

GRADO EN ECONOMÍA

Curso 2013/2014

LA UNIÓN

BANCARIA

Autora: María Urrestarazu Bárcena

Director: Felipe Serrano Perez

Fecha y firma en: Bilbao, a 30 de junio de 2014

VºBº Director

VºBº Autora

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto exponer de forma clara y ordenada el actual proceso de construcción de un mercado bancario único o unión bancaria en el seno de la Unión Económica y Monetaria describiéndose, asimismo, los desafíos que plantea la nueva arquitectura bancaria para la Unión Económica y Monetaria mediante el estudio de la prolija bibliografía que existe sobre el tema que se enuncia. La unión bancaria debe entenderse como un paso más en el proceso de integración económica de la Unión Económica y Monetaria que se está dando en la actualidad. Precisamente, la concurrencia de ambos aspectos en la cuestión (su relevancia para la integración económica y la actualidad del tema) ha hecho que me incline a favor de la unión bancaria como tema para el desarrollo del Trabajo de Fin de Grado.

I. ÍNDICE

I. ÍNDICE.....	3
II. ÍNDICE DE FIGURAS.....	5
III. ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	5
IV. ÍNDICE DE TABLAS.....	5
1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. MERCADO BANCARIO ÚNICO O UNIÓN BANCARIA: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.....	9
3. CUESTIONES CLAVE EN EL CAMINO HACIA LA UNIÓN BANCARIA.....	11
3.1.- La unión bancaria...¿sólo una herramienta de gestión de crisis?.....	12
3.2.- ¿Cuál debe ser el ámbito de aplicación territorial de la unión bancaria?.....	14
3.3.- ¿Cuál debe ser el ámbito de aplicación material de la unión bancaria?.....	16
4. FUNDAMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN BANCARIA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.....	20
5. PILARES BÁSICOS EN EL MODELO EUROPEO DE UNIÓN BANCARIA...25	
5.1.- Un cuerpo único de reglas (single-rule book).....	27
5.2.- Mecanismo Único de Supervisión.....	35
5.3.- Mecanismo Único de Resolución.....	43
5.4.- Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.....	45
6. APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA.....	46
7. CONCLUSIONES.....	49
8. ANEXO 1.- “Cronología de la unión bancaria”.....	52

9. ANEXO 2.- “Sector bancario en la UEM”	53
10. BIBLIOGRAFÍA.....	55
11. <i>Abreviaturas</i>	59

II. INDICE DE FIGURAS:

FIGURA 2.1.- “Componentes de la unión bancaria y fase en que se encuentra su diseño”	10
FIGURA 3.1.- “La unión bancaria en el marco reformador de la UEM”	13
FIGURA 4.1.- “Mapa de los objetivos de la unión bancaria”	24
FIGURA 5.1.- “La regulación bancaria. Ámbito internacional y comunitario”	31
FIGURA 5.2.- “Package DRC IV”	34
FIGURA 5.4.- “Organización interna del Mecanismo Único de Supervisión”	42

III. ÍNDICE DE GRÁFICOS:

GRÁFICO 3.2.- “Tamaño y concentración del sector bancario europeo”	18
GRÁFICO 4.1.- “Desviación típica de los tipos de interés entre los países de la UEM”	22
GRÁFICO 4.2.- “Desviación típica de los tipos de interés de los préstamos bancarios a empresas no financieras en los países de la UE”	23
GRÁFICO 5.1.- “Número de bancos bajo la supervisión directa del BCE”	40
GRÁFICO ANX 2.1.- “Tamaño del sistema bancario, total activos domésticos en relación al PIB”	53
GRÁFICO ANX 2.2.- “Concentración del mercado, porcentaje del total de activos concentrado en las cinco entidades de crédito más grandes”	53
GRÁFICO ANX 2.3.- “Inyecciones públicas de capital al sector bancario”	53

IV. ÍNDICE DE TABLAS:

TABLA 5.1.- “Autoridades nacionales de supervisión competentes por países”	40
TABLA ANX 2.1.- “G-SIBs en la UEM”	54

1. INTRODUCCIÓN:

La crisis económica de 2008, en su dimensión financiera, ha puesto de manifiesto las deficiencias estructurales de las que adolece el diseño de la Unión Económica y Monetaria. Efectivamente, la crisis, que lleva más de cinco años azotando con especial crudeza la zona del euro, ha puesto en entredicho no sólo el proyecto euro sino todo el proyecto de construcción de la Unión Europea.

No obstante, la crisis financiera de 2008 no ha sido el único shock que ha permitido a las economías del euro ser conscientes de la debilidad original del diseño de la moneda única. En efecto, la crisis de la deuda soberana, a inicios del año 2010, vino a confirmar el peor de los escenarios: el proyecto de construcción del euro basado en la adopción de una moneda común y una política monetaria única, no constituye una arquitectura sólida para hacer frente a los retos que ambas crisis han puesto en el camino de la breve historia del proyecto de la moneda única.

La lógica en el análisis de este tipo de situaciones lleva a trasladarse al momento histórico en que nació aquello que no funciona o, al menos, no funciona como debiera hacerlo (en este caso, el proyecto del euro) para preguntarse por los errores del diseño. Aquí no interesa tal cuestión, ya que no es el objeto de estudio, pero sí conviene acudir a la historia para rescatar las palabras de Jean Monnet quien, desde su experiencia como padre del proyecto europeo, afirmaba cómo los hombres sólo aceptan la necesidad de cambio durante las crisis¹. Pues bien, parece que la idea tras las palabras del economista francés vuelve a inspirar a las autoridades europeas actuales, ya que la crisis financiera ha servido para que empiecen a aceptarse reformas en el seno de la Unión Económica, y es en este contexto en el que se encuentra la cuestión de interés para el desarrollo de la presente exposición.

