución en terceros países y no en la UE, ya que con arreglo al artículo 66 de la DRRB, las acciones de resolución adoptadas en un Estado miembro deben ejecutarse en otros Estados miembros. Por ello, no es necesario analizar la eficacia jurídica cuando la legislación aplicable es la de un Estado miembro de la UE.

*Respuesta al apartado 66:*

La JUR desea apuntar que el hecho de que un banco haya emitido grandes volúmenes de bonos destinados al mercado minorista se considera un posible impedimento para usar con éxito los instrumentos de resolución y ya se ha recomendado a los bancos que reduzcan el importe de dichas emisiones en el futuro.

*Respuesta al apartado 67:*

La inadecuación de los sistemas de información de los bancos a todos los efectos de la resolución, incluida la valoración, ha sido identificada como un posible impedimento para la resolución de muchos bancos de la JUR. Véase la respuesta de la JUR al apartado 60.

*Respuesta al apartado 69:*

La JUR desea señalar que en el primer semestre de 2017 se redactaron notas orientativas sobre la continuidad operativa en la resolución y las infraestructuras del mercado financiero (IMF) y, por ello, los planes de resolución de 2017 incluirán más información a este respecto.

*Respuesta al apartado 76:*

Véase la respuesta de la JUR al apartado 33.

*Respuesta al apartado 77:*

Como parte del ciclo de planes de resolución de 2017 que debe llevarse a cabo en 2018, la JUR establecerá objetivos vinculantes de MREL a nivel consolidado para los bancos prioritarios.

*Respuesta al apartado 78:*

La JUR desea puntualizar que, entre otros factores (p.ej., tamaño, complejidad), se utilizó la puntuación PRES para determinar la lista de bancos prioritarios, que serán los primeros que tendrán un objetivo vinculante de MREL a nivel consolidado como parte del ciclo de planes de resolución de 2017.

Al establecer el objetivo vinculante de MREL a nivel consolidado, la JUR tendrá en cuenta los requisitos de capital del Pilar 2 del banco, que refleja la evaluación supervisora, ya que los bancos con puntuaciones PRES más altas generalmente deben cumplir requisitos de capital del Pilar 2 más altos. Los requisitos de capital del Pilar 2 desempeñan un papel importante en el cálculo tanto del importe de la absorción de pérdidas como del importe de la recapitalización del MREL de un banco, y la JUR los utiliza para establecer sus objetivos de MREL.

Sin embargo, la JUR solo ha recibido en el pasado la puntuación PRES de un banco y una copia de la carta a los bancos en la que se indican sus requisitos de capital del Pilar 2. Hasta el momento, la JUR no ha recibido ningún análisis o evaluación detallado que justifique la puntuación PRES de un banco, por lo que no se puede utilizar dicho análisis o evaluación como base para la determinación de su objetivo de MREL. En el marco de la revisión del memorándum de entendimiento con el BCE, está previsto que la JUR tenga acceso a la evaluación PRES detallada de los bancos prioritarios, que son aquellos que tienen una puntuación PRES de 4 o una puntuación PRES de 3 con una subpuntuación de 4.

*Respuesta al apartado 79:*

En 2016, se comunicaron a los bancos sus déficits indicativos en el cumplimiento de sus objetivos de MREL y, en el cuarto trimestre de 2017, se están celebrando talleres con los bancos en los que estos recibirán información sobre sus déficits actualizada a 31 de diciembre de 2016. Los objetivos vinculantes de MREL a nivel consolidado que deben establecerse en 2017 irán acompañados de un período transitorio durante el cual los bancos deberán subsanar su déficit de MREL.

*Respuesta al apartado 80:*

El artículo 22, apartado 1, del DR 2016/1075 establece que «un resumen del plan, con inclusión de una descripción de la entidad o el grupo y un resumen de los elementos a que se refieren los puntos 2) a 8)» del mismo artículo. Contempla un «resumen de los elementos» y no un «resumen de todos y cada uno de los elementos». En el artículo 22,

apartados 2 a 8, del RD 2016/1075 se enumeran las categorías de información que debe incluir el plan. Por tanto, el requisito es un resumen de las diferentes categorías.

*Respuesta al apartado 81:*

Los planes de resolución de 2016 fueron los primeros que adoptó la JUR y, de este modo, fueron los primeros en transmitirse de forma resumida a los bancos. Por consiguiente, en el momento de adoptarse los planes de resolución de 2016 no se habían recibido observaciones. Las observaciones recibidas de los bancos hasta la fecha se reflejarán en iteraciones posteriores de los planes de resolución.

