

LA UNIÓN BANCARIA Y SU ANSIADO TERCER PILAR: EL SISTEMA DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EUROPEO (Y EL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN COMO BROCHE DE LOS DOS PRIMEROS PILARES)

The Banking Union and its longed-for third pillar: European Deposit Insurance Scheme. (And the Single Resolution Fund as the finishing touch to the first two pillars)

JULIO VILLARRUBIA GONZÁLEZ

Abogado

Revista de Derecho del Sistema Financiero 2

DOI: <https://doi.org/10.32029/2695-9569.02.10.2021>

Julio 2021

Págs. 331–376

RESUMEN: Este trabajo gira en torno al término Unión Bancaria, propuesto como la piedra angular de la Unión Europea en el ámbito financiero tras la fuerte crisis sufrida a principios de siglo. A pesar de los diversos problemas con los que se ha encontrado para su conclusión se sigue trabajando de forma ardua para completarlo. La Unión Bancaria se sustenta sobre tres pilares. El primero de estos pilares es conocido como Mecanismo Único de Supervisión, el cual dispondrá de equipos e instrumentos para supervisar la totalidad de las entidades de crédito de la Unión Europea de forma homogénea y transparente, superando la singularidad con la que se trabajaba antes de la crisis. El segundo pilar es el denominado Mecanismo Único de Resolución, que surge de forma paralela al primero de los pilares, pues una vez supervisadas todas y cada una de las entidades de crédito, era necesario disponer de un

ABSTRACT: This work will focus on the term Banking Union, which was proposed as the cornerstone of the European Union in the financial field after the strong crisis suffered at the beginning of the century. Despite all the problems found for its conclusion, hard work continues to complete it. This Banking Union is based on three pillars. The first is known as the Single Supervisory Mechanism, which will have mechanisms and tools to supervise all the credit institutions of the European Union in a homogeneous and transparent way. The second pillar is the Single Resolution Mechanism, which arises in parallel to the first of the pillars, since once each and every credit institution had been supervised, it was necessary to have a mechanism that dealt specifically with the possible resolution of the credit institution. This second pillar has an essential support point, known as the Single Resolution Fund, which

mecanismo que se ocupara de forma concreta de la posible resolución de una entidad de crédito. Este segundo pilar dispone de un punto de apoyo esencial, el conocido como Fondo Único de Resolución, el cual aporta el equilibrio económico necesario ante una eventual resolución. Por último, el tercero de los pilares es conocido como Sistema de Garantía de Depósitos Europeo, pendiente de concreción y desarrollo, y esto por diferentes discrepancias entre Estados miembros, y con el que se completaría la tan ansiada Unión Bancaria.

PALABRAS CLAVE: Unión Bancaria– Sistema de Garantía de Depósitos Europeo– Fondo Único de Resolución.

provides economic balance in the event of a possible resolution. Finally, the third of the pillars is known as the European Deposit Insurance Scheme, pending implementation and development due to different discrepancies between Member States, and with which the long-awaited Banking Union would be completed.

KEYWORDS: Banking Union– European Deposit Insurance Scheme– Single Resolution Fund.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS (SGD): LOS QUE FUERON, LOS QUE SON Y LOS QUE PUEDEN SER. 1. *El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y la Directiva 2014/49/UE*. 2. *El Fondo de Garantía de Inversores (FOGAIN)*. 3. *La Unión Bancaria: el deseado Sistema Europeo de Garantía de Depósitos*. 3.1. El Mecanismo Único de Supervisión. 3.2. El Mecanismo Único de Resolución. 3.3. El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. III. EL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN. 1. *Mecanismo de financiación de la resolución*. 2. *Aportaciones «ex ante» y «ex post»*. 3. *La mutualización del Fondo Único de Resolución y su ámbito de actuación*. 4. *Cuantía total del Fondo Único de Resolución*. 5. *Objetivo final del Fondo Único de Resolución*. 6. *Ejemplo de resolución de una entidad de crédito y uso del Fondo Único de Resolución*. IV. FONDO DE RESOLUCIÓN NACIONAL. 1. *El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)*. V. REFLEXIONES. VI. REFERENCIAS NORMATIVAS, DOCUMENTALES Y WEBS. 1. *Normativa*. 2. *Documental: bibliografía*. 3. *Páginas web*.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto el estudio de la evolución del concepto *Unión Bancaria*, en concreto de su tercer pilar, el conocido como Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, y del apoyo esencial del Fondo Único de Resolución para el funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución y para el conjunto de la Unión Bancaria en sí.

La Unión Bancaria se va a componer por tres pilares esenciales: el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Para llegar a ello, es necesario presentar lo que ha sido la evolución de los sistemas de garantía de depósitos, tanto a nivel nacional como europeo, repasando a su vez los avances y las líneas más actuales en la materia, sin olvidar que todo sistema de garantía de depósitos, una vez creado y

desarrollado normativamente, necesita de un fondo que lo sustente y proteja de ese modo a los depositantes o aquellos para lo que se haya creado.

La realidad es que el esfuerzo realizado tras la crisis de principios de siglo en materia financiera por parte de la Unión Europea es excelso. Lo que comenzó como una idea ha sido desarrollado y concretado en los dos primeros pilares de la Unión Bancaria, y se está trabajando firmemente para desarrollar el tercero.

El primero de los pilares, el Mecanismo Único de Supervisión, se ocupa del trabajo de supervisión macroprudencial homogénea de todas las entidades de crédito, dejando atrás la antigua supervisión individualizada de las entidades de crédito.

El Mecanismo Único de Resolución como segundo pilar se ha desarrollado de forma paralela al primero, pues si después del trabajo realizado en materia de supervisión no existiere un mecanismo concreto que pudiera hacer frente a la resolución de una entidad de crédito en caso de ser necesario, de nada hubiera servido todo el trabajo previo realizado. Para el funcionamiento eficaz de este pilar se crea el Fondo Único de Resolución dedicado al apoyo financiero de la resolución de la entidad de crédito en resolución.

En este punto, y tras desarrollar los dos primeros pilares, la Unión Europea se encuentra en un impasse con el ansiado tercer pilar, pues desde el año 2012 se trata de una de las preferencias que persiguen sus legisladores, pero que a día de hoy sigue sin conseguir el consenso necesario entre los Estados para dar el primer paso que encamine a la realidad al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

El año 2020 parecía el elegido para dar el primer paso pues el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios comenzó a debatir un borrador que se pretendía fuera votado de forma definitiva en torno a marzo-abril de 2020. Pero con lo que no se contaba era con la grave crisis sanitaria producida por el COVID-19 precisamente en dichas fechas, y que hoy en día se sigue sufriendo pasado ya más de un año.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS (SGD): LOS QUE FUERON, LOS QUE SON Y LOS QUE PUEDEN SER

Los sistemas de garantía de depósitos tanto en España como en la práctica totalidad del territorio europeo se han convertido en símbolo de confianza de los ahorradores y depositantes a lo largo de la historia, otorgando una mayor estabilidad financiera y garantizando la protección de estos.

Esta afirmación es tal debido a que la función principal de los sistemas de garantía de depósitos es la de proteger a los depositantes y otorgar un mayor nivel de estabilidad en el sistema bancario.

En España los primeros fondos vinculados a sistemas de protección de los depositantes se crearon en 1977 y en 1982 se completó con un tercero.

Es por tanto en 1977 cuando se crearon los dos primeros fondos. El primero de ellos a través del Real Decreto 3047/1977¹ por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros», y el segundo a través del Real Decreto 3048/1977² por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios».

Pocos años después, en 1982, se crea el tercero, el «Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito» a través del Real Decreto-ley 18/1982³.

Estos primeros fondos tenían varias características singulares. En primer lugar, se nutrían de aportaciones *ex ante* o aportaciones previas. En segundo lugar, tenían como objetivo el garantizar los depósitos en dinero metálico. Y el tercero, reforzaban la solvencia de las entidades en dificultades, protegiendo a los depositantes y al conjunto del fondo.

En la actualidad las normas que regulan el Fondo de Garantía de Depósitos en España y Europa son varias⁴.

En un paso intermedio, a través del Real Decreto-Ley 12/1995⁵, al verdadero avance que se va a ver a continuación, se introdujeron novedades

1. Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros».
2. Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios».
3. Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, sobre fondos de garantía de depósitos en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.
4. España: Real Decreto-ley 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito, actualizada el 7 de noviembre de 2015.
 - Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, actualizada el 24 de junio de 2017. Modificada por la Ley 11/2015 al transponer la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos.
 - Circular 5/2016, de 27 de mayo, del Banco de España, sobre el método de cálculo para que las aportaciones de las entidades adheridas al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito sean proporcionales a su perfil de riesgo. Esta Circular se basa en la Directriz redactada por la Autoridad Bancaria Europea EBA/GL/2015/10, completada a través de la Circular 1/2018, de 12 de marzo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre advertencias relativas a instrumentos financieros, la cual modifica preceptos de la Circular 5/2016.
- Europa: la base principal se sustenta sobre la Directiva 2014/49/UE debido a que sus dos predecesoras (Directiva 2009/14/CE y Directiva 94/19/CE) han sido modificadas en su práctica totalidad como se puede comprobar en el Anexo III de la precitada Directiva 2014/49/UE, y la Ley 11/2015 que introduce algunos matices a los sistemas de garantía de depósitos y sus funciones a través de la Ley dedicada a la resolución.
5. Real Decreto-Ley 12/1995 de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.

destacables, como fue la obligatoriedad de que todas las entidades de crédito españolas se adhirieran a un fondo de garantía de depósitos.

La evolución de los fondos de garantía de depósitos tiene un hito de importancia en nuestro país respecto a otros menos significativos. Se trata del Real Decreto-ley 2606/1996⁶ que, con motivo de la transposición de la Directiva 94/19/CE⁷, va a deshacer la maraña normativa existente hasta la fecha armonizando los mecanismos de financiación de los sistemas de garantía de depósitos, el cálculo basado en el perfil de riesgo de cada entidad de crédito y la protección homogénea del depositante.

El avance normativo expuesto a través del Real Decreto-Ley 12/1995 se completa en gran medida con el Real Decreto-ley 2606/1996, pues de la regulación para adherirse a uno de los fondos de garantía de depósitos, se pasa a la creación de un único fondo de garantía de depósitos, eliminando la dispersión normativa existente y a establecer el importe garantizado en 20.000 euros.

Durante aproximadamente diez años, apenas hubo cambios en el régimen de sistema de garantía de depósitos, hasta que con la virulencia de la crisis de inicios de siglo se vio la necesidad de reformar la práctica totalidad de la normativa financiera a nivel europeo y con ello la nacional.

Es a través de la Directiva 2009/14/CE⁸ cuando se cumple con las propuestas que anunciaba la Directiva 94/19/CE la cual dejaba en manos de la Comisión para el año 2009 la emisión de un informe que estableciera de forma clara los necesarios niveles de cobertura y el plazo de los pagos de las coberturas a cargo del fondo.

La cobertura pasa de 20.000 a 50.000 euros por depositante y entidad, manteniendo como meta el 31 de diciembre de 2010 para el aumento hasta los 100.000 euros.

6. Real Decreto 2606/1996 de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.
7. La Directiva 94/19/CE puso la primera piedra del camino para conseguir un mercado interior homogéneo y solidario, pues a través de ésta todas las entidades de crédito deben adherirse a un sistema de garantía de depósitos. La Directiva exigía a todos los Estados miembros que crearan un sistema de garantía de depósitos en su territorio, si es que no disponían ya de él. De esta forma, el sistema de garantía de depósitos al que esté inscrito una entidad de crédito responderá por sus sucursales establecidas en cualquier parte del territorio europeo. Otro de los matices importantes de esta Directiva fue la intención de alcanzar los 50.000 euros de garantía por depositante, manteniendo en un principio solo 20.000, y marcando como línea temporal el 31 de diciembre de 2010 para llegar a los 100.000 euros. Por último, en cuanto a los plazos, la Directiva establecía tres meses para cumplir con la obligación de devolución del depósito, que a partir de enero de 2011 pasaría a un plazo de 20 días laborales.
8. Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago.

El fondo cubría originalmente 15.000 euros por depositante, que se extendieron a 20.000 euros a partir del uno de enero del año 2000 y 100.000 euros a partir del 31 de diciembre de 2010, convirtiéndose esa cifra en mínimo y máximo para los Estados miembros de la Unión, es decir, se ha instaurado una línea homogénea de protección en todos los Estados miembros sobre la base de cobertura máxima en los 100.000 euros, con la única excepción de Irlanda que mantiene una cobertura ilimitada⁹.

Si lo que buscaba en realidad la Unión Europea era la protección de los depositantes y la estabilidad del sistema financiero, no podía legislar en contra de sus principios básicos, como ocurría con los excesivos y permisivos plazos de cumplimiento de la garantía de los depósitos, que en ningún caso protegía al depositante. Por ello modifican los plazos existentes y se pasa de los tres meses a los 20 días hábiles a través de la Directiva 2009/14/CE.

En España una vez recapitalizado el sector bancario de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-Ley 2/2011 se produce posiblemente uno de los hitos de mayor importancia hasta la fecha en la materia con la promulgación del Real Decreto-ley 16/2011.