En el contexto actual de crisis, y con el espíritu de las palabras de Jean Monnet, se publica el 26 de junio de 2012 un informe del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en estrecha colaboración con el Presidente de la Comisión Europea, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del Banco Central

¹ Jean Omer Marie Gabriel Monnet (Cognac, 9 de noviembre de 1888 - Yvelines, 16 de marzo de 1979), fue un político y economista francés. En sus memorias, publicadas en 1985, refiriéndose a una entidad bancaria en crisis, escribía "(...) *Los hombres sólo aceptan el cambio resignados por la necesidad y sólo ven la necesidad durante las crisis*".

Europeo bajo el título “*Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*” (también conocido como el Informe de los Cuatro Presidentes).²

En dicho informe se propone una visión de una Unión Económica y Monetaria “*próspera*” y “*estable*”, basada en cuatro pilares básicos; a saber, un marco financiero integrado, un marco presupuestario integrado, un marco de política económica integrado y, por último, el reforzamiento de la legitimidad democrática.

La elección de estos cuatro pilares en el informe no es caprichosa pues cada uno hace referencia a un área del diseño del euro cuyas debilidades estructurales se han puesto de relieve coincidiendo con el estallido de la crisis. Como se habrá dado cuenta el lector, tampoco la mención que se ha hecho al Informe de los Cuatro Presidentes es caprichosa, puesto que este Informe constituyó el punto de partida para la cuestión objeto de estudio aquí: la unión bancaria.

Efectivamente, el Informe de los Cuatro Presidentes supuso el nacimiento en la esfera política del proyecto de construcción de la unión bancaria. A partir de ese momento, el desarrollo de un mercado bancario único ocupa un lugar primordial en los debates europeos. Es en ese momento cuando se hizo evidente la dimensión del reto que supone la creación de una unión bancaria, los desafíos que presenta (no sólo económicos, sino también jurídicos y políticos), los conflictos de interés que genera entre los Estados miembros y, en definitiva, la complejidad de encontrar un equilibrio entre las necesidades a corto y a largo plazo de las economías europeas durante la creación de la unión bancaria.

El proceso de desarrollo de un marco financiero integrado a través de la construcción de un mercado bancario único o unión bancaria está en su primera fase, si bien más avanzado en alguno de sus elementos que en otros pero, en todo caso, se trata de un proceso complejo e incierto y, por ello, el objetivo de este trabajo es arrojar luz sobre el actual proceso de integración bancaria en Europa intentando dar respuesta a los interrogantes que plantea.

En concreto, el motivo nuclear en el desarrollo de este trabajo es conocer qué lugar ocupa el proyecto de unión bancaria dentro del marco reformador que actualmente existe en la Unión Económica y Monetaria, así como constatar la dimensión y complejidades del proceso en marcha. Una vez conseguidos dichos

² Consejo Europeo (2012). *Towards a genuine Economic and Monetary Union, interim report*.

objetivos, el trabajo está llamado a servir de plataforma desde la que poder adoptar un posicionamiento crítico en la valoración de la cuestión que se estudia.

Para lograr una mejor comprensión del objeto de la exposición se ha procedido a estructurar el desarrollo del mismo en tres niveles: un primer nivel que sirve de introducción a los aspectos básicos de la unión bancaria y que comprende las Secciones 2, 3 y 4, un segundo nivel llamado a exponer la organización estructural de la unión bancaria europea para lo que se incluye la Sección 5 y, finalmente, un tercer nivel donde queda recogido el enfoque crítico y la valoración por medio de las Secciones 6 y 7.

Respecto al contenido exacto de cada sección, en la Sección 2, se presenta el marco conceptual de la unión bancaria. En la Sección 3, se recogen cuestiones claves a decidir durante el proceso de integración bancaria. En la Sección 4, se exponen los fundamentos que hacen relevante conseguir un mercado financiero único en la Unión Económica y Monetaria. La Sección 5 se dedica al estudio de los pilares básicos del proyecto de mercado bancario único presentándose, al mismo tiempo, la fase en que se encuentra cada uno de los componentes. En la Sección 6, se hace una reflexión crítica sobre la propuesta de unión bancaria a nivel europeo. Finalmente, la Sección 7 contiene las conclusiones derivadas del desarrollo de la exposición.

Asimismo, la exposición se acompaña de dos anexos, con información útil para el entendimiento de la cuestión que se estudia: la cronología de la unión bancaria (Anexo 1) y ciertos datos relativos al sector bancario europeo para conocer la dimensión del sector al que se hace continua referencia en la exposición (Anexo 2).

En definitiva, el enfoque fundamental para el desarrollo del trabajo se ha basado en comprender la dimensión e importancia de las decisiones que actualmente se están adoptando en el marco de la Unión Económica y Monetaria, en ser conscientes de que la construcción de la unión bancaria es una etapa más para la compleción del proceso que comenzó en 1989 con el Plan Delors, y en realizar aportaciones sustanciales sobre las cuestiones objeto de debate en la creación de la unión bancaria, de manera que se consiga avanzar sin reservas hacia un verdadero mercado único, bajo el convencimiento de las bondades que para el crecimiento económico supone el desarrollo de un mercado financiero integrado. Entramos, pues, en un tema complejo, de plena actualidad y con gran potencial para plantear numerosos desafíos.

