
“Estudios sobre resolución bancaria”

Alberto Ruiz Ojeda y José M^a. López Jiménez (directores)

Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 1.360 págs.

Víctor Cancela Rodríguez

Resumen: Esta reseña tiene por objeto el comentario de la obra colectiva “Estudios sobre resolución bancaria”; la resolución bancaria es una institución que pretende superar los centenarios procedimientos de quiebra empresarial por las especiales circunstancias que concurren en el sector financiero y en las entidades de crédito, específicamente.

Palabras clave: Resolución bancaria.

Códigos JEL: E5; G2.

Hasta cierto punto, es comprensible que al abordar por primera vez temas de planificación de resolución bancaria, a uno le acaben achacando virtudes y habilidades más propias del gremio del enterrador que del especialista en regulación financiera. Se le podría incluso tachar de agorero y catastrofista, considerando que la materia tiene como punto de partida la potencial inviabilidad de una entidad de crédito o la infinidad de causas que podrían poner en jaque al sistema financiero, cuando no a la economía mundial.

Sirva lo anterior como ilustración suficiente para anticipar los grandes retos a los que se enfrenta desde el origen la concepción de “Estudios sobre resolución bancaria”, la primera obra en castellano que aborda de manera integral esta reciente rama de la regulación financiera. Alberto Ruiz Ojeda y José María López Jiménez, directores y, asimismo, autores de capítulos, lejos de abrumarse por la complejidad de una materia que aún está perfilándose, son capaces de iluminarnos a través de la espesura que suponen un sinfín de zonas grises y de claroscuros normativos.

En este sentido, sorprende la facilidad con la que son capaces de acomodar al lector, incluso al más profano sobre la materia, en una temática inclinada a posicionarnos fuera de

nuestra zona de confort, dado que está a la orden del día en el debate público y abierta a un cambio constante.

Semejante hazaña habría sido inalcanzable de no haber contado con la colaboración de un extenso panel de expertos de incuestionable calidad que destaca por lo variado de su perfil, ofreciendo una visión panorámica de la diversidad de ámbitos que deben ser analizados en conjunto desde el nuevo prisma que supone la resolución bancaria. Sin que suponga una acusación por su carácter premonitorio, destacamos la buena *praxis* en escoger para dicha labor a una “cuarentena” de profesionales que han sabido trasladarnos su conocimiento y experiencias personales, publicando la obra en un momento que no podía ser más oportuno a la vista de los acontecimientos recientes.

Desde la entrada en funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución (2016), su principal objetivo ha sido velar por el interés público con el foco puesto en el bolsillo del contribuyente. Para ello, uno de sus ejes vertebradores tiene como principio evitar a toda costa recurrir a la vía del rescate bancario con cargo al presupuesto público, imponiendo la prelación en la asunción de pérdidas a accionistas y acreedores.

Sin que sirva de precedente el *spoiler*, conviene anticipar que, paradójicamente, la mayoría de las veces cuando hablamos de resolución nos referimos a garantizar la continuidad y no la mera terminación o extinción de relaciones. El objetivo fundamental de dicho mecanismo está orientado a salvaguardar las funciones críticas para la economía y amortiguar el impacto en la estabilidad financiera. Así, se ocupa de garantizar la continuidad a la prestación de unos servicios considerados esenciales para el conjunto de la ciudadanía y cuya interrupción podría iniciar el temido efecto “bola de nieve”, impactando, a la postre, en dicha estabilidad.



No es de extrañar, sin embargo, el rotundo éxito en el número de colaboradores que acuden a la llamada de Alberto Ruiz y José María López para formar parte de una obra de semejante envergadura, tanto por la fama que les precede, como por lo legítimo de la causa. Pues, tanto unos como otros son buenos conocedores del enorme aliciente que supone ahondar en materia de resolución dada la especial relevancia de los bienes jurídicos que se pretenden salvaguardar, impactando en el día a día de muchos. Los anteriores se corresponden con la protección del interés público como fin ulterior, concretándose en los objetivos¹ rectores del Mecanismo Único de Resolución: (i) garantizar la continuidad de las funciones esenciales; (ii) velar por la

¹ En línea con lo establecido en el art. 14 del Reglamento (UE) No 806/2014 sobre el Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución.

estabilidad financiera, minimizando el riesgo de contagio; (iii) proteger los fondos públicos minimizando la dependencia de ayuda financiera pública; (iv) proteger a los depositantes; (v) proteger los fondos y activos de los clientes.

