



## CORTES GENERALES

---

### **INFORME 3/2017 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 6 DE MARZO DE 2017, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2014/59/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO EN LO QUE RESPECTA AL ORDEN DE PRIORIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE DEUDA NO GARANTIZADA EN CASO DE INSOLVENCIA (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2016) 853 FINAL] [2016/0363 (COD)] {SWD (2016) 377} {SWD (2016) 378}**

#### **ANTECEDENTES**

**A.** El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

**B.** La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre marcos de reestructuración preventiva, segunda oportunidad y medidas para aumentar la eficacia de los procedimientos de condonación, insolvencia y reestructuración, y por la que se modifica la Directiva 2012/30/UE, y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de las iniciativas, plazo que concluye el 8 de marzo de 2017.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 16 de febrero de 2017, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Senadora D.<sup>ª</sup> María del Mar Moreno Ruiz, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** Se ha recibido informe del Gobierno. Se han recibido escritos del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Galicia y del Parlamento de Cantabria, comunicando la toma de conocimiento, el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.



## CORTES GENERALES

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 6 de marzo de 2017, aprobó el presente

### INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

#### *“Artículo 114*

*1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.*

*2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.*

*3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*

*4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes*



## CORTES GENERALES

---

*contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.*

*5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*

*6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.*

*Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.*

*Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.*

*7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.*

*8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.*

*9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.*



## CORTES GENERALES

---

*10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.”*

**3.** La Propuesta forma parte de una revisión más amplia de la legislación financiera de la Unión destinada a reducir los riesgos en el sector financiero y, al mismo tiempo, promover una financiación sostenible de la actividad económica. Es plenamente coherente con los objetivos fundamentales de la UE de promover la estabilidad financiera, reducir la participación de los contribuyentes en las resoluciones bancarias y contribuir a la financiación sostenible de la economía.

**4.** La crisis financiera que se desató en 2007-2008 y la ausencia de unos marcos de gestión y resolución de crisis adecuados, han obligado a los Gobiernos de todo el mundo a rescatar a los bancos. El impacto sobre las finanzas públicas ha sido muy elevado y el coste social y democrático aun mayor, pues la ciudadanía no ha comprendido muchas de las medidas de rescate bancario adoptadas por los gobiernos, mientras los niveles de vida de millones de familias europeas se venían abajo sin apenas apoyo público. Socializar los costes de las quiebras bancarias ha generado un enorme malestar social y ha puesto de relieve que es necesario un enfoque diferente para gestionar las crisis bancarias y proteger la estabilidad financiera.

**5.** Dentro de la Unión, en consonancia con los importantes pasos que se han dado en los foros internacionales, la Directiva 2014/59/UE (DRRB) sobre reestructuración y resolución bancaria y el reglamento sobre mecanismo único de resolución (n.º 806/2014 (RMUR) han creado un sólido marco de resolución bancaria para gestionar eficazmente las crisis bancarias y reducir sus efectos negativos en la estabilidad financiera y las finanzas públicas. Una de las piedras angulares de este nuevo marco es la «recapitalización interna», que consiste en amortizar deuda o convertir deudas u otros pasivos en capital, según una jerarquía predeterminada. El instrumento puede utilizarse para absorber pérdidas y recapitalizar internamente una entidad inviable o con probabilidad de serlo, de forma que se restablezca su rentabilidad. Por lo tanto, la carga de la quiebra de una entidad deberá ser soportada por sus accionistas y acreedores y no por los contribuyentes. No hay que olvidar que uno de los principales objetivos de la Directiva de reestructuración y resolución bancarias de 2014 fue facilitar la absorción de pérdidas por el sector privado en caso de crisis bancaria. Para alcanzar este objetivo, todos los bancos están obligados a cumplir un requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles con el fin de asegurar que se disponga de recursos financieros suficientes para la amortización o conversión en capital.