2. MERCADO BANCARIO ÚNICO O UNIÓN BANCARIA: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

La unión bancaria nace en la esfera política el 26 de junio de 2012 con el ya citado Informe de los Cuatro Presidentes que establece la hoja de ruta para conseguir una Unión Económica y Monetaria (en lo sucesivo, UEM) más sólida, estableciendo como uno de los puntos clave para tal objetivo, el desarrollo de un marco integrado para el mercado financiero con el fin de, en palabras del Informe, “(...) *subsanan las deficiencias estructurales en el marco institucional para lograr la estabilidad financiera*”.

Si bien la delimitación conceptual de la unión bancaria por parte de las autoridades europeas ha sido vaga e imprecisa, sino inexistente³, las iniciativas europeas, en cambio, sí han centrado su atención en la determinación de la organización estructural de la unión bancaria. Ello es así porque para dar con una definición completa y precisa de unión bancaria, se deben describir los elementos que construyen la base sobre la que el nuevo esquema bancario está llamado a actuar. En este orden de ideas, la construcción de la unión bancaria supone el desarrollo de cuatro pilares básicos cuya suma resultará en un auténtico mercado bancario único; a saber, la armonización de la regulación bancaria, la armonización de la supervisión bancaria, un esquema de resolución bancaria uniforme y, en último lugar, un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

La Figura 2.1, bajo estas líneas, presenta una breve referencia a cada uno de los componentes, señalando los desafíos que cada uno presenta con el fin de situar al lector. Sin embargo, esta referencia es tan sólo la antesala de una exposición más profunda que sobre los pilares básicos de la unión bancaria queda recogida en la Sección 5.

³ En el informe “*Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*” se habla tan solo de “(...) *un marco financiero integrado que garantice la estabilidad financiera*” para hablar a continuación de los elementos necesarios para ello, sin ahondar más en el marco conceptual.

FIGURA 2.1.- “Componentes de la Unión Bancaria y fase en que se encuentra su diseño”



Fuente: Elaboración propia

COMPONENTES DE LA UNIÓN BANCARIA	DEFINICIÓN	ESTADO DE LA CUESTIÓN. MARCO LEGILSTATIVO	CUESTIONES CLAVE EN SU DISEÑO
REGULACIÓN UNIFORME 	Aprobación de una regulación homogénea para disminuir el evento de nuevos shocks en el sector bancario	Reglamento de Requerimientos de Capital (CRR) + Directiva de Requerimientos de Capital (CRD IV) <i>Package DRC IV</i>	Discrepancias entre los Estados miembros sobre los contenidos de la nueva regulación Elaboración de un “ <i>single rulebook</i> ” basado en el Acuerdo de Basilea III
SUPERVISIÓN ÚNICA 	Armonización de la cultura supervisora de las instituciones financieras de los Estados miembros mediante su traslado a un organismo supranacional	Reglamento (UE) nº1093/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) Reglamento nº1024/2013 que encomienda al BCE tareas específicas de supervisión	Elección de la autoridad con poderes de supervisión a nivel supranacional: BCE, EBA,... Coordinación con las autoridades nacionales de supervisión
RESOLUCIÓN ÚNICA 	Mecanismos uniformes para la preparación, prevención y resolución de crisis bancarias	Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión (DRRB)	Elección de la autoridad europea de resolución y su ubicación dentro del nuevo esquema institucional Diseño del marco operacional para la recapitalización directa y orden de prelación en caso de liquidación
FONDO EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS 	Modelo uniforme de financiación para la garantía de depósitos en la gestión de las crisis bancarias	Directiva 2009/14/CE de 11 de marzo de 2009	Avance hacia una unión fiscal Garantizar la igualdad de trato entre todos los depositantes europeos

Huelga decir que los cuatro elementos básicos de unión bancaria están ampliamente interrelacionados de manera que, si bien el tratamiento de cada uno de ellos debe ser individual, la creación de un mercado bancario único requiere esfuerzos en cada uno de los bloques. Cada elemento, por sí sólo, es condición necesaria para avanzar hacia la unión bancaria, sin embargo, ninguno de ellos individualmente considerado es condición suficiente.

Dicha característica convierte al proyecto de unión bancaria en una carrera de fondo, que exige un equilibrio entre las medidas tomadas *ad hoc* para la resolución de la crisis a corto plazo y las medidas que se están adoptando para la creación de la unión bancaria que tienen vocación de permanencia a largo plazo.

En estos momentos, sin embargo, la unión bancaria se ha llegado a identificar con un marco europeo de gestión de crisis bancarias, con propuestas concretas para la preservación de la unidad del mercado interior de servicios financieros. Como tendrá el lector oportunidad de comprobar más adelante, no obstante, la conceptualización de la unión bancaria sólo y exclusivamente como una herramienta para la gestión de la crisis bancaria, acusa importantes deficiencias que impiden la comprensión global del concepto de unión bancaria, toda vez que se trata de un concepto que, en el marco de la UEM, alcanza una mayor dimensión.