Estos fueron los objetivos establecidos desde el nacimiento del Mecanismo Único de Resolución, y, aunque no sin pocas piedras en el camino, es hacia donde hoy en día el sector bancario europeo mantiene su rumbo. A dichas piedras de ahora en adelante las llamaremos “barreras a la resolución”, por eso de no tentar a la suerte y tropezar dos veces con los mismos errores.

Si bien bastaría con citar el millar de páginas para avalar lo draconiano del proyecto que supone “*Estudios sobre resolución bancaria*” (y sin entrar en materia de coordinación, encargos, revisión, sistematización, gestión editorial, etc.), no se podría valorar el gran acierto e idoneidad que supone el producto final sin antes profundizar en los grandes retos a los que la obra se enfrenta desde el diseño, pues estos sin duda han sido determinantes en estructura, sistematización, profundidad y fórmula elegida de colaboración. Dichos retos se presentan por partida doble y ya venían señalados anteriormente de manera inevitable, por ser consustanciales a la propia materia de resolución atacando desde su origen hasta su naturaleza.

En primer lugar, conviene recordar que el actual marco de regulación bancaria nace de la mano de la crisis financiera de 2007 y su posterior desarrollo en 2008 ante la caída de una de esas entidades “demasiado grandes para caer”, *Lehman Brothers*. Ante la incertidumbre sobre si dicha caída tendría un alcance sistémico, las peores sospechas se confirmaron al calor de un movimiento sísmico que acababa impactando al “otro lado del charco” con igual (si no mayor) severidad y adquiriendo el calificativo de mundial en tiempo récord. Se hizo más evidente que nunca que las reglas del juego habían cambiado. El aumento de las distintas interconexiones financieras y económicas entre las diferentes regiones, aceleradas por el avance de las

nuevas tecnologías y el cambio en los patrones y medios de consumo, suponían un riesgo sistémico que superaba el ámbito local y exigía acciones coordinadas. Así, se impuso a toda marcha la creación de la Unión Bancaria Europea (UBE) con los pilares fundamentales representados por el Mecanismo Único de Supervisión (2014) y el Mecanismo Único de Resolución (2016).

Por la cantidad de cambios que supuso lo anterior y el calado de los mismos, se llegó a hablar de “*Tsunami Regulatorio*”. A pesar de lo injusto de dicho término², se comprende ahora que con un nacimiento tan abrupto y con apenas un lustro de antigüedad se pueda encontrar más de una piedra por pulir. Más aún, siendo una materia en proceso de desarrollo a través de abundante normativa y recomendaciones³. Ante tanto ajetreo y un terreno en constante movimiento, parece difícil dar el salto a poner el punto y final. Supone por tanto un gran acierto priorizar una publicación temprana, contribuyendo al desarrollo de un marco que está en pleno proceso de implementación, ante la disyuntiva de un análisis más retrospectivo con la normativa cerrada, ya con la marea baja.

El segundo reto es inherente a la propia naturaleza de la materia, en tanto que viene a establecer un marco con un alcance inmenso, en proceso de expansión y predominantemente multidisciplinar.

² En mi opinión, es un término persuasivo, pues realmente la abundante regulación financiera vino a establecer los diques de contención de un sistema financiero desbordado, que terminó en una crisis de liquidez sin precedentes. Ilustrativo en este sentido es que al movimiento de desregulación de los mercados financieros en el Reino Unido, por el contrario, se le denominara “Big Bang”.