A través de esta norma se va a pasar de los tres fondos de garantía de depósitos expuestos a uno único, el «Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito» más reforzado y con un objetivo claro: la próxima recapitalización o resolución de una entidad de crédito será sufragada por el propio sector bancario.

Este fondo único, por tanto, se crea y conlleva la disolución del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, el Fondo de Garantía de Depósitos de Establecimientos Bancarios y el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, integrándose su patrimonio en el nuevo y único Fondo. Una vez integrados en el Fondo único este queda subrogado en los derechos y obligaciones de los anteriores.

1. EL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE ENTIDADES DE CRÉDITO Y LA DIRECTIVA 2014/49/UE

La última norma relativa al sistema de garantía de depósitos en el ámbito nacional es el Real Decreto-ley 16/2011 a través del cual se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y, como se ha señalado se disuelven los fondos preexistentes¹⁰. A pesar de ser la última norma exclusiva en la materia, la realidad es que ha sufrido ciertas modificaciones posteriores. Así la Ley 11/2015¹¹ introduce algunas de estas para

9. www.helpmycash.com/depositos/fondos-de-garantia-de-depositos-que-bancos-son-seguros-lista/.

10. Informe Anual 2019, Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de 11 de mayo de 2020, p. 9.

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

cumplir con la transposición a la norma nacional de la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

Este nuevo Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito mantiene las características clásicas de sus predecesores, pero con nuevas particularidades adaptadas al tiempo y a la norma.

Entre estas novedades se puede destacar que tiene dos compartimentos diferenciados, algo que no ocurría con ninguno de los antiguos fondos. Por una parte, el compartimento de garantía de depósitos y, por otra, el compartimento de garantía de valores como establece la disposición final décima de la Ley 11/2015, la cual modifica el artículo 6.2 del Real Decreto-ley 16/2011.

Hay que tener en cuenta que estas dos garantías diferenciadas en depósitos y valores dentro del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito son compatibles entre sí, de tal manera que una persona puede recibir del fondo si se activa el derecho de ejecución de la garantía a recibir 100.000 euros en concepto de depósito, así como 100.000 euros en concepto de valores por ser inversor, en ambos casos siempre con dicho límite, independientemente que dispusiera de mayor cuantía tanto en depósitos como en valores.

El propio Real Decreto-ley 16/2011 no deroga el resto de las normas anteriores, es más, constata que se mantiene la vigencia del resto de las normas relativa a los fondos, como por ejemplo el Real Decreto 2606/1996, salvo en aquellos puntos que difiera de la última norma promulgada.

Se mantiene la obligación de que todas las entidades de crédito estén adheridas a un fondo, desde la creación del fondo único, a éste, con una única excepción el Instituto de Crédito Oficial¹².

El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito dispone de un patrimonio compuesto por diferentes recursos, entre los que se mantienen los clásicos. En primer lugar, se mantienen las aportaciones *ex ante* o previas anuales como ocurría con los antiguos fondos. En segundo lugar, a través de derramas o aportaciones *ex post* cuando sea necesario entre las entidades adheridas al mismo. Y, en tercer lugar, a través de los recursos que sean captados en el mercado de valores.

Junto a estos tres modos de adquirir recursos para el buen funcionamiento del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, el Real Decreto-ley 16/2011 introduce la posibilidad de que se nutra a través de compromisos de pago¹³ de las entidades de crédito frente al propio fondo. En todo caso, cada compartimento del fondo responderá

12. Artículo 5.1 Real Decreto-ley 16/2011.

13. Artículo 6.1 Real Decreto-ley 16/2011. El compartimento de garantía de depósitos podrá nutrirse de los compromisos de pago de las entidades frente al Fondo siempre que tales compromisos: a) estén íntegramente respaldados por garantías de activos de

exclusivamente de los costes, gastos y obligaciones que le atribuye el propio Real Decreto-ley.

El fondo será administrado por una Comisión Gestora, la cual determinará anualmente las aportaciones que las entidades deben realizar al compartimento de garantía de depósitos en función del importe de los depósitos garantizados por el fondo y su propio perfil de riesgo.

Será el Banco de España el encargado de facilitar los métodos de cálculo para que las aportaciones sean proporcionales a cada perfil de riesgo de las entidades adheridas y para ello publica la Circular 5/2016¹⁴ y la Circular 1/2018¹⁵ tomando como base la Directriz EBA/GL/2015/10¹⁶ de la Autoridad Bancaria Europea que establece las pautas para todos los Estados miembros, como indica el artículo 10.3 y 13.3 de la Directiva 2014/49/UE.

El método que aplican ambas normas consiste en la identificación de los indicadores de riesgo según cinco categorías: capital, liquidez y financiación, calidad de activos, modelo de negocio y modelo de gestión, y pérdidas potenciales para el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

A cada uno de estos indicadores le corresponderá una puntuación según el nivel del riesgo. Una vez ponderado el riesgo de cada uno de los indicadores de acuerdo a su vez con la puntuación asignada, se obtiene lo que se conoce como *ponderación del riesgo agregada*¹⁷. Los datos obtenidos se insertan en la fórmula de cálculo prevista para determinar que aportación debe realizar cada entidad de crédito al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

Los recursos financieros disponibles del compartimento de garantía de depósitos los regula el Real Decreto-ley 16/2011 de forma positiva señalando que deberán alcanzar como mínimo un 0,8% del total de los depósitos garantizados a más tardar el 3 de julio del año 2024 (cumpliendo con la Directiva 2014/49/UE artículo 10.2), mientras que el compartimento relativo a valores se realiza de forma limitativa señalando que no podrá superar el 0,3% del importe de valores garantizados.

bajo riesgo, libres de cargas y de libre disposición para el Fondo. b) No excedan del 30% de los recursos totales disponibles del compartimento.

14. Circular 5/2016, de 27 de mayo, del Banco de España, sobre el método de cálculo para que las aportaciones de las entidades adheridas al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito sean proporcionales a su perfil de riesgo.
15. Circular 1/2018, de 12 de marzo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre advertencias relativas a instrumentos financieros.
16. EBA/GL/2015/10, *guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes*.
17. Puede considerarse un ejemplo, la ratio de apalancamiento tiene una ponderación del riesgo del 10,5%, mientras que la ratio de cobertura de instrumentos de deuda dudosos es del 5%, artículo 3 Circular 5/2016.

La función del compartimento de garantía de depósitos será la protección del importe de los depósitos garantizados cuando una entidad haya sido declarada o solicitada su declaración judicialmente de concurso de acreedores y el Banco de España señale que la entidad de crédito no podrá hacer frente a los mismos.

De igual modo se regula respecto al compartimento de garantía de valores, el importe de los valores garantizados que hayan sido suspendidos cuando una entidad haya sido declarada o solicitada la declaración judicialmente de concurso de acreedores o que no se restituyan los valores y el Banco de España aclare que no puede restituirlos en un futuro inmediato.

La regulación del importe que garantiza este fondo único es una de las piedras angulares del Real Decreto-ley 16/2011, pues en apenas diez años se ha pasado de cubrir los depósitos garantizados por importe de 15.000 a 100.000 euros, con alguna excepción¹⁸.

Las causas que obligan al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito para ejecutar la garantía se están claramente delimitadas:

- que la entidad haya sido declarada en concurso de acreedores o se haya solicitado judicialmente.
- sin haberse declarado el concurso de acreedores existan impagos de depósitos vencidos y exigibles y el Banco de España determine que no hay opción de restitución posible.

Los plazos de pago de los depósitos garantizados se van a ir reduciendo anualmente como se expone en la siguiente tabla de acuerdo con el artículo 8 de la Directiva 2014/49/UE y lo dispuesto en la transposición a la normativa nacional.

Año	Días hábiles
Hasta el 31 de diciembre de 2018	20
Desde el 1 de enero de 2019 hasta el 31 de enero de 2020	15
Desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2023	10
Desde el 1 de enero de 2024	7

* Tabla de elaboración propia.

18. Artículo 10.1 Real Decreto-ley 16/2011. Quedaran garantizados los depósitos independientemente del importe durante tres meses, si se trata de importes procedente de la venta de un inmueble residencial y privado, en supuestos que deriven de una separación o divorcio, jubilación, despido, invalidez o fallecimiento, y los relativos a procedimientos judiciales o pago de seguros.

Dichos plazos pueden aplazarse en determinados supuestos en los que existan dudas respecto a los depósitos u otras¹⁹.

Siguiendo las directrices en las que se encuentra encaminada la regulación homogénea en la Unión Europea en esta materia, en el supuesto de que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria emprenda alguna medida de resolución ejecutiva a través de la Ley 11/2015 sobre una entidad de crédito, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito cumpliendo con lo establecido en el plan de resolución será medio de financiación de la resolución de acuerdo con el artículo 53.7 de la precitada Ley.

Si bien es cierto que esta ayuda financiera está taxativamente regulada y limitada, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria informará en todo momento de la aportación que el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito debe realizar respecto a la entidad de crédito en resolución que, en todo caso, será el menor de los siguientes importes: la cuantía que hubiere debido hacer frente en un procedimiento de liquidación ordinario²⁰, o el 50% del 0,8% establecido como mínimo sobre los establecido para el compartimento de garantía de depósitos.

En el supuesto que el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito hubiere entregado una cuantía superior a la que le correspondiera una vez finalizado el procedimiento, el Fondo de Resolución Nacional le devolverá la diferencia entre lo aportado y lo que hubiera tenido que aportar, respecto a la cuantía menor. En todo caso, el fondo podrá exigir la devolución de las aportaciones realizadas para el procedimiento de resolución a la propia entidad de crédito en los supuestos que exista tal posibilidad.

Por último, hay que tener en cuenta que no todos los depósitos tenían las mismas coberturas a nivel europeo, cosa que cambia gracias a la Directiva 2009/14/CE que establece un máximo de 100.000 euros por depositante y

19. Artículo 9.1 Real Decreto-ley 2606/1996. El pago de los depósitos previsto en el primer párrafo de esta letra podrá aplazarse en cualquiera de los siguientes casos:

1.º Cuando no exista certeza acerca de si una persona tiene derechos legales para recibir un pago o cuando el depósito sea objeto de litigio.

2.º Cuando el depósito sea objeto de sanciones que restrinjan las facultades de disposición por sus titulares.

3.º Cuando no se haya producido ninguna operación en relación con el depósito en los últimos 24 meses.

4.º Cuando, con arreglo al segundo párrafo del artículo 10.1 del Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, el importe que ha de reembolsarse exceda de 100.000 euros.

5.º Cuando, de conformidad con el apartado 6, el importe deba ser pagado por el sistema de garantía de depósitos del Estado miembro de la Unión Europea de origen de la sucursal de una entidad de crédito que opere en España.

20. Debido a que este supuesto conlleva un procedimiento de control, en el caso de que una vez revisada la información si la liquidación hubiere sido menos gravosa para el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito el Fondo de Resolución Nacional pagará la diferencia.

entidad de crédito para todos los Estados miembros, con la excepción de Irlanda que lo mantiene sin límite. Esto supuso para la mayor parte de Estados miembros un aumento considerable en la cobertura, pero para homogeneizar en todos ellos, los menos, tuvieron que reducirlo pues su cobertura era superior, así por ejemplo en Alemania alcanzaban hasta los 300.000 euros.

El Real Decreto-ley 2606/1996, aún vigente para los apartados que no contravenga al Real Decreto-ley 16/2011, establece qué depósitos son admisibles y por tanto están cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y cuáles son los depósitos que no²¹ lo están.

Se considerarán depósitos admisibles y por tanto cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, los saldos de acreedores que se mantengan en cuenta que la entidad de crédito tenga la obligación de restituir según el contrato y el respeto a la legislación para con éste. Entre estos están los depósitos a plazo fijo y de ahorro, los saldos de acreedores en cuenta y los recursos monetarios confiados a una entidad para que realicen inversión.

Aquella cuantía del depósito que supere los 100.000 euros y que no esté entre las excepciones a una mayor cobertura que hemos visto, se

21. Artículo 4.4 Real Decreto-ley 2606/1996. No se considerarán depósitos admisibles a los efectos de este real decreto y, por tanto, estarán excluidos de la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito:
- a) Los depósitos realizados por otras entidades de crédito por cuenta propia y en su propio nombre, así como los realizados por los sujetos y las entidades financieras siguientes:
 - 1.º Las sociedades y agencias de valores.
 - 2.º Las entidades aseguradoras.
 - 3.º Las sociedades de inversión mobiliaria.
 - 4.º Las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, así como las sociedades gestoras de fondos de pensiones, de los fondos de titulización y de capital-riesgo y los depósitos de las entidades que gestionan.
 - 5.º Las sociedades gestoras de carteras y las empresas de asesoramiento financiero.
 - 6.º Las sociedades de capital riesgo y sus correspondientes sociedades gestoras.
 - 7.º Cualquier otra entidad financiera definida en el artículo 4.1.26) del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.
 - b) Los fondos propios de la entidad según la definición del artículo 4.1.118 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, independientemente del importe por el que se computen como tales.
 - c) Los valores representativos de deuda emitidos por la entidad de crédito, incluso los pagarés y efectos negociables.
 - d) Los depósitos cuyo titular no haya sido identificado, conforme a lo dispuesto en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, o que tengan su origen en operaciones que hayan sido objeto de una sentencia penal condenatoria por delito de blanqueo de capitales.
 - e) Los depósitos constituidos en la entidad por las Administraciones Públicas con la excepción de los constituidos por entidades locales con un presupuesto anual igual o inferior a 500.000 euros.
- No se considerarán valores garantizados a los efectos de este real decreto aquellos de los que sean titulares las personas mencionadas en los párrafos a) y e) precedentes.

considerarán depósitos no garantizados. En el supuesto de que una entidad entre en concurso de acreedores, al estar adherida al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, la cuantía que exceda del límite de 100.000 euros tendrá el carácter de crédito privilegiado general de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto-Ley 16/2011.