En tal sentido, la unión bancaria puede ser definida, junto a la unión fiscal y la unión política, como el gran desafío ante el que se encuentra la UEM que busca un mayor nivel de integración en los mercados financieros europeos con el fin incluso, de avanzar, más allá del ámbito propio de la moneda única, en el desarrollo del mercado interior único. Como se observa, se trata de una definición que huye de la identificación directa entre crisis financiera y unión bancaria puesto que, como se va a ver a continuación, tal identificación adolece de ciertas deficiencias.

3. CUESTIONES CLAVE EN EL CAMINO HACIA UN MERCADO BANCARIO ÚNICO EN LA UEM:

¿Puede concebirse la unión bancaria únicamente como una herramienta para la gestión de la crisis del euro? ¿Qué países formarán parte de la nueva arquitectura bancaria? Y, ¿Cuál debe ser el ámbito de aplicación material de la unión bancaria;

cualquier banco europeo o sólo los considerados sistémicamente importantes? Las respuestas a las preguntas enunciadas se han convertido en elecciones clave, que las instituciones europeas se han visto obligadas a realizar cuando la unión bancaria era tan sólo un proyecto sobre el papel y, en consecuencia, antes de diseñar cada uno de los elementos que la componen. Lo que se pretende ahora es presentar al lector los debates a los que las autoridades europeas se han enfrentado dejando constancia de las decisiones que ya se han tomado.

3.1.- La unión bancaria... ¿sólo una herramienta de gestión de crisis?

Como se ha anunciado en la introducción, la unión bancaria es un proyecto para el largo plazo cuya puesta en marcha exige la adopción de medidas en el medio plazo, al tiempo que debe convivir con los mecanismos de solución adoptados *ad hoc* para combatir los efectos de la crisis financiera a corto plazo. En definitiva, las instituciones europeas deben buscar un equilibrio entre dichas medidas *ad hoc* y los pasos que se están dando hacia la unión bancaria.

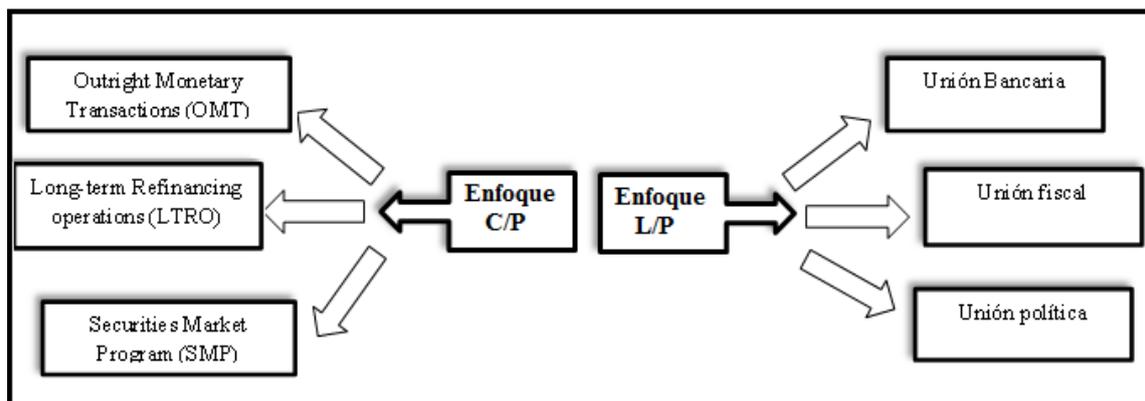
Tal y como se tiene oportunidad de conocer en la siguiente Sección, existe una indudable relación de causalidad entre la crisis financiera y el proyecto de unión bancaria. El hecho de que el proyecto de desarrollo de un mercado bancario único haya nacido en el seno de la actual crisis financiera es buena prueba de ello. No obstante, como ya se ha dicho, debe prevenirse sobre los riesgos de llevar hasta el límite dicha relación causa-efecto, ya que crisis y unión bancaria son eventos claramente diferenciados y el horizonte temporal de uno y otro poco tiene que ver.

La anterior constatación convierte en necesario conocer cuál es la ubicación exacta de la unión bancaria dentro del actual marco reformador de la UEM, a efectos de estar en condiciones para comprender de forma clara cuál es el esquema reformador que está en mente de las autoridades europeas.

Con tal objetivo se propone aquí la siguiente clasificación de las medidas adoptadas por las autoridades europeas para hacer frente a la crisis (v. Figura 3.1). Por un lado, un primer grupo de medidas estaría formado por aquellas medidas que surgen de una visión cortoplacista para la salida de la crisis y, por otro lado, un segundo grupo englobaría las medidas que nacen de una visión largoplacista. Las medidas no convencionales adoptadas por el Banco Central Europeo (OMT, LTRO y

SMP)⁴ quedarían incluidas en el primer grupo, ya que están llamadas a suavizar los desequilibrios en momentos de alta tensión en las economías del euro. Por su parte, el segundo grupo es el que daría cobijo al grueso del Informe de los Cuatro presidentes, esto es, la unión fiscal, la unión política y, por fin, la razón de esta exposición, la unión bancaria.

FIGURA 3.1.- “La Unión Bancaria en el marco reformador de la UEM”



Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, este elemento diferenciador entre las medidas a corto plazo para la suavización de la crisis y la unión bancaria como perspectiva a largo plazo de la UEM, obliga a no concebir la unión bancaria, exclusivamente, como un mecanismo de resolución de la crisis financiera. De entenderlo así, nos encontraríamos en la coyuntura de tener que sacrificar o bien las exigencias a corto plazo a las que obliga la salida de la crisis, o bien los requerimientos a largo plazo que exige el desarrollo de un proyecto con las características de la unión bancaria.