#### **IV. Orientaciones para los planes de resolución (apartado VIII del resumen ejecutivo y apartados 84 a 102)**

*Respuesta al apartado VIII del resumen ejecutivo y al apartado 84:*

La JUR desea destacar que cuenta con un ambicioso plan de trabajo para elaborar notas orientativas sobre diversos temas relacionados con la resolución y que la publicación de dichas notas está prevista para varias fechas de 2017 y del primer semestre de 2018. A este respecto, la JUR desea mencionar de forma indicativa las notas orientativas desarrolladas sobre los siguientes temas: orientaciones sobre funciones críticas para los EIR, acceso a las IMF, continuidad operativa y MREL. Estas notas han contribuido a la redacción de los planes de resolución de 2017.

En cuanto al MREL, la JUR adoptó una política para su establecimiento en octubre de 2017 y fijará objetivos vinculantes de MREL a nivel consolidado en 2017. La política en materia de MREL ha sido transmitida a los EIR y contribuirá a la redacción de los planes de resolución del ciclo de 2017.

*Respuesta al apartado 91:*

En respuesta a la afirmación del TCE en el sentido de que «*aún no se han facilitado orientaciones sobre el contenido de los planes de resolución condensados*», la JUR desea señalar que actualmente cuenta con plantillas para los planes de resolución para que las usen los EIR. Estas nuevas plantillas ofrecen orientaciones sobre el contenido de los planes.

*Respuesta al apartado 92:*

A principios de 2016 se creó un grupo de trabajo especial integrado por representantes de la JUR y las ANR para trabajar sobre el tema de las obligaciones simplificadas. Como resultado de estos trabajos, la JUR elaboró y adoptó en septiembre de 2016 la nota sobre obligaciones simplificadas (OS) para entidades de crédito menos significativas (ECMS), que presentó en su sesión plenaria.

En esta nota se definen los principios fundamentales de aplicación de las obligaciones simplificadas para ECMS y se indican los requisitos mínimos aplicables al contenido de dichas obligaciones en los planes de resolución.

Entretanto continúan los trabajos a nivel de la ABE sobre el proyecto de normas técnicas de regulación (NTR) para la aplicación de las obligaciones simplificadas. Las NTR fueron objeto de una consulta pública, que concluyó el 8 de agosto de 2017, y aún deben ser aprobadas por la Comisión. Las NTR sustituyen a la nota de orientación de la JUR, que

posteriormente será revisada y actualizada, una vez que las NTR hayan sido aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea.

En cuanto a los bancos que forman parte del ámbito de competencias directo de la JUR, no se ha adoptado la decisión de aplicar la obligación simplificada a estos bancos. Dado el tamaño y complejidad de los bancos que forman parte del ámbito de competencias de la JUR, se prevé que las OS solo se aplicarán a unos cuantos de estos bancos, en su caso, por lo que la determinación de las OS no ha sido una prioridad para la JUR.

*Respuesta al apartado 93:*

En 2017, la JUR creó una red de expertos en informes sobre resoluciones que se encarga de evaluar las fuentes de información existentes, identificar las lagunas de información y presentar propuestas para mejorar dichos informes. Las conclusiones de esta red se integraron en un [nuevo conjunto de plantillas de la ABE](#), desarrolladas por una red de expertos de la ABE que se encargan de revisar las normas técnicas de ejecución de informes sobre resolución (que se reflejan en el Reglamento de Ejecución 2016/1066 de la Comisión). Este nuevo conjunto de plantillas de la ABE tiene en cuenta las plantillas elaboradas anteriormente por la JUR (como la LDT y las plantillas sobre IMF y Funciones críticas). El nuevo conjunto de plantillas de la ABE es ahora plenamente compatible con las actuales plantillas de la JUR. Cabe señalar que en el período de informes de 2017, la JUR dio instrucciones a los bancos para que no cumplimentaran ciertas plantillas de la ABE cuando la información que debiera facilitarse en ellas ya estuviera incluida en las plantillas de la JUR.

*Respuesta al apartado 94:*

Véase la respuesta de la JUR al apartado VIII del resumen ejecutivo y al apartado 84.