La regla general es que el compartimento de garantía de depósitos del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito realice los pagos sin que sea necesario que los depositantes lo soliciten²².

Uno de los problemas que se plantea, junto con la posible quiebra de una entidad de crédito que hace necesaria la existencia de los sistemas de garantía de depósitos, es la disparidad entre liquidez de activos y pasivos cuando muchos depositantes quieran de forma simultánea retirar sus depósitos, viéndose la entidad obligada a conseguirlos de forma inmediata, hecho que en ocasiones no es posible. El ejemplo claro lo encontramos en el Banco Popular Español S.A., que, tras muchos desafortunados hechos, supusieron la fuga de depósitos y la imposibilidad de control y resolución posterior de la entidad.

Por otra parte, se considerarán como valores garantizados los valores negociados e instrumentos financieros que regula el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, y que hayan sido puesto bajo la confianza de la entidad de crédito adscrita al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

De igual modo, se consideran como valores no garantizados, y con ello excluidos de la protección del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito los valores que se confíen a las entidades de crédito para inversión en territorios considerados como paraísos fiscales, así como los depósitos realizados por entidades por cuenta propia y en su beneficio, ni las realizadas por entidades aseguradoras, sociedades de inversión y otros.

En el supuesto de que no se hubiere iniciado el procedimiento de resolución de la entidad de crédito, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito podrá intervenir de forma excepcional haciendo uso de sus recursos para evitar que la entidad tenga que ser liquidada. Para esto se han de cumplir unos requisitos establecidos en el artículo 11.5 del Real Decreto-ley 16/2011²³.

22. Artículo 8.6 Directiva 2014/49/UE.

23. Artículo 11.5 Real Decreto-ley 16/2011. Excepcionalmente, siempre y cuando no se haya iniciado un proceso de resolución, el Fondo podrá utilizar sus recursos para impedir la liquidación de una entidad de crédito cuando:

a) el coste de esta intervención fuese inferior al pago de los importes garantizados en caso de materializarse la liquidación.

b) se impongan a la entidad de crédito medidas específicas de retorno al cumplimiento de la normativa de solvencia, ordenación y disciplina.

«La garantía de depósitos es un elemento fundamental para la realización del mercado interior y un complemento imprescindible del sistema de supervisión de las entidades de crédito por la solidaridad que crea entre todas las entidades de un mismo centro financiero, en el caso de que una de ellas quiebre. Por consiguiente, los Estados miembros deben poder permitir que los SGD se presten dinero unos a otros de forma voluntaria»²⁴.

Los sistemas institucionales de protección que estén reconocidos por los Estados como sistema de garantía de depósitos, tendrán tal consideración y por tanto seguirán las normas relativas a estos últimos²⁵.

La última norma en la materia a nivel europeo es la Directiva 2014/49/UE, que trae como consecuencia de su transposición al Derecho nacional modificaciones en el Real Decreto-ley 16/2011 a través de la Ley 11/2015.

Entre los objetivos que caben destacar de esta Directiva está el generalizar el fácil acceso a los sistemas de garantía de depósitos con toda la información necesaria sobre el mismo, ampliar sus coberturas, reducir los plazos de cumplimiento y conseguir estabilidad financiera a través de la confianza de los depositantes en dichos sistemas.

Está claro que esta Directiva no es la deseada, dado que se está trabajando para conseguir desarrollar el tercero de los pilares, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y su regulación concreta, pero sí la necesaria para regular los sistemas de garantía de depósitos, y así lo ha logrado. Lo que se busca es la consecución final del tercer pilar de la Unión Bancaria, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y la norma que lo regule, a la espera de que finalmente se llegue a un consenso entre todos los Estados miembros y posteriormente el legislador lo plasme en una norma que vertebré todo el sistema.

2. EL FONDO DE GARANTÍA DE INVERSORES (FOGAIN)

A pesar de las amplias similitudes entre el Fondo de Garantía de Depósitos con el Fondo de Garantía de Inversiones²⁶ es importante diferenciarlos correctamente.

El Fondo de Garantía de Inversiones está regulado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba

c) se condicione la intervención al compromiso de la entidad de garantizar el acceso a los depósitos garantizados.

d) el fondo estime asumible el coste con cargo a las contribuciones ordinarias o extraordinarias de las entidades adheridas.

Reglamentariamente, se podrán especificar las condiciones anteriores.

24. Directiva 2014/49/UE considerando 37.

25. Directiva 2014/49/UE, artículo 1.2 c) y 4.2.

26. <https://www.fogain.com/>.

el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, tratándose de un instrumento público que protege a los inversores particulares frente a determinadas contingencias, en ningún caso a sociedades o fondos de capital.

La finalidad que persigue este fondo es indemnizar a los inversores frente a la insolvencia de las empresas de servicios de inversión autorizadas en España por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, inversiones que han de ser de carácter monetario, pues no cubrirá por ejemplo obras de arte, sellos u otros fuera del ámbito de cobertura.

La cobertura garantizada al inversor tiene al igual que el Fondo de Garantía de Depósitos un límite económico máximo de 100.000 euros. Para que se active dicha cobertura la entidad financiera ha de estar adherida al mismo en todo caso. En la actualidad la lista supera las ciento cincuenta entidades²⁷.

Por tanto, el FOGAIN va a avalar en caso de que la entidad se encuentre adherida al mismo, la recuperación del dinero en efectivo o instrumentos financieros facilitados a la entidad para que lo gestione hasta el máximo de 100.000 euros por inversor y entidad. El fondo se nutre de las aportaciones obligatorias anuales de las entidades adheridas, así como de las inversiones del capital.

Así mismo, para que se active la cobertura se tiene que producir la comunicación del concurso de acreedores de la entidad, o que la Comisión Nacional del Mercado de Valores comunique la imposibilidad de que la entidad cumpla con sus obligaciones. En ningún caso se hará cargo de las pérdidas que se genere por el tráfico normal de las inversiones en el propio mercado.

La página web del FOGAIN facilita los formularios para reclamar las inversiones ante los supuestos descritos, y una vez solicitado y aceptado se abonará al inversor solicitante.

Este fue el caso de «Esfera Capital, Agencia de Valores, S.A.». Así el 20 de marzo de 2020 la Comisión Nacional del Mercado de Valores acordó la intervención de la entidad adherida al Fondo de Garantía de Inversiones y por tanto cubierta por éste. Con fecha 29 de abril de 2020, el Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores adoptó una resolución que permite iniciar el procedimiento de cobertura por parte del Fondo de Garantía de Inversiones de los clientes de Esfera Capital, Agencia de Valores, S.A.²⁸.

27. Entre las que destacan Kutxabank Gestion, S.G.I.I.C., s.a., Liberbank gestión S.G.I.I.C., s.a., Ibercaja Gestion, S.G.I.I.C., s.a., Santander Asset Management, S.G.I.I.C., s.a. o Santander Investment Bolsa, S.V entre otras.

28. <https://www.fogain.com/inversores/#inversoresterminados>.

3. LA UNIÓN BANCARIA: EL DESEADO SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

Tras la crisis financiera de principios de siglo, la Comisión Europea se propuso elaborar un término conocido como *Unión Bancaria* y por el que a día de hoy se sigue trabajando para completar. El término se acuña en una Comunicación de la Comisión²⁹ bajo el nombre de «*una hoja de ruta hacia la unión bancaria*», y con una idea clara, restablecer la confianza en el euro y conseguir un sector bancario más sólido.

Esta Unión Bancaria se basa en tres pilares como se ha visto: el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución, y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Este estudio se centra en el camino hacia el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, pero es necesario tener constancia de cuáles son los dos primeros pilares, y sobre todo del apoyo financiero del que dispone el Mecanismo Único de Resolución, el Fondo Único de Resolución.

3.1. El Mecanismo Único de Supervisión

El primero de estos pilares, el Mecanismo Único de Supervisión, se creó sobre la base del artículo 127 apartado sexto³⁰ del Tratado de

29. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una hoja de ruta hacia la unión bancaria», COM (2012) 510, de 12 de septiembre de 2012.

30. 1. El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales, denominado en lo sucesivo SEBC, será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 119.

2. Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán: definir y ejecutar la política monetaria de la Unión, realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

3. Lo dispuesto en el tercer guion del apartado 2 se entenderá sin perjuicio de la posesión y gestión de fondos de maniobra en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros.

4. El Banco Central Europeo será consultado: sobre cualquier propuesta de acto de la Unión que entre en su ámbito de competencia, por las autoridades nacionales acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias, pero dentro de los límites y en las condiciones establecidas por el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 129.

El Banco Central Europeo podrá presentar dictámenes a las instituciones, órganos u organismos de la Unión o a las autoridades nacionales pertinentes acerca de materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias.

5. El SEBC contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero.

Funcionamiento de la Unión Europea, que permite que el Banco Central Europeo asuma competencias de supervisión prudencial.

Parte de la doctrina estuvo dividida en un principio ante la necesidad o no de crear un organismo de supervisión a nivel europeo ante lo que parte de la doctrina se posicionó por la necesidad de buscar la garantía, la fiabilidad y estabilidad del sistema bancario europeo en su conjunto³¹, evitando de nuevo que en la Unión Europea se produzca una crisis como la vivida por la falta de criterios uniformes que ayuden a evitarla o al menos prevenirla y suavizarla.

Por ello se legisla y publica el Reglamento UE n.º 1024/2013³² a partir del cual se encomienda al Banco Central Europeo las tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, mientras que las que no aparecen reguladas en él corresponderán a las Autoridades Nacionales Competentes, en el caso de nuestro territorio corresponderá dicha tarea al Banco de España.

Algunos autores señalan que los principios esenciales que lo van a regir son la integridad, descentralización, independencia, coherencia y control democrático³³, a los que se debe añadir la homogeneidad e igualdad en términos de supervisión dado que se trata del eje central sobre el que giran los tres pilares de la Unión Bancaria.

A partir de estas funciones delimitadas, el Mecanismo Único de Supervisión ejerce su actividad de supervisión prudencial desde el cuatro de noviembre de 2014, día en que el Banco Central Europeo hace pública la guía de supervisión bancaria donde fija su funcionamiento. Se ocupa, por tanto, de la supervisión de las entidades de crédito de nuestro territorio, del espacio de los diecinueve países de la eurozona³⁴ y de más de seis mil entidades de crédito entre significativas y menos significativas.

El Reglamento UE n.º 1024/2013 define el Mecanismo Único de Supervisión como «un sistema europeo de supervisión financiera compuesto por

6. El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros.

31. LAGUNA DE PAZ, J. C., «El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria». *Revista de Administración Pública*, n.º 194, Madrid, mayo-agosto, 2014, p. 49 a 77.

32. Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

33. ARRANZ ALONSO, L., «Aspectos legales del mecanismo único de supervisión» en la obra colectiva UREÑA SALCEDO, J. A., *Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público*, Iustel, Madrid, 2019, p. 24 a 29.

34. Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

el Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales Competentes de los Estados miembros participantes» y está regulado por dos Reglamentos: el Reglamento UE n.º 1024/2013, conocido como Reglamento del MUS, y el Reglamento UE n.º 468/2014³⁵ o reglamento marco del MUS, sin olvidar la Guía de Supervisión Bancaria del Banco Central Europeo³⁶.

La fundamentación de la creación del Mecanismo Único de Supervisión como primer pilar de la Unión Bancaria es claro: la necesidad de que las decisiones en materia de supervisión prudencial se realicen de forma conjunta, no individualizada entidad por entidad como antes de la crisis, dado que la idea base de la Unión Europea es la homogeneidad en todos sus ámbitos. Con la introducción de la moneda única, como se ha podido ver y padecer con la crisis, los problemas en materia financiera se extienden por todo el territorio independientemente del punto en el que se genere.

Siendo firme el funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión, y la supervisión prudencial de las entidades de crédito, era necesario desarrollar el segundo de los pilares propuestos por la Comisión. No tenía sentido disponer de un órgano que se ocupara de la supervisión de las entidades de crédito y posteriormente no disponer de un mecanismo e instrumentos con los que hacer frente a las decisiones adoptadas por el Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales Competentes.

Parte de la doctrina sigue esta misma línea afirmando que «no puede existir un sistema centralizado de supervisión si los poderes de resolución de los bancos siguen perteneciendo a los Estados, o viceversa, sin crear graves disfunciones en la toma de decisiones. Ambas acciones, la preventiva y la resolutive deben ejercerse al mismo nivel central europeo³⁷».