Una vez sentadas las bases que permiten conocer los diferentes caminos que siguen, por una parte, las medidas más inmediatas para la salida de la crisis y, por otra parte, los proyectos, más ambiciosos, para reformar la UEM (esto es, unión bancaria, unión fiscal y unión política), se está en condiciones de entrar a valorar el resto de cuestiones clave en el camino hacia la unión bancaria

⁴ OMT, *Outright Monetary Transactions* (programa del BCE para la compra en mercados secundarios de bonos emitidos por el Estados miembros); LTRO, *Long-term Refinancing operations* (proceso para proveer de liquidez a la banca); SMP, *Securities Market Purchases*.

3.2 ¿Cuál debe ser el ámbito de aplicación territorial de la unión bancaria?

La primera cuestión a la que se hubo de responder en los inicios del proyecto de unión bancaria, hace referencia a la determinación de los Estados miembros que quedarán sometidos al nuevo esquema bancario. Las opciones son claras: una unión bancaria que incluya a las entidades bancarias de toda la Unión Europea, una unión bancaria de la que formarían parte únicamente las entidades de la UEM y, entre ambos extremos, una opción intermedia vendría representada por la posibilidad de una unión bancaria para la zona euro, pero que dejase abierta la puerta a otros Estados miembros de la Unión Europea que ratificaran su deseo de formar parte de la misma.

La elección entre la primera opción (una unión bancaria de la UE-28) y la segunda (una unión bancaria para la UE-18) exige reflexionar sobre si la unión bancaria es consecuencia de la moneda única o si, por el contrario, es consecuencia del mercado único. La cuestión enunciada no es trivial ya que de entender que la creación de la unión bancaria es el camino natural del proyecto de la moneda única, serían sólo las economías del euro las que quedarían bajo el nuevo escenario bancario. Si, por el contrario, se juzga que la unión bancaria es un paso más en el desarrollo del mercado único, el proyecto de unión bancaria sería mucho más ambicioso, ya que obligaría a incluir a la UE-28.

Si bien la necesidad de conseguir la integración financiera es un argumento que respalda el diseño de una unión bancaria amplia (UE-28), ya que incide en el desarrollo del mercado interior, la existencia de varias monedas dificultaría alguno de los objetivos de la unión bancaria como, por ejemplo, la creación de un fondo común de garantía de depósitos. De hecho, las dificultades para una unión bancaria amplia no han tardado en ponerse de manifiesto bajo la forma de juicios políticos expresados por ciertos Estados miembros como Reino Unido.⁵ (Pisany-Ferry, Sapir, Véron y Guntram B. Wolff, 2012).

⁵ En un discurso de 14 de junio de 2012, George Osborne, Canciller de Economía británico, afirmó que *“Una unión bancaria (...) es una consecuencia natural de la moneda única. El mismo nivel de integración y supervisión común no es necesario en otras áreas del mercado único. Por lo que estamos seguros de que Gran Bretaña no formará parte de esta unión bancaria. Los contribuyentes británicos no estarán detrás de los bancos de la eurozona”*.

Desde aquí se juzga excesivamente ambiciosa la creación de un proyecto de unión bancaria para la UE-28, hasta el punto de poder poner en riesgo la puesta en marcha del proyecto. Nada de lo que se ha hecho hasta ahora en el proyecto europeo se ha visto libre de grandes complejidades en la toma de acuerdos que, al fin y a la postre, se han traducido en dilaciones en el tiempo para la puesta en marcha de los proyectos necesarios. En la cuestión que nos concierne, sin embargo, tales dilaciones no son deseables dada la coyuntura en que se encuentra el proyecto de la moneda única.

Además, la necesidad de un mercado bancario único es más acuciante para los países que comparten la moneda única, ya que ha sido en el euro-sistema donde se ha revelado más intensa la relación entre la estabilidad monetaria y la financiera, así como la relación entre los Estados soberanos y la fragilidad bancaria debido a su incapacidad para el manejo de ciertas herramientas de política económica que están trasladadas al nivel europeo. (Beck, 2012)

Desde este punto de vista, parece más racional y práctica la creación de una unión bancaria sólo para los países de la eurozona, ya que lo que la ausencia de un mercado bancario único pone en peligro es la supervivencia de la moneda única. En palabras del Fondo Monetario Internacional, “(...) *mientras que es deseable una unión bancaria para todos los países la Unión Europea de los veintiocho, es crítica para la Unión de los dieciocho*”. (FMI, 2012)

Por su parte, la opción intermedia no queda libre de complejidades. En particular, una unión bancaria para los países de la zona euro -pero abierta a otros países europeos que mostrasen su disposición a formar parte del mercado bancario único- podría crear algunas incertidumbres, como problemas de coordinación en las políticas de liquidez a aplicar en caso de crisis de financiación bancaria.⁶

Analizadas todas las opciones, el proyecto europeo de unión bancaria se ha inclinado a favor de una unión flexible que, como mínimo, comprenda a todos los países de la zona euro pero que permita la participación de otros Estados miembros

⁶ La opción intermedia es, asimismo, de difícil acople en el nuevo esquema bancario ya que el Banco Central Europeo es el organismo encargado para llevar a cabo las tareas de supervisión bancaria.

que ratifiquen su deseo de formar parte de la unión bancaria.⁷ Es decir, en este sentido, cabe resaltar la tibieza por parte de las autoridades europeas a la hora de decidir este extremo de la unión bancaria acordando una unión bancaria flexible. Dicha flexibilidad si bien en algunos momentos puede permitir la operatividad del mercado bancario único, en otros casos, parece descansar sobre el vago principio del “café para todos”, algo que a todas luces no es deseable en el marco de desarrollo de un proyecto serio, en el que lo principal debiera haber sido determinar si se trata de un proyecto de la moneda única o, por el contrario, del mercado interior único.