*Respuesta al apartado 99:*

La JUR ha elaborado una plantilla de funciones críticas y orientaciones de autoevaluación para los bancos, que se utilizaron para recopilar datos e información en el ciclo de planes de resolución de 2017. Asimismo ha elaborado, junto con las ANR, orientaciones para determinar las funciones críticas a fin de aumentar la coherencia entre los EIR en su evaluación de criticidad. Esta plantilla y las orientaciones han permitido ya mejorar la coherencia y comparabilidad de las evaluaciones de funciones críticas con respecto a 2016, ya que se adapta la metodología y los indicadores utilizados para identificar dichas funciones. No obstante, cabe señalar que el análisis de las funciones críticas no es un ejercicio sencillo, pues el resultado final se basa en el juicio de los expertos de los EIR. En vista de que ahora las distintas conclusiones y análisis pueden compararse mejor, se espera que las incoherencias entre EIR y países se detecten con mayor facilidad y disminuyan con el tiempo. Para facilitar estas comparaciones, la JUR ha desarrollado una herramienta de análisis comparativo que ha utilizado para ayudar a los EIR a fundamentar mejor sus juicios.

*Respuesta al apartado 100:*

Aunque hasta 2018 no se adoptarán medidas respecto a los posibles impedimentos identificados, estos se comunican a los bancos y se les recomienda que adopten medidas adecuadas para eliminarlos.

*Respuesta al apartado 101:*

Véase la respuesta de la JUR al apartado VIII del Resumen ejecutivo y al apartado 84.

*Respuesta al apartado 102:*

En 2017, la JUR adoptó una serie de 16 Normas Internas de Control (NIC), que contemplan 96 requisitos que se inspiran ante todo en la NIC revisada sobre gestión eficaz publicada en junio de 2014 por la Comisión Europea. El plan de trabajo para 2018 de la Oficina de Control Interno incluirá la hoja de ruta de las NIC dentro de la JUR.

## **V. Adecuación de recursos en la JUR (apartado IX del Resumen ejecutivo y apartados 103 a 118)**

*Respuesta al apartado IX:*

Véase la respuesta de la JUR a los apartados 114 y 115

*Respuesta al apartado 105:*

Aunque 2016 resultó ser un año difícil para alcanzar sus objetivos en materia de personal, la JUR hizo en 2017 un importante esfuerzo para priorizar sus campañas de selección de personal y contrató aproximadamente a 160 personas, que ya se han integrado a su plantilla o lo harán en las próximas semanas o meses.

*Respuesta a los apartados 106 a 109:*

Véase la respuesta de la JUR a los apartados 114 y 115.

*Respuesta al apartado 110:*

Actualmente se trata de corregir la escasez de personal en el equipo TIC y en los próximos meses está previsto publicar varias vacantes. El equipo debería completarse a lo largo de 2018. Entre tanto se han puesto en marcha una serie de proyectos de desarrollo. A fin de prestar apoyo a las actividades de elaboración de planes de resolución, se ha llegado a un acuerdo con el BCE para personalizar y utilizar la principal herramienta de supervisión, a saber, el IMAS, con fines de resolución. Se prevé que la primera versión de este nuevo sistema se despliegue en todo el MUR a finales del primer trimestre de 2018.

*Respuesta al apartado 114:*

Desde principios de 2017, la JUR ha planificado y llevado a cabo una serie de grandes procesos de selección, que permitieron la integración de más de 100 personas a su plantilla. En resumen, la plantilla de la JUR tendrá 306 miembros a principios de 2018. El equipo de contratación está llevando a cabo distintos procesos de selección que permitirán a la Agencia lograr su objetivo de contar con 350 miembros en 2018.

*Respuesta al apartado 115:*

Durante la auditoría, la JUR ya realizaba un proceso de selección de personal nivel AST y AD para reforzar al equipo de recursos humanos. Gracias a ello, la función de RR. HH. cuenta actualmente con 15 miembros, siete de los cuales se dedican exclusivamente a la selección y contratación de personal. Aparte de ello, la JUR contrató varios trabajadores temporales para ayudar en los procesos de selección y contratación de personal durante el primer semestre de 2017. De este modo, la JUR ha podido llevar a cabo tres grandes procesos de selección para las unidades de resolución, que le permitieron seleccionar a

otros 80 miembros del personal, que ya se han integrado a su plantilla o lo harán en las próximas semanas o meses.

## **VI. Cooperación con las Autoridades Nacionales de Resolución (ANR) (apartado X del Resumen ejecutivo y apartados 120 a 129)**

*Respuesta al apartado X del resumen ejecutivo y a los apartados 122 y 124:*

La JUR adoptó recientemente en su sesión plenaria un modelo operativo que asigna funciones y tareas dentro del MUR, como el funcionamiento de los equipos internos de resolución. Las experiencias que ha tenido la JUR hasta ahora demuestran que actualmente hay más claridad en el reparto de tareas entre la propia JUR y las ANR. Esta claridad se reflejará en la próxima revisión del marco de cooperación entre la JUR y las ANR.

En relación con la dotación de personal, véanse las respuestas de la JUR a los apartados 114 y 115.