³ Sin ánimo de ser exhaustivo, a continuación, se exponen un par de ejemplos que constituyen alguna de las publicaciones más recientes y relevantes en la materia. En marzo de 2020 se publicaron las “Expectations for Banks”, donde la Junta Única de Resolución reconoce el papel crucial de la banca para cumplir con los objetivos de resolución, estableciendo las expectativas que deben cumplir las entidades a través de siete dimensiones o materias distintas y con una implementación progresiva hasta 2023. El 20 de mayo de 2020, se publicó la guía definitiva de MREL.

Por un lado, con respecto a los aspectos más puramente procedimentales o formales, tanto por la cantidad de entidades bajo su paraguas (y las distintas formas societarias y organizativas), como por la dimensión del proceso establecido y las amplias facultades con las que se ha dotado a las autoridades de resolución.

Por otro lado, por la cantidad de disciplinas interrelacionadas que obligan a hacer una radiografía del funcionamiento completo de la propia entidad, pues las barreras a la resolución pueden surgir de procesos operativos, legales, financieros, fiscales, entre otros de una larga lista.

En resumen, su naturaleza se encuentra asentada permanentemente en el epicentro del conflicto y con una visión prospectiva, alerta sobre posibles nuevos factores de riesgo emergentes.

Dado que son infinidad las causas que podrían detonar una crisis, es evidente el alto componente de incertidumbre tanto en la forma y severidad con las que podría manifestarse, como en el momento y velocidad de su desarrollo. Hay que considerar que la propia evolución de determinadas crisis las acaba transformando por completo y contagiando a otros riesgos que inicialmente parecían tener poco que ver.

En esta línea, especialmente despiadado se ha mostrado el riesgo reputacional, que con la mera percepción de una realidad negativa (no necesariamente su materialización) ha provocado un fuerte impacto en la cotización o en liquidez, comprometiendo su viabilidad en el corto plazo. Más aún, teniendo en cuenta las particularidades de las entidades de crédito, fuertemente apalancadas y fundamentadas en un sistema que depende de la confianza en su propio funcionamiento.

Sí, en la era de los *bots* y las *fakes news*, el sector bancario se presenta como un buen campo fértil para la profecía autocumplida⁴ y

⁴ En su libro “Teoría y estructura sociales”, Merton da la siguiente definición: “La profecía que se autorrealiza es, al principio, una definición *falsa* de la situación, que

así materializar crisis que no existían previamente. Por ello, contribuir a través de la transparencia y la educación financiera en materia de resolución no se presenta como un capricho, sino como una necesidad.

Por este mismo motivo apuntábamos el gran acierto que supone contar con un arsenal de primeras espadas, que siendo especialistas cada uno en su materia se encuentran cómodos en su terreno señalándonos las posibles barreras a la resolución (o piedras) del camino y como sortearlas con éxito. No obstante, llegado a este punto, es inevitable pensar en lo peligroso de la mezcla: temática muy diversa, en constante desarrollo y con una auténtica milicia de colaboradores, ¿qué podría salir mal?

No se apresure el lector a preocuparse antes de tiempo ya que, aún a riesgo de encontrarnos ante la “criatura” del Dr. Frankenstein, la alquimia juega a favor de “Estudios sobre resolución bancaria”, pues los directores han sabido dar con la fórmula exacta. Si bien su condición de doctores obedece a sus méritos en el ámbito jurídico, su vocación por la educación financiera facilita enormemente la precisión cirujana con la que han sabido ensamblar los distintos cuerpos normativos, apretando bien los tornillos.

En este sentido, coincido con los directores en que lo que verdaderamente enriquece a la obra es precisamente la pluralidad de trabajos y enfoques, ya que de lo variado de su perfil técnico y recorrido se nutren sus distintas experiencias. De hacer alguna referencia literaria tendría una mayor relación con la de una “obra coral”, donde sólo a partir de la agregación de experiencias y puntos de vista, podemos coger la suficiente perspectiva para mantener el enfoque holístico que necesariamente requiere, y entender la profundidad y amplitud de la foto. Si las prácticas de buen gobierno aconsejaban rodearse de dicha variedad de perfiles

despierta un nuevo comportamiento que hace que la falsa concepción original de la situación se vuelva *verdadera*. En otras palabras, la gente no reacciona simplemente a cómo son las situaciones, sino también, y a menudo principalmente, a la manera en que perciben tales situaciones, y al significado que le dan a las mismas”.

podemos encontrar juristas, economistas, profesionales de banca, académicos, abogados, consultores, auditores, etc. Los mismos nos ofrecen una visión desde los dos lados de la barrera, pues pertenecen tanto al ámbito privado como a instituciones públicas como el FROB, CNMV o Banco de España.