Esta flexibilidad en la determinación de los países que formarán parte de la unión bancaria allana, a mi entender, el camino para que los agentes soberanos puedan usar y abusar del proyecto, esquivarlo en sus extremos más exigentes y abusar de él en sus principios más relajados, lo que, al fin y a la postre, puede conducir a la desnaturalización del proyecto en sí, por lo menos, en cuanto a lo que inicialmente se pensó que debía ser.

3.3.- ¿Cuál debe ser el ámbito de aplicación material de la Unión Bancaria?

La respuesta a esta cuestión obliga a diferenciar entre dos tipos de unión bancaria: unión bancaria parcial o completa. (Pisany-Ferry et al. 2012)

Así, por un lado, se puede diseñar una unión bancaria parcial que cubra sólo a aquellas instituciones financieras consideradas sistémicamente importantes (las llamadas SIFIs por las siglas en inglés de “*Systemically Important Financial Institutions*”⁸), sobre la base de que son estas instituciones las que mayor volumen de operaciones transfronterizas tienen y, por ende, presentan mayor riesgo de contagio, el gran temor europeo.

⁷ Así queda recogido en el Reglamento nº1024/2013 de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas de supervisión y que se expresa en los siguientes términos “*Con vistas a mantener y profundizar el mercado interior, y en la medida en que sea posible desde el punto de vista institucional, la unión bancaria debe abrirse también a la participación de otros Estados miembros*”.

⁸ En la terminología de SIFIs del *Financial Stability Board* (FSB), se reconoce la importancia sistémica bien a nivel global (G-SIFIs) o al nivel doméstico del país en cuestión (D-SIFIs). Para el ámbito europeo se necesitaría considerar un nivel intermedio, E-SIFIs “*European Systemically Important Financial Institutions*”, que no utiliza el FSB.

Por otro lado, el diseño de una unión bancaria completa implicaría cubrir a todos los bancos de aquellos Estados que se encuentren bajo la nueva competencia supranacional, con independencia del tamaño de las entidades bancarias o del volumen de sus operaciones. Esta opción ha encontrado respaldo por parte de un elevado número de los autores que han tenido ocasión de analizar la cuestión.⁹

La elección entre una y otra opción obliga a considerar diferentes aspectos. Las asimetrías de información juegan como argumento a favor de una unión bancaria completa, dado que una autoridad supranacional tiene una ventaja informacional sobre las autoridades nacionales en lo que se refiere a los bancos internacionales y transnacionales.

Desde este punto de vista, por consiguiente, una vez diseñada la autoridad supranacional de supervisión bancaria habría que permitirle desplegar las ventajas de su mayor renta informacional sobre todos los bancos de los Estados participantes (tanto los definidos como sistémicamente importantes como los que no reciben esta calificación), y no sólo sobre una parte de ellos, pues confinar su competencia sólo a determinados bancos equivaldría a no aprovechar su mayor información, lo que sería ampliamente ineficiente.

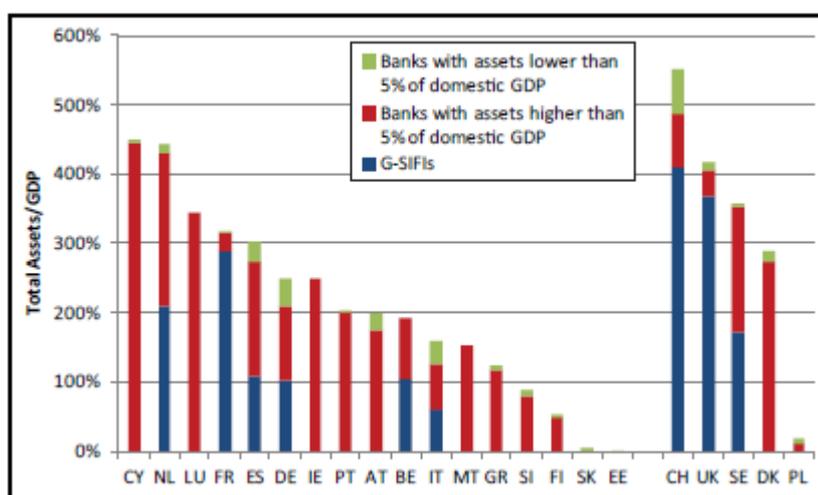
Además, añadiéndose al anterior argumento a favor de una unión bancaria total, se encuentra la existencia de ciertas entidades bancarias que, a pesar de tener un bajo volumen de operaciones internacionales, sin embargo, representan un elevado riesgo fiscal para el país en el que tienen su sede y, por ende, para la estabilidad de la zona euro. A modo de ilustración, y sin necesidad de irse muy lejos, las cajas españolas sirven de notorio ejemplo de cómo entidades que no tienen un elevado nivel de operaciones *cross-border* pueden, no obstante, hacer las veces de indicador de serios problemas sistémicos¹⁰. En otras palabras, no se deben subestimar bajo la forma de una unión bancaria parcial los riesgos que pueden suponer este tipo de entidades.