3.2. El Mecanismo Único de Resolución

El punto de partida para la creación del segundo de los pilares de la Unión Bancaria, el Mecanismo Único de Resolución, aparece en el Reglamento UE n.º 806/2010³⁸, donde a su vez se crea la Junta Única de Resolución y el Fondo Único de Resolución, que son dentro de este pilar la

35. Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS).

36. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409es.pdf>.

37. DE GREGORIO MERINO, A., «Reflexiones preliminares sobre la unión bancaria». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 33, 2014, p. 3.

38. 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.

base que lo sustenta, dado que la Junta Única de Resolución es el órgano gestor y el Fondo Único de Resolución el apoyo financiero para la posible resolución de entidades de crédito en el ámbito de la Unión Bancaria y sus Estados miembros. Dada la importancia en la materia del Fondo Único de Resolución, lo desarrollaremos en un epígrafe propio.

El Mecanismo Único de Resolución estará formado por la Junta Única de Resolución y las Autoridades Nacionales Competentes y será el encargado de lidiar con las situaciones de grave crisis o insolvencia de las entidades de crédito sujetas a la supervisión del Mecanismo Único de Supervisión.

La realidad de la resolución en Europa pasa por una autoridad única de resolución, la Junta Única de Resolución, con alguna excepción en la que será necesaria la intervención de la Comisión y el propio Consejo de Ministros de la Unión Europea, pero cuya actividad girará en torno a la Junta Única de Resolución.

En territorio nacional, cada Estado podrá disponer de una o varias autoridades de resolución. En el caso de España es la Ley 11/2015 la que exige una separación entre las funciones supervisoras y de resolución evitando así un posible conflicto de intereses.

A pesar de lo establecido por esta norma, será el Banco de España el que se ocupe tanto de la supervisión como de la fase de resolución preventiva, pero con una clara separación entre los diferentes equipos de trabajo supervisores y de resolución, dejando la resolución ejecutiva en manos del Fondo de Reestructuración Ordinaria Bancaria.

3.3. El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos

El tercer y último pilar, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, fue propuesto en 2012 por la propia Comisión. En la actualidad no se ha llegado siquiera a un consenso entre los Estados miembros para comenzar su regulación por diferentes reticencias de Estados conservadores. Algunos de estas reticencias, entre otras, son la confrontación existente entre diferentes Estados como España, Italia o Francia que son proactivos en la concentración de sus entidades de crédito, mientras que Alemania se encuentra en el polo opuesto con una diversidad abultada; también, la imposición por parte de Alemania de determinadas modificaciones veladas de importancia para el resto de Estados para convertirse en parte esencial del deseado tercer pilar.

Los Estados que aún vetan su creación se escudan en la existencia obligatoria de fondos de garantía nacionales desde la creación de la Directiva 2014/49/UE, donde todas y cada una de las entidades de crédito deben estar adheridas a un fondo nacional, considerando que supone una protección garantizada de los depósitos.

Su deseo no es otro que evitar a toda costa la posibilidad de uso del fondo común, con la alta probabilidad de que les supusiera un coste como consecuencia de la resolución de una entidad de crédito producida fuera de sus fronteras. Se trata de una idea que confronta con la principal, la Unión Bancaria, posición un tanto egoísta que no sigue la línea real compartida por la práctica totalidad de Estados.

Por ello, este tercer pilar, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos³⁹ lleva desde el año 2012 diversos intentos fallidos y los Estados miembros todavía no se han postulado de forma conjunta para poder iniciar los borradores para su necesaria regulación.

El más destacado intento se atribuye al conocido como «Informe de los 5 presidentes⁴⁰», nombre adquirido por la reunión y propuesta del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, el presidente de la Cumbre del Euro, Donald Tusk, el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, y el presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, grupo en su conjunto que propuso un plan ambicioso para profundizar en la Unión Económica y Monetaria a partir del 1 de julio de 2015 y finalizarlo en un plazo máximo fijado para el año 2025.

A través de dicho informe fija una primera etapa bajo el nombre de «profundización en la práctica» que recorre el marco temporal de 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017, donde se pretende fomentar la competitividad y completar la Unión Financiera entre otras, y en este sentido lo detallan⁴¹. Para ello, y ya que los dos primeros pilares estaban encaminados, proponen firmemente poner en marcha un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos en esta primera etapa, con el que romper el nexo entre deuda soberana y los bancos a nivel nacional.

Una segunda etapa bajo el nombre «realización de la UEM», donde se fijan medidas en diversas materias que no tienen nexo con este trabajo.

Y una etapa final, antes de finalizar el 2025, donde se espera se hayan implementado todas las propuestas de las dos primeras etapas.

Entre sus propuestas, por tanto, se encontraba la creación del ansiado Sistema Europeo de Garantía de Depósitos Europeo que fortaleciera la resiliencia de la Unión Bancaria ante posibles crisis financieras futuras.

39. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.088.01.0074.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2017%3A088%3ATOC.

40. Informe de los 5 presidentes de 22 de junio de 2015 bajo el título «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea».

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf.

41. Fragmento del informe: «dado que la gran mayoría del dinero son depósitos bancarios, la moneda solo puede ser realmente única si la confianza en la seguridad de tales depósitos es la misma con independencia del Estado miembro en que la supervisión bancaria, la resolución bancaria y la garantía de depósitos sean únicas».

Tras el Informe de los 5 presidentes, la Comisión se compromete a presentar una propuesta legislativa respecto al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos antes de que finalice el año 2015.

Así, la Comisión Europea en Estrasburgo el 24 de noviembre de 2015 da a conocer la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos*⁴², documento de gran interés para entender de forma clara el proceso.

Hay que señalar que esta extensa propuesta no fue aprobada, pero sí marcó el inicio de lo que fueron, son y serán las negociaciones entre los Estados miembros para la creación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

La Comisión a través de dicha propuesta auguraba el fortalecimiento de la Unión Europea en su conjunto, pues se completaría la Unión Bancaria, junto con los ya existentes y prolijos Mecanismo Único de Supervisión y Mecanismo Único de Resolución, consiguiendo así reducir la vulnerabilidad de los depositantes a través de una norma homogénea.

La propuesta explica de forma detallada como sería el sistema de garantía de depósitos, modificando el Reglamento (UE) n.º 806/2014, en la que participarían todos los Sistemas Nacionales de Garantía de Depósitos oficialmente reconocidos.

En síntesis, la propuesta establece que el nuevo Sistema Europeo de Garantía de Depósitos tuviera tres etapas sucesivas: un sistema de reaseguro, un sistema de coaseguro y un sistema de seguro pleno. Sin entrar en detalles, ya que pueden leerse detenidamente en la propuesta, la propuesta podría resumirse en las siguientes consideraciones:

Primera etapa o sistema de reaseguro: tendría una duración de tres años en la cual el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos cubriría un porcentaje limitado de un sistema de garantía de depósitos participante que se viera obligado a realizar pagos para contribuir en una resolución. En esta fase la cobertura se limita a procedimientos de resolución dirigidos por la Junta Única de Resolución, mientras que los nacionales solo estarán cubiertos en las fases segunda y tercera (coaseguro y seguro pleno).

Segunda etapa o de coaseguro: se iniciaría tras el paso de los tres primeros años. Desde este momento los sistemas de garantía de depósitos participantes estarán coasegurados durante cuatro años. Estos sistemas

42. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, COM (2015) 586 final.

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

podrán solicitar tanto financiación como cobertura por pérdidas a cargo del nuevo Fondo de Garantía de Depósitos Europeo. En esta etapa también se hace cargo de procedimientos de resolución exclusivamente nacionales, así como cubrir posibles pérdidas que deriven de tal resolución.

La última etapa o de seguro pleno: ofrece a los sistemas de garantía de depósitos participantes la financiación íntegra.

Esta propuesta se encuentra con la rotunda oposición de Alemania, y con algunas posturas no tan tajantes pero contrarias como fue la de Holanda.

Junto a esta, han aparecido otras propuestas, híbridas de la anterior, y que también han sido descartadas, incluso con los mismos términos de reaseguro, coaseguro y seguro pleno⁴³.

Hasta abril de 2018 no se vuelve a tener en consideración la propuesta, momento en el que el entonces presidente del Banco Central Europeo (Mario Dragui) comunica la necesidad de poner en marcha un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos como se había planteado. Conocedor de la oposición que iba a encontrar por parte de los ministros de finanzas de determinados Estados, lo plantea sobre una propuesta de mínimos, comenzando conversaciones para una primera fase consensuada por todos los Estados miembros.

El artículo publicado el 12 de abril de 2018⁴⁴ aclara la posición de la propuesta el cual gira en torno al informe de investigación del Banco Central Europeo⁴⁵, que asegura que un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo soportaría una crisis más dura que la sufrida a principios de siglo, siempre y cuando fuera financiado por las entidades de crédito de forma íntegra como se plantea.

En apoyo al paso al frente del presidente del Banco Central Europeo, el gobierno de España publica a finales de abril un documento por el que aboga por el acuerdo de una fecha concreta y otra final para la entrada en vigor del nuevo Sistema Europeo de Garantía de Depósitos totalmente mutualizado⁴⁶.

43. ARQUE, G., FERNÁNDEZ, E. y PLATA GARCÍA, C., «Building institutions for the euro area», ¿Un sistema europeo de garantía de depósitos? *Anuario del Euro 2016*, Fundación ICO, 2016, p. 186-187.

44. www.elboletin.com/noticia/161642/internacional/el-bce-planta-cara-a-alemania-y-pide-un-fondo-de-garantia-de-depositos-europeo.html.

45. Banco Central Europeo, «Occasional Paper Series Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation?». <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op208.en.pdf>.

46. SANTILLANA, M.^a V., «Completar la Unión Bancaria es una prioridad». *El Economista*, 26 de junio 2018.

<https://www.economista.com.mx/opinion/Completar-la-union-bancaria-es-una-prioridad-20180626-0107.html>.

Como se ha ido viendo, no han sido pocos los intentos por conseguir el ansiado tercer pilar de la Unión Bancaria desde la propuesta de la Comisión en 2012, pero aun así no hay siquiera una base que garantice su creación.

En noviembre de 2019, y ante el asombro del resto de Estados miembros, proclives a conseguir el inicio al menos del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, el ministro de finanzas alemán, Olaf Scholz, en un artículo publicado por *Financial Times*⁴⁷, abre la puerta a esta posibilidad, aunque con determinados y exigentes matices.

Visto el contenido, hay que ser muy cautos, pues no solo establece requisitos, sino que marca una línea roja con condiciones para determinados Estados y los cuales en ningún caso se plantean aceptar.

Así, en primer lugar, reconoce la necesidad de fortalecer la Unión Bancaria a través de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, pero introduce el matiz que la responsabilidad nacional sea el elemento central del sistema. De nada serviría crear un fondo común europeo a partir de los preexistentes sistemas nacionales, para mantener la responsabilidad principal en los sistemas nacionales de forma individualizada que es lo que se pretende cambiar.

En segundo lugar, señala que, si se produce la resolución de una entidad de crédito, primero se tomen recursos de los sistemas de depósitos nacionales, posteriormente actuaría el nuevo Sistema Europeo de Garantía de Depósitos bajo el mandato de la Junta Única de Resolución, y por último si no se consiguiera liquidez con los dos primeros, ser el propio Estado miembro donde se ubique la entidad en problemas el que aportara los fondos restantes.

En tercer lugar, solicita que se equipare la regulación de la resolución de entidades de los Estados miembros a las que realizan en el continente americano, junto a la reducción de los activos tóxicos de las entidades de crédito.

En último lugar, que se produzca una homogeneidad fiscal para todos los Estados miembros, a lo que Estados como Irlanda o Luxemburgo se oponen frontalmente dadas sus políticas bancarias actuales, mucho más laxas que en el resto de los Estados miembros.

Ante la propuesta encubierta del ministro de finanzas alemán se pronunció la presidenta de la Junta Única de Resolución pocos días después, Elke Köning, concedora de las dificultades para un acuerdo, pero que espera se produzca en la actual legislatura⁴⁸. Así el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios comenzó a debatir un borrador que se pretendía fuera votado de forma definitiva en torno a marzo-abril de 2020⁴⁹.

47. <https://www.ft.com/content/c9ccb4e0-0088-11ea-be59-e49b2a136b8d>.

48. www.expansion.com/empresas/banca/2019/12/03/5de6818ae5fdeac8618b4603.html.

49. <https://www.expansion.com/empresas/banca/2019/11/28/5ddfed0a468aeb15028b46d3.html>.

Junto a todas las trabas existentes que se han visto, apareció la única desconocida y que no se podía esperar, el Covid-19, que hizo parar todos los futuribles para centrarse en el ahora. De este modo, se ha pronunciado el presidente del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo, Andrea Enria, en noviembre de 2020. Si bien señala la necesidad de que se cree finalmente el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos para completar la Unión Bancaria, pero tiene claro que pasarán años hasta que se consiga, por lo que aboga por incentivar a las entidades de crédito para que se establezcan apoyos financieros⁵⁰.