Lo anterior nos permitirá conocer no sólo lo estrictamente normativo, sino los aspectos más puramente pragmáticos estableciendo las mejores prácticas para la gestión ordinaria de las entidades. En el mejor de los casos, nos encontraremos ante nosotros un extenso diccionario de *argot* financiero que nos ayudará a entender en mayor medida temas de actualidad del sector; en el peor, refrescaremos algún que otro latinismo por el camino. Así, no sorprenderá que una misma crisis contada por distintos autores ofrezca perspectivas muy heterogéneas y se complementen incorporando nuevos eslabones a la cadena. Por lo anterior, me atrevo a decir que en materia de educación financiera caer en el ámbito del *non bis in idem*⁵ se considera una virtud y no un vicio, pues se enjuicia desde perspectivas muy distintas y con el fin último de mejorar los procedimientos y prácticas, no de volver a condenarlos.

Dicha circunstancia nos coloca en una ventaja táctica “de libro”, ya que permite que el lector se acomode a su propio paso a través de una doble alternativa. Podemos optar tanto por seguir la sistemática establecida, que recorre desde los cimientos de la UEM hasta aspectos tan específicos como los fiscales, penales, administrativos, de sostenibilidad, solvencia, gestión de riesgos, entre un sinnúmero de píldoras formativas de muy diversa índole. Por el contrario, y es esta última opción la que recomiendo, puede uno coger la ruta alternativa y optar por perderse por sus capítulos caprichosamente según su foco de interés. En uno de estos últimos paseos me acabé topando con un auténtico manual de liquidez⁶, camuflado de modesto capítulo, en

⁵ Principio garantista del Estado de Derecho que impide que una persona pueda ser juzgada dos veces por los mismos hechos.

⁶ Concretamente, en la Parte III: Solvencia y liquidez, capítulo 4, bajo el título “El aumento del riesgo de

el que se ofrecía toda una batería de medidas orientadas a mejorar la gestión ordinaria de la liquidez y no sólo ante una perspectiva de inviabilidad, como podría pensar uno precipitadamente.

Dadas las circunstancias a las que nos traslada la crisis sanitaria actual, es obligatorio reflexionar sobre la misma bajo el nuevo prisma que supone el Mecanismo de Resolución, con el fin de ilustrar sobre la utilidad y versatilidad del mismo con independencia de la manifestación concreta de la crisis. Si bien ha de reconocerse en este sentido que la mascarilla quirúrgica se presta útil para legitimar el discurso de que no debe abandonarse el proyecto de construir un marco común en gestión de crisis, permitiendo una capacidad de respuesta acorde.

Lejos de poderse acusar a la COVID-19 de tener carácter financiero, hemos podido constatar cómo sus devastadores efectos, o la falta de pericia en la mitigación de estos, acaban trasladando su impacto a dicho ámbito, pues el virus reviste los males de un viejo conocido en la gestión de riesgos: el sistémico.

Este se ha presentado de manera abrupta, con alta probabilidad de contagio por su velocidad y capacidad de propagación, mostrando las vulnerabilidades existentes a la hora de poner cortafuegos en un mundo cada vez más interconectado y dejando el alcance del impacto con un gran componente de indeterminación e incertidumbre (vemos las semejanzas en los atributos de su sismicidad, a pesar de ser una crisis sin precedentes). En otras palabras, se ha hecho patente una vez más que grandes males requieren grandes remedios, recordándonos que ciertas batallas no pueden ser enfrentadas de manera local y requieren una acción coordinada.