⁹ Pisani-ferry, Sapir, Véron y Wolff (2012) o Luis Garicano (2012) son algunos de los autores que han defendido el diseño de una unión bancaria completa.

¹⁰ En palabras de Luis Garicano, (2012) “(...) *the small institutions (...) play de role of the canary in the mine in anticipating the systemic problems*”.

Asimismo, las consecuencias distribucionales entre costes y beneficios del mercado bancario único vendrán, en parte, determinadas por el alcance que se elija para la unión bancaria pudiéndose generar distorsiones competitivas, ya que la concentración del sector bancario varía mucho entre los países del euro, como se observa en la Gráfico 3.2. Así, países como Francia o Países Bajos son sede de G-SIFIs que representan un alto porcentaje de activos en relación al PIB, mientras que países como Portugal o Austria no son sede de ningún G-SIFIs. Estas diferencias harían que, en caso de una unión bancaria parcial, una gran parte del sector bancario de Francia y de los Países Bajos quedara sometido a la nueva autoridad de supervisión supranacional, mientras que la mayor parte del sector bancario de países como Portugal y Austria no quedaría sujeto a la nueva autoridad supranacional de supervisión bancaria.¹¹

GRÁFICO 3.2.- “Tamaño y concentración del sector bancario”



Fuente: BCE

No obstante, a pesar de la batería de argumentos que se acaba de presentar en pro de una unión bancaria completa, la decisión europea ha recaído en el diseño de una unión bancaria parcial sobre aquellas entidades que reciban la calificación de *significativas*. Dado que entre las listas que publica el FSB sobre las entidades sistémicamente importantes, no se encuentra la clasificación que convendría para el ámbito europeo, es decir, una relación de E-SIFIs (*European Systemically Important*

¹¹ Para más información sobre el sector bancario en la Unión Europea, ver Anexo 2 “El sector bancario en la UE”.

Financial Institutions), las autoridades europeas han definido los criterios que las entidades bancarias deben reunir para ser consideradas *significativas* y, por tanto, para estar bajo la nueva competencia supranacional bancaria. Dichos criterios, que quedan recogidos en el apartado segundo de la Sección 5, hacen referencia al tamaño de las entidades, a su importancia para la economía de la UEM o de cualquier Estado miembro participante o al carácter significativo de las actividades transfronterizas.¹²

En este punto, se debe cruzar la información relativa a las G-SIFIs del FSB y las entidades consideradas significativas en el proyecto de unión bancaria. Aunque la nueva regulación europea en materia supervisora, al tratar el ámbito de aplicación material de la unión bancaria, no se refiere al carácter sistémico de las entidades sino a su consideración como entidades *significativas*, es evidente que cuando se refiere a entidades significativas la regulación está aludiendo a entidades sistémicamente importantes para la UEM. Este extremo se deduce fácilmente de los criterios en los que se basa para considerar a una entidad como significativa que incluyen, por ejemplo, la importancia que tienen las entidades bancarias para la economía de la UEM.

Por ello, existe cierto paralelismo entre las G-SIBs (*Global Systemically Important Banks*), publicadas anualmente por el FSB y adjuntadas en el Anexo 2, y las entidades significativas que entrarán dentro del marco de la unión bancaria. De hecho, todas las G-SIBs europeas cumplen los requisitos para ser consideradas significativas y, por tanto, para formar parte del ámbito de aplicación material de la unión bancaria. Pero, además, la unión bancaria va a cubrir a otras entidades que si bien no son sistémicamente importantes a nivel global (y, por tanto, no aparecen en la lista de G-SIBs del FSB), sí lo son a nivel europeo. Por su parte, las entidades bancarias que no merecen la consideración de significativas seguirán estando bajo competencia nacional.

Si bien la decisión europea de diseñar una unión bancaria parcial puede traducirse en un alto grado de asimetría entre aquellas entidades bancarias bajo competencia supranacional y las entidades bajo competencia nacional, lo cierto es que

¹² Artículo 6, apartado cuarto, del Reglamento (UE) N° 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.

la parcialidad encuentra menos resistencia política por parte de unos Estados generalmente celosos en lo que a cesión de soberanía se refiere.¹³

La complejidad de las cuestiones planteadas en esta Sección, así como la trascendencia de las mismas, obliga a preguntarse por las razones que subyacen detrás del diseño de la unión bancaria, con el fin de cerrar el círculo sobre los aspectos básicos del proyecto de mercado bancario único para, a continuación, entrar de lleno en la descripción de los pilares que forman la organización estructural de la unión bancaria europea.

4. FUNDAMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN BANCARIA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA:

Entre las razones por las que la unión bancaria se ha convertido en la evolución lógica de la UEM, se pueden subrayar dos razones centrales que se han presentado como base fundamental para la urgencia en la construcción de la unión bancaria. Por un lado, el elevado retroceso que la crisis financiera ha generado en el grado de integración de los mercados financieros europeos y, por otro lado, la creciente interdependencia entre la deuda bancaria y la deuda soberana.