Desde un prisma acertado varios autores⁵¹ y⁵² señalan que la constitución de un fondo de garantía único gestionado por órganos europeos sería el broche final a la Unión Bancaria después del gran trabajo y reforma legislativa realizados tras la crisis. Y todo ello sobre la base del esfuerzo y gracias a la finalización de los dos primeros pilares de la Unión Bancaria en materia de supervisión y resolución.

Si bien es cierto que uno de los argumentos esgrimidos por los Estados reticentes a la creación del tercero de los pilares es en cierta medida correcto, pues con la obligación que tienen todos los Estados de disponer de su propio sistema y fondo de garantía de depósitos, la totalidad de los depósitos de la Unión están cubiertos hasta los 100.000 euros por depositante y entidad de crédito. Pero la realidad es, que se mantiene el mismo problema que antes de la crisis, pues todas las entidades de crédito están vinculados por tanto al nexo soberano bancario, donde será en última instancia cada gobierno el que responda por el fondo de depósitos nacional cuando una de estas entidades entre en resolución y se tenga que indemnizar a cada uno de los depositantes.

Los tres pilares de la Unión Bancaria gozan, por tanto, de una regulación hecha a medida porque tras la crisis se modificó la exigua legislación existente en la materia y se elaboró una normativa homogénea en materia financiera para todo la Unión Europea, conocida como código normativo único o *single rulebook* en junio de 2013.

Se trata de una regulación financiera común para todos los integrantes de la Unión, cuya base son el Reglamento n.º 575/2013 y la Directiva 2013/36/UE en materia de supervisión, y el Reglamento UE n.º 806/2010 y la Directiva 2014/59/UE en materia de resolución. En conjunto se ocupa de la regulación de los mecanismos de supervisión y resolución de entidades de crédito junto a la Directiva 2014/49/UE dedicada a los sistemas de

50. <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/10894694/11/20/El-BCE-asume-que-el-fondo-europeo-de-garantia-de-depositos-tardara-anos-en-materializarse.html>.

51. URBANEJA CILLÁN, J., El régimen jurídico de la reestructuración y resolución de entidades de crédito. La compleja transposición al ordenamiento español de la normativa europea, *Revista General de Derecho Europeo* 42, 2017, p. 126.

52. CHOZAS VINUESA, G., El Mecanismo Único de Resolución. *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII n.º 52, 2016, p. 148.

garantía de depósitos, que, a pesar de ser una norma *genérica* dedicada a los Estados miembros, lo que en realidad se persigue por estos es una regulación concreta y la creación con ella del Fondo de Garantía de Depósitos Europeo dimanante del ansiado Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, con el que se completaría la Unión Bancaria.

III. EL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

La constitución del Fondo Único de Resolución se fue planteando a lo largo de los años por parte de los Estados miembros ante su incipiente necesidad con un marco legal compuesto por diferentes normas⁵³.

Su desarrollo estaba vinculado a tres condiciones claras, aunque la realidad plantea la existencia de una cuarta condición que se expondrá al hablar de la mutualización.

La primera condición está vinculada a su desarrollo normativo. En segundo lugar y como establece el Reglamento n.º 806/2014, para poder hacer uso del Fondo Único de Resolución los Estados miembros firmarán un acuerdo por el que se transfirieran las aportaciones recaudadas a nivel nacional al propio Fondo Único de Resolución y, en tercer lugar, que en un periodo de tiempo razonable se procediera a una mutualización definitiva de los compartimentos que componen el Fondo.

El plazo concedido para la mutualización fue de ocho años (2016-2023). Dicho plazo de forma excepcional puede ser prorrogado por la Junta Única de Resolución un máximo de cuatro años ante el supuesto que el propio Fondo haya tenido que desembolsar cantidades que superen el 0,5% de los depósitos cubiertos sobre el total de entidades de crédito autorizadas en los Estados miembros.

De las tres condiciones reseñadas, las dos primeras se han cumplido pues el Fondo Único de Resolución se ha creado y desarrollado normativamente a través del Reglamento n.º 806/2014 junto con el apoyo de la

53. – Reglamento n.º 806/2014, por el que se crea el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución.

– Directiva 2014/59/UE, por la que se crea el marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y el Reglamento Delegado 2016/778 que complementa la Directiva respecto a las contribuciones *ex post*.

– Acuerdo intergubernamental de 21 de mayo de 2014 sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución.

– Directiva 2014/49/UE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, y el Reglamento Delegado 2015/63 que completa al anterior en cuanto a las contribuciones *ex ante*.

– Reglamento de Ejecución 81/2015, por el que se establecen criterios uniformes de aplicación del Reglamento n.º 806/2014 respecto a las aportaciones *ex ante* al Fondo Único de Resolución.

– Reglamento Delegado 2016/451 sobre la administración del Fondo Único de Resolución.

Directiva 2014/59/UE, y en el año 2014 se aprobó el Acuerdo Intergubernamental entre los diferentes Estados que componen la Unión Bancaria. Por tanto, se puede afirmar que se cumplió lo pactado, y que desde el año 2017 las aportaciones recaudadas deberán transferirse en junio de cada uno los respectivos años hasta 2024.

En España, cumpliendo con su obligación y plazos legales respecto al acuerdo, en diciembre de 2015 se publica en el Boletín Oficial del Estado el *Instrumento de ratificación del Acuerdo sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 2014*.

En cuanto a la tercera de las condiciones, se ha iniciado según lo dispuesto en el acuerdo el día 1 de enero de 2016, y en 2021 se van cumpliendo las aportaciones y los plazos por parte de los Estados miembros a los correspondientes compartimentos del Fondo. Esto significa que esta tercera condición está encaminada a convertirse, como las dos primeras, en conclusa si continua así hasta finales de 2023.

1. MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

La resolución de una entidad de crédito es un procedimiento desarrollado a medida para que no suponga la intervención económica de los Estados miembros como ocurrió con la última crisis. Este procedimiento dispone de instrumentos exclusivos para alcanzar dicho fin, como es la recapitalización interna o *bail in*, que se basa en el pago de la resolución en primer lugar por parte de acreedores y accionistas de la entidad de crédito en proceso resolutivo. Si la recapitalización interna no es suficiente para recapitalizar la entidad en resolución, el propio Reglamento establece que una vez soportado el 8% por parte de acreedores y accionistas⁵⁴, puede actuar el Fondo Único de Resolución sobre un máximo del 5% o incluso el sistema de garantía de depósitos nacional de cada Estado que se enfrente a un incidente de resolución de una entidad de crédito de su territorio.

El Fondo Único de Resolución se va a financiar con dos tipos de aportaciones: por un lado, con las aportaciones *ex ante* de las entidades de crédito en función del riesgo y tamaño, y por otro, con la creación en la nueva regulación de las aportaciones extraordinarias *ex post*. Este nuevo tipo de aportaciones será usado ante el supuesto de resolución de una o varias entidades de crédito que hayan devenido en el consumo completo del Fondo Único de Resolución. Ante este supuesto será necesaria la consecución de una mayor financiación a la previamente establecida.

54. CARRASCOSA MORALES, A., «El funcionamiento del nuevo marco europeo de resolución bancaria». *Revista económica ICE* n.º 902, Mercado Interior Europeo 25 años después, 2018, p. 121.

La financiación *ex post* no está disponible de inmediato por lo que el Fondo Único de Resolución deberá nutrirse a través de operaciones de endeudamiento ya sea de carácter privado o de carácter público como puede ser el MEDE⁵⁵, que en ningún caso podrá exceder del triple del importe anual de las aportaciones *ex ante*.

Por tanto, el Fondo Único de Resolución va a disponer de diferentes fuentes de financiación, siendo la base original del mismo las aportaciones *ex ante*, sin olvidar otras, como los prestamos entre compartimentos de diferentes Estados miembros, empréstitos o las descritas aportaciones *ex post*. En todo caso, cada entidad deberá contribuir a la constitución de este Fondo de acuerdo con unos criterios que garanticen el principio de proporcionalidad de todas y cada una de las entidades de crédito que componen la Unión Bancaria.

Será la Junta Única de Resolución la que deberá aplicar los criterios establecidos en las disposiciones del Reglamento n.º 806/2014 para realizar el cálculo de las aportaciones *ex ante*.

A pesar de que el Fondo Único de Resolución está financiado por las entidades de crédito y su uso lo decidan autoridades europeas, su utilización exige la autorización de la Comisión Europea de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento n.º 806/2014 relativa a las ayudas de Estado⁵⁶.

2. APORTACIONES «EX ANTE» Y «EX POST»

Las aportaciones *ex ante* para financiar el Fondo Único de Resolución se realizarán tanto por entidades significativas como menos significativas, anualmente y de forma obligatoria⁵⁷.

Como ya se ha adelantado, es la Junta Única de Resolución la encargada de realizar el cálculo de las aportaciones que deberán realizarse para el Fondo Único de Resolución. Posteriormente se ha de fraccionar dicha cuantía entre todas las entidades de crédito de los Estados miembros en función de unos parámetros concretos regulados de forma específica por el Reglamento Delegado 2015/63.

Cada Estado miembro dispondrá de su propia autoridad de resolución cuya función principal para el Fondo Único de Resolución será recaudarlas. Así, en España la autoridad de resolución ejecutiva será el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y de acuerdo con el Reglamento 806/2014 se ocupa de la recaudación de las aportaciones que van a componer el compartimento del Estado español en el Fondo Único de Resolución⁵⁸.

55. DEPRÉS POLO, M., VILLEGAS MARTOS, R., y AYORA ALEIXANDRE, J. *Manual de regulación bancaria en España*, Funcas, 2017, p. 512.

56. CARRASCOSA MORALES, A., *op. cit.*, p. 109.

57. Artículo 103 Directiva 2014/59/UE.

58. www.frob.es/es/FondoResolucion Nacional.

Para este cálculo, en primer lugar, se tendrá en cuenta la base de contribución, esto es, una cantidad igual al total de los pasivos del balance de la entidad menos el volumen de fondos propios y depósitos garantizados. En segundo lugar, se tomará el perfil de riesgo de cada entidad de acuerdo con unos parámetros preestablecidos en la norma.

La autoridad de resolución nacional deberá comunicar a las entidades de crédito como fecha máxima el uno de mayo de cada año la cuantía que deberán aportar al Fondo Único de Resolución con objeto de garantizar el pago de las contribuciones que corresponden a cada una de ellas de forma proporcional a su perfil de riesgo. Asimismo, la Comisión revisará de forma anual el ajuste del riesgo para el cálculo de dichas contribuciones.

El Reglamento Delegado 2015/63 establece los indicadores de riesgo, correspondiendo a la autoridad de resolución nacional su evaluación de acuerdo con cuatro términos⁵⁹.

El primero, exposición al riesgo; el segundo, estabilidad y variedad de fuentes de financiación; el tercero, importancia de una entidad para la estabilidad del sistema financiero o de la economía; y en cuarto y último lugar, indicadores adicionales de riesgo que la propia autoridad de resolución decida⁶⁰.

La autoridad de resolución nacional a la hora de evaluar el perfil de riesgo de cada una de las entidades de crédito aplicará unas ponderaciones o porcentajes específicos⁶¹.

Como se ha podido ver, durante los años en los que se complete el Fondo Único de Resolución, en principio en 2024, se compondrá de diferentes compartimentos y cada uno de estos estará vinculado a uno de los Estados miembros firmantes. Durante este periodo de mutualización (2016-2023), el cálculo de las aportaciones se realizará atendiendo a una base nacional y otra europea.

El cálculo de la base nacional se realiza de acuerdo con lo que contribuye cada entidad de crédito respecto al conjunto de aportaciones de todas las entidades de crédito del territorio nacional, teniendo en cuenta en todo caso el riesgo que supone cada una de estas entidades respecto al conjunto nacional.

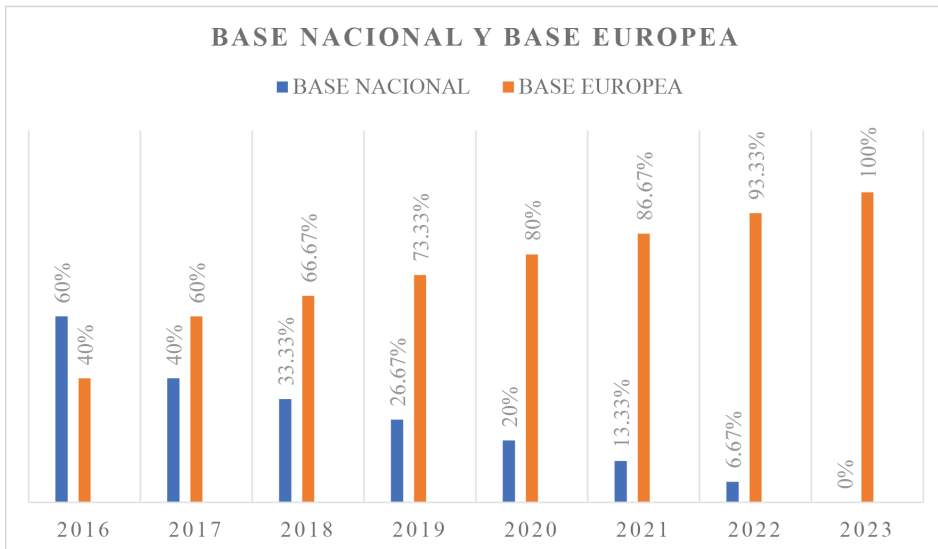
El cálculo de la base europea sigue el mismo criterio anterior, pero en este caso sobre la base de todas las entidades de crédito de la totalidad de Estados miembros.