En este sentido, nuestra aspiración debe ir orientada a reducir al mínimo el componente de improvisación cuando se aproxima el estallido de la crisis, para lo cual es fundamental la coordinación de multitud de agentes y una intensiva planificación previa

liquidez como paso previo a una resolución bancaria”, Arturo Zamarrigo Muñoz.

(aún a riesgo de caer en la tautología). Entre otras cuestiones, el frenazo en seco que han supuesto las medidas de confinamiento paralizando la economía, han obligado a un Gobierno “en estado de alerta” a pronunciarse sobre el poco pacífico debate que suscita la pregunta de qué servicios son esenciales para el buen funcionamiento de la economía (garantizando suficientemente el Estado de Derecho).

No obstante, y sin que se hayan hecho eco de ello los medios, el sector bancario ya venía con los deberes hechos en cuanto a garantizar la continuidad operativa. Entre otros aspectos, la regulación en materia de resolución está orientada a blindar las llamadas funciones económicas críticas, siendo aquellas más susceptibles de dañar a sectores especialmente vulnerables de la economía, de entre todos los servicios bancarios que puede prestar una entidad de crédito⁷. Entre estos suelen contemplarse los servicios de depósito de fondos, de retirada del efectivo en cajeros, de financiación a pymes y de pagos con tarjetas.

Lo cierto es que el punto de partida de la crisis actual, poco tiene ver con la crisis financiera anterior (no nos referimos exclusivamente a unas mejores posiciones de solvencia y liquidez). Aunque muchos intentan dar por amortizado al sector bancario antes de

⁷ Caben al menos un par de precisiones aclaratorias en este punto. En primer lugar, el término que se ha acuñado en las resoluciones del Gobierno durante la crisis sanitaria del COVID-19 ha sido el de “servicios esenciales” refiriéndose globalmente a la prestación de servicios bancarios. Sin embargo, la reciente publicación de la Junta Única de Resolución “Expectations for Banks”, otorga un mayor grado de granularidad, salvaguardando con especial cautela los servicios “relevantes”, de entre todos los prestados por las entidades. Distingue en este sentido entre servicios “críticos” cuya interrupción podría tener un impacto en la estabilidad financiera y en colectivos vulnerables, y los servicios “esenciales”, aquellos fundamentales para la propia supervivencia de la entidad permitiendo su viabilidad. Hay que destacar a este respecto que en la versión consultiva de 2019 se añadía adicionalmente como servicio relevante la categoría de “other relevant services”, comprendiendo aquellos que están orientados a garantizar el éxito en la implementación de la estrategia de resolución, si bien este último aspecto se eliminó en su versión definitiva de 2020 por la dificultad de su concreción, no dudamos en que el debate volverá a surgir.

que suene la campana, recordamos que viene con las lecciones bien aprendidas de una profunda crisis que ha calado en el sector, siendo conscientes de la necesidad de coordinación al nuevo galope de un sector mucho más comprometido por ser parte de la solución y no del problema.

Tanto la labor de las instituciones públicas, a través de las medidas de flexibilización, como el esfuerzo intensivo del sector bancario por no paralizar la canalización de la financiación y la concesión de crédito, dan cuenta de lo anterior.

Aún con mucho camino por recorrer, la regulación en materia de resolución viene a complementar el marco de gestión de crisis establecido por la Unión Bancaria, dejándonos mejor preparados por si algún día se aproximara el momento en el que tuviéramos que recordar algún que otro latinismo, por si fuera de utilidad: *Ave, Caesar, morituri te salutant*.

Quizá sea un fallo de *marketing* o de falta de entendimiento del idioma. Dejo la idea a las autoridades de resolución del eslogan “*too critical to interrupt*” para conseguir la adecuada difusión, superando el ya manido “*whatever it takes*” y así adquirir entidad propia en su discurso.

Más sonoro se muestra el refranero español que ruega que *del médico y del enterrador, cuanto más lejos mejor*.

Sin embargo, el libro “Estudios sobre resolución bancaria” viene con el objetivo contrario, dispuesto a hacernos aprender de las experiencias más recientes, y romper con el temor a la tradicional superstición de evitar mentar a los difuntos y a los fantasmas del pasado, por temor a invocarlos.