*Respuesta a los apartados 126 y 128:*

Existe una función limitada de supervisión desde junio de 2016, cuando se recibió el primer proyecto de resolución de una ANR. Desde entonces, la JUR ha evaluado unos 430 proyectos de medidas de resolución presentados por 9 ANR. A pesar de los limitados recursos de que dispone la función de supervisión de la JUR, se efectúa una supervisión reactiva de conformidad con lo dispuesto en el RMUR.

En octubre de 2016, la JUR creó un grupo de trabajo de supervisión de ECMS que se dedica a las cuestiones relacionadas con la labor de las ANR en relación con estas entidades. Gracias a este grupo de trabajo, la JUR obtiene ahora información importante sobre los trabajos que desarrollan las ANR. La función de supervisión de la JUR no tiene por objeto supervisar las actividades diarias de las ANR, sino que pretende garantizar un funcionamiento coherente y eficiente del MUR en toda la Unión Bancaria.

## **VII. Marco de cooperación con el BCE y propuestas legislativas (apartado XI del Resumen ejecutivo y apartados 130 a 142)**

*Respuesta al apartado XI del Resumen ejecutivo (relativo a las propuestas legislativas y el instrumento de moratoria):*

La JUR ha entablado un diálogo con la Comisión sobre la posible modificación del Reglamento del MUR. Este diálogo ha girado en torno a posibles revisiones de la DRRB para resolver problemas técnicos y también cuestiones políticas de más alto nivel. En lo que respecta a la propuesta de moratoria, la JUR ha apoyado la propuesta de la Comisión de noviembre de 2016 y señalado los posibles beneficios para las autoridades de resolución. La JUR está a favor de un instrumento de moratoria entendido como medida excepcional para facilitar la aplicación eficaz de los instrumentos de resolución. El instrumento de moratoria debería durar lo suficiente para ser eficaz, pero no tanto como para poner en peligro la estabilidad del mercado financiero. El alcance del instrumento de moratoria también debería garantizar que la moratoria pueda ser eficaz y permita a la autoridad de resolución incluir pasivos suficientes para alcanzar los objetivos del instrumento. Si se formula adecuadamente, los beneficios de este instrumento podrían compensar los riesgos.



*Respuesta al apartado XI del resumen ejecutivo y a los apartados 132 y 133:*

La JUR y el BCE se encuentran actualmente en un proceso de actualización del memorándum de entendimiento entre ambos organismos basado en los dos años de experiencia con el memorándum actual. El nuevo memorándum incluirá un mayor intercambio automático de información sobre los bancos, en particular los considerados en riesgo de quiebra (puntuación PRES 4 o 3, con una subpuntuación PRES de 4). Está previsto que el nuevo memorándum se acuerde y se ejecute a más tardar a finales del primer trimestre de 2018. Por otra parte, los informes sobre el proceso de evaluación de la adecuación de la liquidez interna y sobre el proceso de evaluación de la adecuación del capital interno de todos los bancos se transmiten automáticamente a los EIR a raíz de una decisión del Consejo de Supervisión del BCE.

*Respuesta al apartado 141:*

En respuesta a la afirmación del TCE según la cual la JUR todavía no ha establecido una metodología para determinar si un banco es inviable o es probable que lo vaya a ser, la JUR señala que está formulando activamente su política en este ámbito para identificar dónde podría usar esta capacidad, teniendo en cuenta el vínculo entre la Valoración 1 y la FOLTF (declaración de entidad «inviable o con probabilidad de serlo»), por una parte, y la necesidad de evitar que se produzcan evaluaciones superpuestas que hagan que actúe como un supervisor en la sombra, por otra.

Asimismo, la JUR manifiesta que si bien su función en relación con la declaración de FOLTF es importante como garantía del sistema para minimizar la concesión de periodos de gracia por parte de la autoridad de supervisión, la responsabilidad principal de dicha evaluación corresponde al supervisor, que es quien mejor acceso tiene a toda la información relevante.

En el momento de la auditoría, la JUR aún no había ejercido esta facultad (en todas las crisis recientes, el BCE tomó la decisión sobre la FOLTF, tal como establece el RMUR).