59. Artículo 6.1 Reglamento Delegado 2015/63.

60. Cada uno de ellos contarán con varios indicadores de riesgo.

61. Artículo 7 Reglamento Delegado 2015/63. La exposición al riesgo 50%. La estabilidad y variedades de fuentes de financiación 20%. La importancia de una entidad para la estabilidad del sistema financiero o de la economía 10%. Y, por último, los indicadores adicionales de riesgo que determine cada autoridad de resolución 20%.

De esta manera se aplicará a cada entidad de crédito la siguiente tabla porcentual⁶² hasta alcanzar la completa mutualización del Fondo Único de Resolución.



*Tabla de elaboración propia.

Por tanto, la aportación de cada Estado miembro se realizará de forma proporcional a las entidades bancarias de su territorio de acuerdo con unos parámetros de aplicación igualitaria, y la aportación de cada entidad será la proporción entre su pasivo y el pasivo de todas las entidades autorizadas de la Eurozona⁶³.

Junto a las aportaciones *ex ante*, las aportaciones *ex post* son de carácter obligatorio en el supuesto de que sean necesarias, pero el artículo 104 de la Directiva 2014/59/UE permite determinados supuestos en los que se puede aplazar su aportación de forma excepcional.

Si una entidad de crédito solicita la excepción, deberá realizarse un análisis exhaustivo de la situación de liquidez y solvencia de la entidad, y como afectaría a la propia entidad tal contribución *ex post* en el supuesto de no concederse la excepción.

La Comisión Europea adelantándose al supuesto de excepción que permite la Directiva 2014/59/UE respecto a las aportaciones *ex post*, publica el Reglamento Delegado 2016/778 regulando las circunstancias y condiciones en las que el pago de las contribuciones extraordinarias *ex post* puede ser aplazado ya sea de forma parcial o total garantizando la continuidad de la

62. Tabla elaboración propia a partir del artículo 8 del Reglamento de ejecución UE 2015/81.

63. www.consilium.europa-eu/es.

actividad esencial de la entidad de crédito que lo solicite. En todo caso, la derrama *ex post* se aportará en el momento en que no perjudique al funcionamiento esencial de la entidad.

Una vez solicitada la excepción por la entidad de crédito, será la autoridad de resolución la que de acuerdo con la información facilitada pueda aplazar o no dicha petición. El artículo 3.3 del Reglamento Delegado 2016/778 establece tres supuestos por los que la autoridad de resolución puede aplazar la aportación *ex post* si supusiera determinadas situaciones⁶⁴.

3. LA MUTUALIZACIÓN DEL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN Y SU ÁMBITO DE ACTUACIÓN

El Fondo Único de Resolución vincula a todas las entidades de crédito establecidas en territorios de los Estados firmantes, ya sean significativas o menos significativas⁶⁵.

El Fondo Único de Resolución pasará por un periodo de transición hasta mutualizarse. Así, desde el uno de enero de 2016 se va a componer de diferentes compartimentos nacionales⁶⁶, es decir, cada uno de ellos pertenece a un Estado miembro y una vez finalizado el plazo (1 de enero de 2024), se deberá haber mutualizado al 100%. Llegada dicha fecha cada uno de estos compartimentos nacionales desaparecerá en favor de uno único.

64. Artículo 3.3 Reglamento Delegado 2016/778. En primer lugar, incumplir dentro de seis meses siguientes el requisito mínimo de fondos propios que exige el Reglamento 575/2013 artículo 92. En segundo lugar, el posible incumplimiento en seis meses del requisito mínimo de cobertura de liquidez que exige el artículo 472 del mismo Reglamento. Y en tercer y último lugar, el posible incumplimiento dentro de los seis meses del requisito de liquidez de la entidad de acuerdo al artículo 105 de la Directiva 2013/36/UE.

65. El proceso de evaluación para determinar el tipo de entidad ya sea significativa o menos significativa, se va a realizar anualmente siguiendo los criterios del Reglamento n.º 1024/2013 y del Reglamento n.º 468/2014. La distinción entre las denominadas entidades significativas y menos significativas se basan en criterios objetivos prefijados en los reglamentos reseñados. Para ser considerada como una entidad de crédito significativa se tienen que cumplir una serie de criterios o requisitos: activo total superior a 30.000 millones de euros; activo total superior a 5000 millones de euros y superior al 20% del producto interior bruto –PIB– del estado miembro; si es uno de los tres bancos más importantes establecidos en un país en particular; haber solicitado o recibido ayuda financiera directa del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera –FEFF– o –EFSF– por sus siglas en inglés o del Mecanismo Europeo de Estabilidad –MEDE– o por sus siglas en inglés –ESM–; que el Mecanismo Único de Supervisión la haya designado como significativa independientemente del cumplimiento o no de los anteriores requisitos. Por otra parte, se consideran entidades de crédito menos significativas todas las que no estén englobadas en las anteriores, estando estas bajo la supervisión directa de la Autoridad Nacional Competente del territorio en el que se encuentre.

66. Artículos 4 y 5 Instrumento de ratificación del Acuerdo sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 2014. BOE 18 diciembre 2015.

Tras la firma del acuerdo intergubernamental la Junta Única de Resolución dividió el Fondo Único de Resolución en diecinueve compartimentos a pesar de que los Estados firmantes fueran más⁶⁷, y ello por la exigencia de cumplimiento de las condiciones que se han podido ver anteriormente para formar parte de este.

Junto a las tres condiciones, se ha dejado espacio para una cuarta, el obligado cumplimiento del acuerdo intergubernamental, por el que entre otras cosas los Estados firmantes debían crear un fondo de resolución nacional con fecha enero de 2015 que recaudara de las entidades de crédito de su territorio las aportaciones que correspondiera a cada una de ellas, y en enero de 2016 transferirlo al compartimento nacional del Fondo Único de Resolución como se acordó.

El Estado español creó su propio Fondo de Resolución Nacional de carácter transitorio para recaudar las aportaciones que corresponden a la totalidad de entidades de crédito que ejercen actividad en su territorio, para posteriormente transferirlas al Fondo Único de Resolución.

La norma establece que el primer año la mutualización será del 40%, el segundo año del 60% y el resto de los años hasta completar el 100% en 2024 del 6,6% anual⁶⁸.

Si durante el periodo de transición se produce la resolución de una entidad de crédito, en primer lugar, se tomará la cuantía necesaria del compartimento del Estado miembro al que pertenezca la entidad de crédito en resolución. En el supuesto de que se trate de una resolución de grupo con presencia en varios Estados, serán ambos los que de forma proporcional a su aportación individual los que paguen a cargo con sus compartimentos.

A su vez, los fondos que se pueden usar del compartimento nacional para hacerse cargo de la resolución de una entidad de crédito varían según los años⁶⁹ hasta que se mutualice el total del Fondo Único de Resolución:

67. Las partes contratantes del acuerdo: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Holanda, Austria, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

68. ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., PARDO, J.C., *El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria*, *Anuario del Euro 2014*, Fundación ICO, 2014, p. 203.

69. En 2016, es decir el primer año del Fondo Único de Resolución, el coste de la resolución lo habría cubierto el compartimento nacional correspondiente no mutualizado, y por tanto el 100%.

En 2017, la parte no mutualizada del compartimento nacional que soportaría el desembolso podría hacerlo hasta el 60%. En 2018, podría ocuparse del 40%. En 2019, el 33,33. En 2020, 26,67. En 2021, 20,02%. En 2022, 13,36%. En 2023, 6,66%. En 2024 el Fondo Único de Resolución sería una única unidad.

En segundo lugar, si los recursos financieros anteriores no son suficientes, se recurrirá a la parte mutualizada del resto de compartimentos (en porcentajes establecidos por el artículo 5.1.b del Acuerdo Intergubernamental⁷⁰).

Si usados estos dos medios no cumple con la misión del Fondo Único de Resolución, se tomarán los recursos financieros restantes. En caso de agotar estas tres vías, se deberá acudir a las aportaciones extraordinarias *ex post*⁷¹ de las entidades de crédito del país de la entidad en resolución.

Si los recursos financieros no bastaran para hacer frente a la medida de resolución ni siquiera aplicando esta última posibilidad, todos los Estados contratantes deberán transferir al Fondo Único de Resolución las aportaciones *ex post* extraordinarias que se acuerden.

El último recurso del que se dispone, en caso de que no se pueda hacer uso de forma inmediata de las aportaciones extraordinarias *ex post*, la Junta Única de Resolución estará facultada para contraer para el Fondo Único de Resolución empréstitos, los cuales serán cubiertos una vez se hayan hecho efectivas las aportaciones *ex post*.

Estas aportaciones extraordinarias no son automáticas, debido que no están recaudadas, por ello cada uno de los Estados miembros han firmado una línea de crédito⁷² (en sus términos en inglés –LFA– o *Loan Facility Agreement*) estimada de la cuantía total de su compartimento para el año 2023, en el caso de España 5300 millones de euros. En caso de hacer uso de la línea de crédito deberá ser reintegrada por las entidades de crédito del Estado de la entidad de crédito en resolución. Esta línea de crédito se usará como último recurso⁷³.

4. CUANTÍA TOTAL DEL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

La cantidad que se ha propuesto la Unión Bancaria para el Fondo Único de Resolución se encuentra en la franja de 56 a 60 mil millones de euros para el año 2024, lo que supondría el 1% del total de los depósitos cubiertos de toda la zona euro. El 2023 será el último año para completar el Fondo Único de Resolución, existiendo la posibilidad de que la Junta Única de Resolución lo prorrogue por cuatro años si se ha producido un desembolso superior al 0,5% del total de los depósitos con cobertura.

70. Durante el periodo transitorio se hará uso de todos los compartimentos nacionales de la siguiente forma: el primer año será del 40%, el segundo año del 60% y el resto de los años hasta completar el 100% en 2024 del 6,6% anual.

71. Artículo 3.5 del acuerdo intergubernamental. «Las partes contratantes transferirán las aportaciones *ex post* inmediatamente después de su recaudación».

72. Acuerdo de la Junta Única de Resolución de 8 de febrero de 2017 con diecinueve Estados con validez hasta el 1 de enero de 2024.

73. CARRASCOSA MORALES, A., «El Mecanismo Único de Resolución Bancaria». *Revista de estabilidad financiera* número 36, Banco de España, primavera 2019, p. 20.

El artículo 76 del Reglamento 806/2014⁷⁴ establece como la Junta Única de Resolución podrá hacer uso del Fondo Único de Resolución para unos fines taxativamente fijados, y con un claro carácter instrumental⁷⁵, otorgando garantías en el procedimiento de resolución y en la aplicación de sus instrumentos.

Las medidas para garantizar los activos y pasivos de la entidad en resolución y los préstamos a ésta suponen un apoyo a la liquidez de la entidad de crédito.

Cuando lo que se pretenda es aplicar medidas que vayan dirigidas al refuerzo del capital, como se ha podido ver en el apartado de financiación, la norma ha establecido que sean los accionistas y acreedores los que previamente absorban el 8% de las pérdidas del pasivo total, y que posteriormente sea el Fondo Único de Resolución el que actúe hasta un máximo del 5% del pasivo total igualmente. En ningún caso, el Fondo Único de Resolución absorberá pérdidas o se ocupará de recapitalizar una entidad como primer paso.

La propia regulación del Fondo Único de Resolución permite los préstamos entre compartimentos de diferentes Estados siempre y cuando se apruebe por todos los miembros.

En el año 2016 cuando se inician las aportaciones al Fondo Único de Resolución se estimaba de una forma aproximada que una vez completado dispondría de 55.000 millones de euros⁷⁶. Dicha cifra varía con los años de acuerdo con los depósitos cubiertos de las entidades de crédito, el perfil de riesgo de cada entidad y de la propia evolución de los mercados. Así en julio de 2018 el Fondo Único de Resolución disponía de 24.900 millones de euros tras la recaudación de ese año que ascendía a 7.819 millones de euros. El pronóstico aumenta hasta alcanzar los 56.300 millones de euros, lo que supone el 45% del total⁷⁷.

La propia Junta Única de Resolución publicó el 17 de julio de 2019 una nota de prensa⁷⁸ donde anunciaba el aumento del Fondo Único de Resolución hasta los 60.000 millones de euros una vez completado.

74. Entre los fines que describe el artículo 76 del Reglamento n.º 806/2014 cabe destacar: –garantizar los activo o pasivos de la entidad en resolución; –realizar préstamos a dicha entidad; –adquirir activos de la entidad en resolución; –realizar aportaciones a una entidad puente o de gestión de activos; –pagar indemnizaciones a los accionistas siempre que hayan soportado mayores pérdidas en la resolución que si se hubiere producido una liquidación ordinaria.