**6.** Por otra parte, a nivel mundial, el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) publicó el 9 de noviembre de 2015 una hoja de condiciones de la norma de capacidad total de absorción de pérdidas (en lo sucesivo, «norma TLAC») que se adoptó una semana más



## CORTES GENERALES

---

tarde, en la Cumbre del G-20 en Turquía. La norma TLAC impone a los bancos de importancia sistémica a escala mundial (BISM), conocidos como entidades de importancia sistémica mundial (EISM) en la legislación de la Unión, la obligación de mantener un importe mínimo suficiente de pasivos con gran capacidad de absorción de pérdidas con el fin de facilitar la rápida absorción de pérdidas y la recapitalización en los procedimientos de resolución.

7. En su Comunicación de 24 de noviembre de 2015, la Comisión se comprometió a presentar una Propuesta legislativa antes de que finalizara el año 2016, que permitiera la aplicación de la norma TLAC dentro del plazo acordado de 2019, compromiso en el que se enmarca la presente propuesta.

8. El requisito TLAC de disponer de instrumentos subordinados, combinado con la posibilidad de que, de forma discrecional, las autoridades de resolución de la Unión pidan que se cumpla el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) también con instrumentos subordinados, ha impulsado a algunos Estados miembros a evaluar de nuevo su clasificación nacional de los créditos en caso de insolvencia. Una serie de Estados miembros ha modificado (o está en proceso de modificar) la prelación de algunos acreedores bancarios prevista por su legislación nacional en materia de insolvencia a fin de permitir la posible aplicación del instrumento de recapitalización interna de conformidad con la DRRB y garantizar que las entidades de importancia sistémica mundial (EISM) cumplan el «requisito de subordinación» de la norma TLAC.

Como las disposiciones nacionales adoptadas hasta ahora divergen de forma significativa, existe un amplio consenso entre las partes interesadas y los Estados miembros sobre el hecho de que la coexistencia de enfoques divergentes en materia de clasificación legal de los acreedores de los bancos en los procedimientos de insolvencia crea incertidumbre tanto para los emisores como para los inversores y hace más difícil la aplicación del instrumento de recapitalización interna para las entidades transfronterizas. Esta incertidumbre podría dar lugar a falseamientos de la competencia, en la medida en que los titulares de deuda no garantizada puedan ser tratados de forma diferente en los distintos Estados miembros y los costes de cumplimiento del MREL y de la norma TLAC para los bancos puedan ser diferentes de un Estado miembro a otro. Por otra parte, debido a esta diversidad de los regímenes nacionales en materia de insolvencia, los acreedores que hayan comprado instrumentos de deuda emitidos por bancos recibirían un tratamiento muy diferente según el régimen nacional de jerarquía de los acreedores al que estén sometidos estos bancos.

9. En base a lo anterior, la nueva directiva modificaría el artículo 108 de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB) armonizando parcialmente la jerarquía de los acreedores en caso de insolvencia de un banco en lo que respecta al orden de prioridad de los titulares de deuda bancaria no garantizada de rango superior



## CORTES GENERALES

---

admisible a efectos del cumplimiento de las normas de la DRRB y la norma TLAC en relación con la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización de los bancos, en particular el «requisito de subordinación». La Propuesta cubre específicamente las modificaciones específicas de la Directiva relativas al orden de prelación, en los procedimientos de insolvencia, de los titulares de instrumentos de deuda emitidos por los bancos de la Unión. Con el fin de mejorar la ejecución operativa, reforzar las competencias en materia de recapitalización interna y evitar la inseguridad jurídica, la norma TLAC dispone que únicamente podrán contabilizarse a efectos de la TLAC los pasivos que estén subordinados a otros pasivos, es decir, aquellos que en un procedimiento de insolvencia o resolución deban dedicarse a la absorción de pérdidas antes que otros pasivos «preferentes» que son excluidos explícitamente a efectos de la TLAC, tales como los fondos derivados, los depósitos con cobertura y los pasivos fiscales.

### CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**