## **VIII. Conclusiones y recomendaciones**

### **Respuesta a la recomendación 1:**

La JUR acepta parcialmente esta recomendación. En particular:

- (a) Aunque la JUR no ha fijado formalmente una fecha para completar planes de resolución plenamente conformes para todos los bancos que forman parte de su ámbito de competencias, ya utiliza un enfoque priorizado (véanse las respuestas de la JUR en la sección «Planes de resolución» del presente documento). Según este enfoque, los bancos con mayores riesgos ya han sido identificados y forman parte de los bancos prioritarios de la JUR, que se benefician de los planes de resolución más exhaustivos de la JUR, esto es, los planes de «fase tres». Está previsto ultimar en 2020 los planes de resolución plenamente conformes para todos los bancos de la JUR y algunos planes alcanzarán ese nivel de integridad en 2019.
- (b) La identificación de los impedimentos sustanciales comenzará en 2018 y después seguirán las notificaciones a la ABE sobre la resolubilidad de los bancos.
- (c) Esta recomendación se integrará en el ciclo de planes de resolución de 2018.

### **Respuesta a la recomendación 2:**

La JUR acepta esta recomendación, salvo su fecha de ejecución. En particular:

- (a) La JUR adoptó su política en materia de MREL en octubre de 2017 y la aplicará en el ciclo de planes de 2017. En 2018 se formulará una política para eliminar los impedimentos y se aplicará en el ciclo de planes de 2018. Todos los bancos de la JUR contarán con planes de resolución plenamente conformes a más tardar en el ciclo de planes de resolución de 2020.
- (b) El manual para elaborar planes de resolución se actualizará en 2018.
- (c) Las orientaciones relativas a los escenarios de resolución que contempla el marco regulatorio que deben incorporarse a los planes de resolución se incluirán en la versión actualizada de dicho manual en 2018.

### **Respuesta a la recomendación 3:**

La JUR acepta esta recomendación. En particular, a la vista de las respuestas a los apartados 114 y 115, la JUR desea señalar que ya se han dado pasos significativos que le permitirán alcanzar los objetivos de dotación de personal de su departamento de recursos humanos y a nivel general de la JUR a principios de 2018.

### **Respuesta a la recomendación 4:**

La JUR acepta esta recomendación. En particular:

- (a) En relación con la recomendación de que se clarifique la distribución operativa de las tareas y responsabilidades con las ARN, la JUR adoptó recientemente en su sesión plenaria un modelo operativo que asigna funciones y tareas dentro del MUR, e incluye el funcionamiento de los EIR. La mayor claridad obtenida con la experiencia anterior también se reflejará en la próxima revisión del marco de cooperación entre la JUR y las ANR.
- (b) Aunque la JUR solo puede velar por que sus equipos internos de resolución cuenten con el personal necesario, comunicará esta recomendación del TCE a las ANR y estudiará con ellas la posibilidad de asignar personal adicional, cuando se considere necesario.
- (c) La JUR desea puntualizar que ya ha planificado dos simulacros para 2018.

### **Respuesta a la recomendación 5:**

La JUR acepta esta recomendación. En particular, la JUR y el BCE trabajan en estos momentos en la actualización del memorándum de entendimiento, que deberá adoptarse a más tardar en el primer trimestre de 2018. El memorándum de entendimiento y su anexo se publicarán posteriormente.

### **Respuesta a la recomendación 6:**

La JUR acepta esta recomendación. En particular:

- (a) Véase la respuesta de la JUR al apartado XI.
- (b) La JUR ya ha señalado la importancia de mejorar el flujo de información procedente de la autoridad de supervisión (incluso mediante su posible asistencia de forma automática a las reuniones del Consejo de Supervisión) y

seguirá recalcando esta cuestión. Véase igualmente la respuesta de la JUR a los apartados 132 y 133.

- (c) Véase la respuesta de la JUR al apartado XI.

<b>Evento</b>	<b>Fecha</b>
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	8.11.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Junta Única de Resolución	12.10.2017
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	28.11.2017
Se reciben las respuestas oficiales de la junta Única de Resolución en todas las lenguas	11.12.2017

La Junta Única de Resolución (JUR) tiene su sede en Bruselas y se creó en 2014 en el marco de la política adoptada en respuesta a la crisis financiera. Su misión consiste en la resolución de los bancos en quiebra dentro de su ámbito de competencia. En la actualidad, son 140 los bancos de la zona del euro que se encuentran dentro de su mandato. En la fiscalización se evaluó la calidad de las normas y directrices generales de la JUR, la planificación de la resolución de entidades individuales y si cuenta con el personal adecuado. El Tribunal halló deficiencias en todos estos ámbitos, aunque, puesto que la creación de la JUR desde cero supuso un desafío muy importante, todas sus insuficiencias deben verse en ese contexto. El Tribunal formula una serie de recomendaciones relativas a la preparación de los planes de resolución y para completar las normas y directrices generales. El Tribunal recomienda, asimismo, que la JUR mejore sus dotación de efectivos y los procedimientos aplicados a los recursos humanos.

40  
1977-2017



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

**TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2017.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.