75. URÍA FERNÁNDEZ, F., «El nuevo régimen europeo de resolución bancaria». *Revista de Derecho Bancaria y Bursátil*, n.º 138, 2015, p. 107 a 132.

76. GONZÁLEZ PARAMO, J.M., «El BCE y la unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente». *Cuadernos de información económica* n.º 250, enero-febrero 2016, p. 140.

77. www.elperiodico.com/es/economia/20180724/el-fondo-de-resolucion-bancaria-europeo-ya-tiene-24900-millones-de-euros-6958323.

78. <https://srb.europa.eu/en/node/804>.

El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, autoridad de resolución ejecutiva de España, estima que el Fondo Único de Resolución dispondrá una vez completado de 62.000-70.000 millones de euros como ha publicado en su página web en julio de 2020⁷⁹.

De igual modo se puede comprobar en la web del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria las aportaciones que ha realizado el conjunto de entidades de crédito españolas al Fondo de Resolución Nacional, así como la cuantía que se ha transferido de forma exacta al Fondo Único de Resolución una vez auditadas las cuentas anuales.

FROB	AÑO	*Aportaciones al compartimento español del Fondo Único de Resolución
	2015	689,81
	2016	726,28
	2017	676,21
	2018	735,46
	2019	707,6
	2020	847
TOTAL		4.382,36

*Tabla elaboración propia con los datos de la web del Fondo Único de Resolución, aportaciones en millones de euros.

Salvo la excepción del año 2015 donde cada Estado debía ingresar las cantidades recaudadas de las entidades de crédito de sus territorios antes del 31 de enero de 2016, el resto de los años se debe realizar antes del 30 de junio⁸⁰.

79. <https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/645/20200715%20FROB%20Contrib.%20ex%20ante%202020.pdf>.

80. ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., PARDO, J.C., *op. cit.*, p. 203.

FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN FUR-SRF	AÑO	*Aportaciones totales al Fondo Único de Resolución por parte de los Estados miembros
	2015	4564
	2016	6426
	2017	6647
	2018	7544
	2019	7819
	2020	9195
TOTAL		42.195

*Tabla elaboración propia con los datos de la web del Fondo Único de Resolución, aportaciones en millones de euros.

De la información disponible respecto a las aportaciones totales por parte de las entidades de crédito españolas al Fondo de Resolución Nacional, las cantidades transferidas al compartimento español del Fondo Único de Resolución y del sumatorio total de todos los Estados miembros a este, se concluye que España aporta algo más del 10% al Fondo Único de Resolución, convirtiéndose en el cuarto país con mayor aportación⁸¹.

De acuerdo con la información publicada para el ejercicio de 2020 la Junta Única de Resolución ha recaudado para el Fondo Único de Resolución 9.195 millones de euros⁸², y con esto un total de 42.195 millones de euros de las 3.066 entidades de crédito y empresas de servicios de inversión de los 19 Estados miembros⁸³. En el supuesto de España, las 96 entidades que han contribuido en 2020 han aportado un total de 847 millones de euros, mientras que en 2019 fueron 708 millones de euros.

5. OBJETIVO FINAL DEL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

Hay que partir de la premisa que el objetivo final del Fondo Único de Resolución es facilitar la aplicación de las herramientas de resolución que haya decidido usar la autoridad bancaria europea. Así reza el artículo 76 del Reglamento n.º 806/2014 dedicado al Fondo Único de Resolución y el artículo 101 de la Directiva 2014/59/UE.

81. www.expansion.com/empresas/banca/2018/07/24/5b56e2cf22601d38598b45ac.html.

Durante el año 2018 Francia aportó al Fondo Único de Resolución 2290 millones de euros, por los 1986 de Alemania, los 827,2 de Italia o los 735,46 de España.

82. www.frob.es/es/FondoResolucionNacional/Paginas/Contribuciones.Fondos-de-Resolucion.aspx.

83. MARÍN, M., «Una Unión Bancaria plena como alternativa. Reflexiones sobre la necesidad (o no) de una Unión Fiscal para la UE». *Fundación FAES* n.º 220, p. 10.

Parte de la doctrina y en concreto determinados autores⁸⁴ lo denominan mecanismo de apoyo para el procedimiento de resolución de una entidad de crédito, pero la realidad es que más que apoyo es el fin en sí mismo, sin el cual el Mecanismo Único de Resolución no podría ejercer su actividad de forma completa. Es decir, si el Mecanismo Único de Supervisión realiza su función, alertando de los posibles desajustes o problemas de una entidad de crédito, el Mecanismo Único de Resolución y en concreto la Junta Única de Resolución no podrá finalizar su labor si carece de un apoyo financiero que respalde sus decisiones. A pesar de que prevalezca en la nueva regulación el pago de la resolución a través del instrumento del *bail in* como se ha visto, es necesario un capital, en este caso el Fondo Único de Resolución que sirva de garantía para todos los ciudadanos de la Unión ante cualquier posible resolución de una entidad de crédito, independientemente donde se encuentre sita.

Con la nueva regulación normativa, la creación de los órganos vinculados a la supervisión, resolución y en último término el Fondo Único de Resolución el cambio es radical. Ya no será el erario público el que se encargue del costo de la resolución de una entidad de crédito como ocurría hasta la última crisis, sino que serán los propios accionistas y acreedores en primer término los que la soporten, en segundo lugar, el Fondo Único de Resolución el cual está financiado por las propias entidades de crédito, y en tercer y excepcional lugar, fondos públicos.

6. EJEMPLO DE RESOLUCIÓN DE UNA ENTIDAD DE CRÉDITO Y USO DEL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

Para poder realizar un cuadro lo más próximo a la realidad, las aportaciones de los años 2021-2022 y 2023 se han calculado para el compartimento de España sobre la base de aportación del 10% que venía realizando, mientras que para el resto de los compartimentos se ha tomado como base el último pronóstico de la Junta Única de Resolución donde se estima un Fondo Único de Resolución final de 62.000 millones de euros.

De esta manera los datos que aparecen detallados en el ejemplo de la resolución de la entidad de crédito ficticia Banco Palentino S.A. son reales respecto a las contribuciones realizadas por el Estado español al Fondo Único de Resolución hasta el año 2020, mientras que los totales de los compartimentos se han ajustado al 10% exacto, no correspondiendo por tanto los números finales con los que en la realidad son.

Por tanto, se va a suponer la existencia de una entidad de crédito española de nombre Banco Palentino S.A. ante la cual sea necesaria la aplicación del procedimiento de resolución de acuerdo con la normativa europea en

84. DREPRES, M., VILLEGAS, R., AYORA, J., *op. cit.*, p. 506.

fecha diciembre de 2020, y para ello se recurre al Fondo Único de Resolución por un importe de 36.000 millones de euros.

El siguiente texto ha de seguirse con la tabla que lo acompaña a continuación.

Tomando como referencia la aplicación teórica realizada del Fondo Único de Resolución, en primer lugar, se hará uso de los recursos disponibles en el compartimento nacional hasta el máximo del porcentaje no mutualizado, que en el año 2020 asciende al 26,66% y a una cuantía de 1.139,5 millones de euros.

Como el importe no cubre las necesidades de la resolución en segundo lugar se toma la parte mutualizada del resto de compartimentos que en 2020 asciende el porcentaje a 79,98% y una cuantía de 31.162,4 millones de euros.

El importe necesario para la resolución de la entidad de crédito Banco Palentino S.A. no se cubre con las cuantías tomadas en los dos primeros pasos por lo que se ha de actuar con el tercero.

Tomada la cuantía mutualizada del compartimento nacional y la no mutualizada del resto de compartimentos, el tercer paso sería tomar del compartimento nacional la parte mutualizada que asciende a 2.562,2 millones de euros. En este momento el sumatorio asciende a 34.864,1 millones de euros, por lo que aún no está cubierta la necesidad planteada.

Por último, se puede tomar el remanente del compartimento nacional que asciende a 681,2 millones de euros.

Como se puede ver en el apartado de fondos disponibles totales del año 2020 asciende a 43.829 millones de euros, de los cuales se ha desembolsado para la resolución 35.545,32 millones de euros.

El Fondo Único de Resolución aún dispone de una cuantía de 8.283,68 millones de euros del resto de compartimentos no mutualizados, por lo que el Estado español no puede solicitar su uso, salvo que se acuerde con la Junta Única de Resolución ceder en préstamo la cuantía necesaria para cubrir la resolución de la entidad a favor del compartimento nacional.

La cuantía necesaria para cubrir la resolución asciende a 454,68 millones de euros, por lo que el Fondo dispondría aún de 7.829 millones de euros del resto de compartimentos no mutualizados para hacer frente a otra posible resolución.

Año	Fondos disponibles del Fondo Único de Resolución			Distribución del coste de la Resolución por tramos								
				Distribución del coste de financiación		Tramo 1 (Ce) No mutualizado	Tramo 2 Mutualizado			Tramo 3 (Ce)		
	Compar-timento español (Ce)	Resto de compar-timentos	Total	No mutua-lizado	Mutua-lizado		Resto Compar-timentos Mutualizado	(Ce) Mutualizado	Subtotal			
						A= C* 0,1				B= C* 0,9	C	D
2016	1416,1	12744,9	14161	100	40	40	1416,1	5097,9	0	5097,9	0	0
2017	2092,5	18832,5	20925	60	60	60	1255,5	11299,5	334,8	11634,3	502,2	502,2
2018	2827,9	25451,1	28279	40	66,66	66,66	1131,1	16797,7	1119,8	17917,5	577	577
2019	3535,7	31821,3	35357	33,33	73,32	73,32	1166,7	23229,5	1729,3	24958,8	639,7	639,7
2020	4382,9	39446,1	43829	26,66	79,98	79,98	1139,5	31162,4	2562,2	33724,6	681,2	681,2
2021	4988,6	44897,4	49886	20	86,64	86,64	997,7	38689,1	3432,1	42121,2	558,8	558,8
2022	5594,2	50347,8	55942	13,34	93,3	93,3	727,2	46823,4	4526,3	51.349,7	340,7	340,7
2023	6200	55800	62000	6,67	100	100	415,4	55800	5784,6	61.584,6	0	0

*Tabla elaboración propia tomando datos publicados por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y la Junta Única de Resolución.

IV. FONDO DE RESOLUCIÓN NACIONAL

El Estado español cumpliendo con el acuerdo intergubernamental firmado para la creación y mutualización de un Fondo Único de Resolución europeo, así como con lo establecido por la Directiva 2014/59/UE en su artículo 100, creó a través de la Ley 11/2015 su propio Fondo de Resolución Nacional, regulándolo en su artículo 53.1a) como uno de los mecanismos de financiación de los que dispone el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

Este Fondo de Resolución Nacional se crea por un periodo de tiempo indefinido, se constituye como un patrimonio separado y carente de personalidad jurídica del cual se encarga el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

La autoridad de resolución ejecutiva en España, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, dispondrá de dos mecanismos de financiación para cumplir con su tarea.

El primero de ellos será el Fondo de Resolución Nacional⁸⁵ que deberá alcanzar al menos el 1% del total de depósitos garantizados de las todas las entidades de crédito.

El segundo la posibilidad de solicitar préstamos a los demás mecanismos de financiación de los otros Estados miembros.

La finalidad del fondo en sí no será otra que la de financiar las medidas de resolución que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria ejecute como autoridad de resolución ejecutiva dimanante de la Junta Única de Resolución.

El Fondo de Resolución Nacional se compone de las aportaciones *ex ante* recaudadas anualmente de las entidades de crédito como su fuente principal, pudiendo nutrirse de aportaciones *ex post* en los supuestos que las ordinarias no sean suficientes para financiar las medidas de resolución, a través de solicitud de préstamos a otro mecanismo de financiación de un Estado miembro o a través de los beneficios obtenidos por inversiones realizadas ya sea en deuda pública o con bajo riesgo.

Las contribuciones recaudadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria que componen el Fondo de Resolución Nacional se regulan por el Real Decreto 1012/2015, el cual desarrolla la Ley 11/2015 y que modifica el Real Decreto 2606/1996.

El incumplimiento en plazo de las contribuciones *ex ante* es valorado como una infracción muy grave⁸⁶, independientemente de la multa que corresponda por tal acto.

85. Artículo 53.1a, Ley 11/2015 e 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

86. Artículo 79.n de la Ley 11/2015.

Si bien es cierto que el patrimonio del Fondo tiene como finalidad principal el ser apoyo de cara a una eventual resolución, la propia norma permite como se ha visto que se pueda usar para conceder préstamos a otros mecanismos de financiación de Estados miembros, así como para inversiones que no puedan comprometer al propio Fondo.

Para poder solicitar un préstamo o concederlo se exige: que se trate de un coste de resolución, que el patrimonio del que disponga el Fondo sea insuficiente y que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria no pueda hacerse con aportaciones fuera de lo dispuesto en el artículo 53.5 de la Ley 11/2015.

El Fondo de Resolución Nacional una vez mutualizado de forma completa dentro del Fondo Único de Resolución con el resto de los fondos nacionales europeos dejará de existir para las entidades de crédito, quedando vigente únicamente para las empresas de servicios de inversión. Una vez completado el Fondo Único de Resolución, las entidades de crédito españolas realizarán sus aportaciones a este fondo de forma directa. Esto ocurrirá en el año 2024 una vez que se haya completado la mutualización definitiva del Fondo Único de Resolución.

1. Tabla comparativa entre el Fondo Único de Resolución y el Fondo de Resolución Nacional. Tabla de elaboración propia

	Fondo Único de Resolución	Fondo de Resolución Nacional
Norma aplicable:	<ul style="list-style-type: none"> – Reglamento n.º 806/2014, por el que se crea el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y el Fondo Único de Resolución (FUR). – Directiva 2014/59/UE, por la que se crea el marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y el Reglamento Delegado 2016/778 que complementa la Directiva respecto a las contribuciones <i>ex post</i>. – Acuerdo intergubernamental de 21 de mayo de 2014 sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. – Reglamento Delegado 2015/63 que completa al anterior en cuanto a las contribuciones <i>ex ante</i>.

	Fondo Único de Resolución	Fondo de Resolución Nacional
	<ul style="list-style-type: none"> – Directiva 2014/49/UE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, y el Reglamento Delegado 2015/63 que completa al anterior en cuanto a las contribuciones <i>ex ante</i>. – Reglamento de Ejecución 2015/81, por el que se establecen criterios uniformes de aplicación del Reglamento n.º 806/2014 respecto a las aportaciones <i>ex ante</i> al Fondo Único de Resolución. – Reglamento Delegado 2016/451 sobre la administración del Fondo Único de Resolución. 	
Autoridad responsable de:		
<ul style="list-style-type: none"> – Gestión del fondo – Cálculo de contribuciones – Determinación nivel objetivo 	Junta Única de Resolución	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
<ul style="list-style-type: none"> – Recaudación 		Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
Entidades sujetas:		Todas las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.
Objetivo a conseguir:	1% de todos los depósitos garantizados por las entidades de crédito de los estados miembros firmantes a fecha 31 de diciembre de 2023	Importe solicitado anualmente por la Junta Única de Resolución para cada una de las entidades de crédito y a transferir antes del 30 de junio de cada año al compartimento del Fondo Único de Resolución.
Compartimentos	19	No tiene

	Fondo Único de Resolución		Fondo de Resolución Nacional
Mutualización	2016: 40%	2020:79,98% 2021:86,64% 2022:93,3% 2023:100%	No tiene
	2017: 60%		
	2018: 66,66%		
	2019: 73,32%		

Posteriormente el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria transfiere las aportaciones recaudadas a las entidades de crédito al Fondo Único de Resolución. De igual manera lo realizarán el resto de los estados miembros a través del órgano nacional encargada de la recaudación.

1. EL FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA (FROB)

No hay que confundir el Fondo de Resolución Nacional con el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, conocido como FROB.

El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines que tiene por objeto gestionar los procesos de resolución de las entidades en su fase ejecutiva⁸⁷, cuyo régimen jurídico delimita la Ley 11/2015.

Como se ha visto en el epígrafe relativo al Mecanismo Único de Resolución, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria es la autoridad nacional de resolución ejecutiva, junto al Banco de España que es la Autoridad Nacional de Resolución preventiva, formando ambas partes del Mecanismo Único de Resolución.

La función principal del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria es la de gestionar las directrices marcadas por la Junta Única de Resolución en los procesos de resolución de entidades de crédito de nuestro territorio.

El ejemplo claro se ha visto con la resolución de la entidad de crédito Banco Popular Español S.A., pues cuando una entidad sea declarada inviable, no existan soluciones privadas que puedan solventar los problemas y existan razones de interés público que lo justifiquen, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria se ocupará de la ejecución de las medidas de resolución pertinentes, bajo las órdenes de la Junta Única de Resolución.

V. REFLEXIONES

Varias cosas son irrefutables: la evolución de los sistemas de garantía de depósitos en todo el territorio europeo junto con los propios

87. <https://www.frob.es/es/Sobre-el-FROB/Paginas/Naturaleza-y-regimen-juridico.aspx>.

beneficios que la evolución ha reportado, el riesgo que corrió la Unión Europea en descomponerse con la crisis financiera de inicios de siglo, la necesidad de una regulación homogénea en supervisión y resolución de entidades de crédito, el apoyo financiero necesario para poder llevar a cabo la resolución una vez decidida, la creación de un sistema único de garantía de depósitos y la inexcusable necesidad de separación del vínculo soberanobancario.

España ha sido pionera de la protección del depositante, y con ello de la estabilidad financiera en su territorio. Dicha estabilidad mejora posteriormente con la transposición de las normas europeas, recordando la facilidad de la transposición gracias a la existencia previa como se ha podido ver de los tres fondos españoles el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios y el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, junto con el fondo único que unió a estos tres, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

Sin duda, el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, ayudó en gran medida con su discurso de 2012⁸⁸ para conseguir que los Estados miembros se posicionaran de forma conjunta y dar unos pasos, que hoy en día nos permiten hablar de un sistema financiero más sólido y homogéneo que nunca.

Como es normal, junto con todas las ventajas previsibles, la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos único tendría también connotaciones negativas. La más obvia, es que los gobiernos podrían ser más laxos o menos cautos en su caso frente al control de las entidades de crédito toda vez que se saben protegidos por un sistema supranacional. A ello se ha de añadir que también existe el riesgo moral de las propias entidades, las cuales ante el conocimiento de tal protección podrían seguir una línea de actividad menos cauta. Por ello la doctrina aplica la rueda de la Unión Bancaria, donde aparece la supervisión creada precisamente para su control a través del Mecanismo Único de Supervisión.

Se ha de realzar la importancia de la concreción de los dos primeros pilares, el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución, sin los cuales la Unión Europea carecería en la actualidad de un control macroprudencial imprescindible para evitar futuras crisis. Sin olvidar la esencia del segundo pilar, el Fondo Único de Resolución como apoyo financiero al Mecanismo Único de Resolución, pues sin él no sería posible cumplir con las tareas que tiene encomendadas para la protección del sistema financiero en su conjunto, convirtiéndose en el apoyo central de los dos primeros pilares.

88. www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html.

Discurso del presidente del Banco Central Europeo Mario Draghi de 12 de julio de 2012.

Los Estados miembros están cumpliendo de forma anual con sus obligaciones para con el Fondo Único de Resolución por lo que a finales de 2023 el mismo debería estar completado.

Tras todos los años pasados desde que se acuña la idea, la Unión Bancaria es un éxito casi pleno, a la espera de conseguir el tan ansiado tercer pilar, un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos único que elimine finalmente el nexo existente entre riesgo bancario y riesgo soberano.

Como se ha visto, se estaba en la recta final para hacer realidad el tercer pilar y que a todas luces supondría un hito histórico a nivel europeo en la protección supranacional del depositante.

Ahora más que nunca, tras lo cercano que se estaba en su desarrollo, y el impacto que ha supuesto para la totalidad de los Estados en todos los niveles por el COVID-19, se ha de concluir aportando un apoyo esperanzador para los depósitos de todos los ciudadanos europeos.

VI. REFERENCIAS NORMATIVAS, DOCUMENTALES Y WEBS

1. NORMATIVA

Acuerdo intergubernamental de 21 de mayo de 2014 sobre transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución.

Circular 1/2018, de 12 de marzo, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre advertencias relativas a instrumentos financieros.

Circular 5/2016, de 27 de mayo, del Banco de España, sobre el método de cálculo para que las aportaciones de las entidades adheridas al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito sean proporcionales a su perfil de riesgo.

Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago.

Directiva 2014/49/UE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, y el Reglamento Delegado 2015/63 que completa al anterior en cuanto a las contribuciones ex ante.

Directiva 2014/59/UE, por la que se crea el marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y el Reglamento Delegado 2016/778 que complementa la Directiva respecto a las contribuciones ex post.

EBA/GL/2015/10, *guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes*.

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

- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, COM (2015) 586 final.
- Real Decreto 2606/1996 de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.
- Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros».
- Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios».
- Real Decreto-Ley 12/1995 de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.
- Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.
- Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, sobre fondos de garantía de depósitos en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.
- Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.
- Real Decreto-ley 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito, actualizada el 7 de noviembre de 2015.
- Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS).
- Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.
- 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.
- Reglamento de Ejecución 81/2015, por el que se establecen criterios uniformes de aplicación del Reglamento n.º 806/2014 respecto a las aportaciones ex ante al Fondo Único de Resolución.
- Reglamento Delegado 2016/451 sobre la administración del Fondo Único de Resolución.
- Reglamento n.º 806/2014, por el que se crea el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución.

2. DOCUMENTAL: BIBLIOGRAFÍA

- ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., PARDO, J.C., El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria, *Anuario del Euro 2014*, Fundación ICO, 2014, pp. 185 a 209.
- ARQUE, G., FERNÁNDEZ, E. y PLATA GARCÍA, C., «Building institutions for the euro área», ¿Un sistema europeo de garantía de depósitos? *Anuario del Euro 2016*, Fundación ICO, 2016, pp. 183-191.
- ARRANZ ALONSO, L., «Aspectos legales del mecanismo único de supervisión» en la obra colectiva UREÑA SALCEDO, J.A., *Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público*, Editorial Iustel, Madrid, 2019, pp. 24 a 29.
- CARRASCOSA MORALES, A., «El funcionamiento del nuevo marco europeo de resolución bancaria». *Revista económica ICE* n.º 902, Mercado Interior Europeo 25 años después, 2018, pp. 109 a 123.
- «El Mecanismo Único de Resolución Bancaria». *Revista de estabilidad financiera* número 36, Banco de España, primavera 2019, pp. 7 a 23.
- CHOZAS VINUESA, G., El Mecanismo Único de Resolución. *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII n.º 52, 2016, pp. 125 a 152.
- DE GREGORIO MERINO, A., «Reflexiones preliminares sobre la unión bancaria». *Revista General de Derecho Europeo*, número 33, 2014, pp. 1 a 10.
- DEPRES POLO, M., VILLEGAS MARTOS, R., y AYORA ALEIXANDRE, J., *Manual de regulación bancaria en España*, Funcas, 2017, pp. 411 a 516.
- GONZÁLEZ PARAMO, J.M., El BCE y la Unión Bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente. *Cuadernos de información económica* número 250, enero-febrero 2016, pp. 131 a 143.
- Informe de los 5 presidentes de 22 de junio de 2015 bajo el título «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea».
- LAGUNA DE PAZ, J.C., «El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria». *Revista de Administración Pública*, número 194, Madrid, mayo-agosto, 2014, pp. 49 a 77.
- MARÍN, M., «Una Unión Bancaria plena como alternativa. Reflexiones sobre la necesidad (o no) de una Unión Fiscal para la UE». *Fundación FAES* número 220, pp. 1 a 23.
- SANTILLANA, M.^a V., «Completar la Unión Bancaria es una prioridad». *El Economista*, 26 de junio 2018.
- URBANEJA CILLÁN, J., El régimen jurídico de la reestructuración y resolución de entidades de crédito. La compleja transposición al ordenamiento español de la normativa europea, *Revista General de Derecho Europeo* 42, 2017, pp. 86 a 127.
- URÍA FERNÁNDEZ, F., «El nuevo régimen europeo de resolución bancaria». *Revista de Derecho Bancaria y Bursátil*, número 138, 2015, pp. 107 a 132.

3. PÁGINAS WEB

Todas ellas comprobadas en fecha 18 de marzo de 2021.

<https://srb.europa.eu/>.

<https://srb.europa.eu/en/node/804>.

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409es.pdf>.

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op208.en.pdf>.

<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Completar-la-union-bancaria-es-una-prioridad-20180626-0107.html>.

<https://www.ft.com/content/c9ccb4e0-0088-11ea-be59-e49b2a136b8d>.

www.consilium.europa-eu/es.

www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html.

www.elboletin.com/noticia/161642/internacional/el-bce-planta-cara-a-alemania-y-pide-un-fondo-de-garantia-de-depositos-europeo.html.

www.elperiodico.com/es/economia/20180724/el-fondo-de-resolucion-bancaria-europeo-ya-tiene-24900-millones-de-euros-6958323.

www.expansion.com/empresas/banca/2018/07/24/5b56e2cf22601d38598b45ac.html.

www.expansion.com/empresas/banca/2019/12/03/5de6818ae5fdeac8618b4603.html.

www.frob.es/es/FondoResolucion Nacional.

www.frob.es/es/FondoResolucionNacional/Paginas/Contribuciones.Fondos-de-Resolucion.aspx.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.088.01.0074.01.SPA&toc=.

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

<https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10894694/11/20/El-BCE-asume-que-el-fondo-europeo-de-garantia-de-depositos-tardara-anos-en-materializarse.html>.

<https://www.expansion.com/empresas/banca/2019/11/28/5ddfed0a468aeb15028b46d3.html>.

<https://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/645/20200715%20FROB%20Contrib.%20ex%20ante%202020.pdf>.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.088.01.0074.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2017%3A088%3ATOC.

www.helpmycash.com/depositos/fondos-de-garantia-de-depositos-que-bancoson-seguros-lista/.