De esta forma, un primer fundamento para la construcción de un mercado bancario único se encuentra en que el elevado grado de integración financiera que se había conseguido desde que el mercado único empezó a andar y, en particular, desde la adopción del Plan de Acción de los Servicios Financieros¹⁴ en 1999, se ha desgastado con ocasión de la Gran Recesión. La quiebra de ciertas entidades financieras, como *Lehman Brothers* en septiembre de 2008, y la crisis de la deuda soberana, entre otros acontecimientos, han acabado por mermar la confianza de los mercados financieros, elevando, por consiguiente, el sesgo doméstico en las carteras de activos, reduciendo el volumen de las operaciones transfronterizas y ocasionando

¹³ En particular, Alemania defiende que el Banco Central Europea supervise sólo a los bancos más significativos, con la intención de dejar fuera de la supervisión supranacional a los *Landesbanken*, bancos públicos alemanes.

¹⁴ Con el Plan de Acción de Servicios Financieros (PASF), la Comisión Europea presentó 42 medidas para la creación de un mercado financiero interior operativo (armonización de las normas de los Estados miembros en materia de banca, inversiones, seguros y otros servicios financieros).

una divergencia entre países en los precios de los productos y servicios financieros. (Maudos, 2013 b)

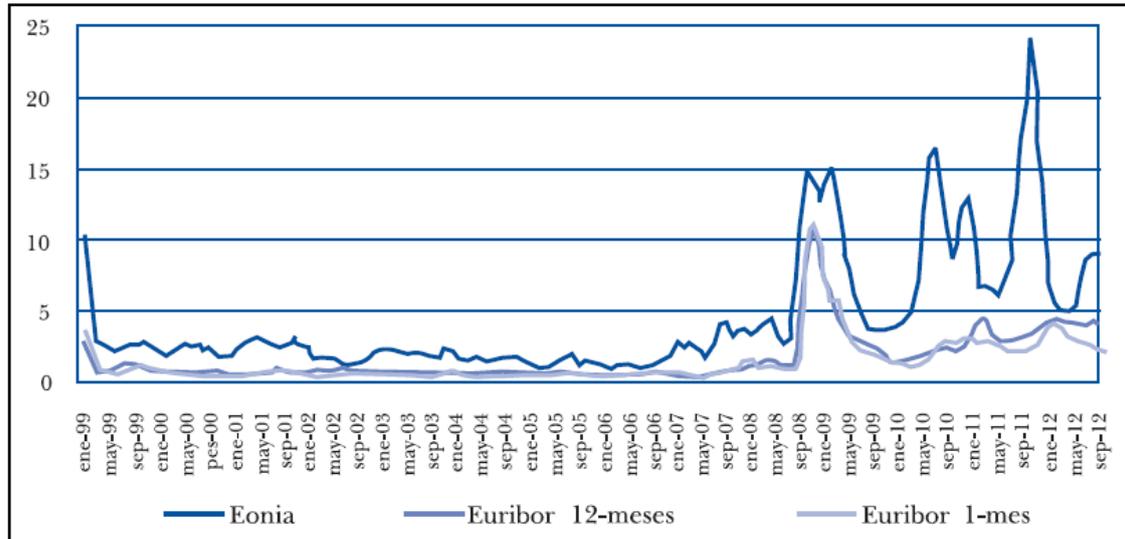
Pero, ¿Por qué es tan importante la recuperación del terreno perdido en materia de integración financiera y, en concreto, la recuperación del sector bancario? La literatura financiera distingue entre aquellos sistemas financieros con mayor peso de los mercados financieros no intermediados, como ocurre en los mercados anglosajones (*market oriented*), y aquellos en los que predomina la orientación hacia la intermediación bancaria (*banking oriented*), propio del mercado financiero europeo. Precisamente, esta orientación de los mercados financieros europeos hacia la intermediación bancaria, es la que explica por qué las crisis del sector bancario generan grandes riesgos para las economías de la UEM, y también la que explica la relevancia del proceso de creación de la unión bancaria europea.

En lo que concierne al grado de integración de los mercados financieros europeos, los mercados financieros se clasifican en mercados mayoristas (mercado interbancario y mercado de deuda pública) y los mercados minoristas (mercado bancario), siendo los mercados mayoristas los que mayor grado de desintegración han sufrido. De todos ellos, aquí se va a dejar constancia del grado de integración tanto del mercado interbancario como del mercado bancario, por ser, principalmente, la situación de estos mercados financieros la que sirve de fundamento para la unión bancaria y porque el análisis del resto de los mercados financieros escapa ampliamente del alcance de este trabajo.

En lo que al mercado interbancario se refiere, éste ha perdido gran parte del avance hacia la integración que había logrado hasta el inicio de la crisis. Como prueba de ello se muestra en el Gráfico 4.1, la desviación típica de los tipos de interés entre los países de la UEM que, si bien disminuyó con la entrada del euro, aumentó en 2008 coincidiendo con el estallido de la crisis y, posteriormente, con ocasión de la crisis de la deuda soberana en 2010.¹⁵ (Maudos, 2013 b)

¹⁵ Como se observa, en el año 2011 el diferencial de los tipos de interés experimenta una fuerte caída lo cual no es más que el reflejo de la primera barra libre del Banco Central Europeo.

GRÁFICO 4.1.- “Desviación típica de los tipos de interés entre los países de la UEM”



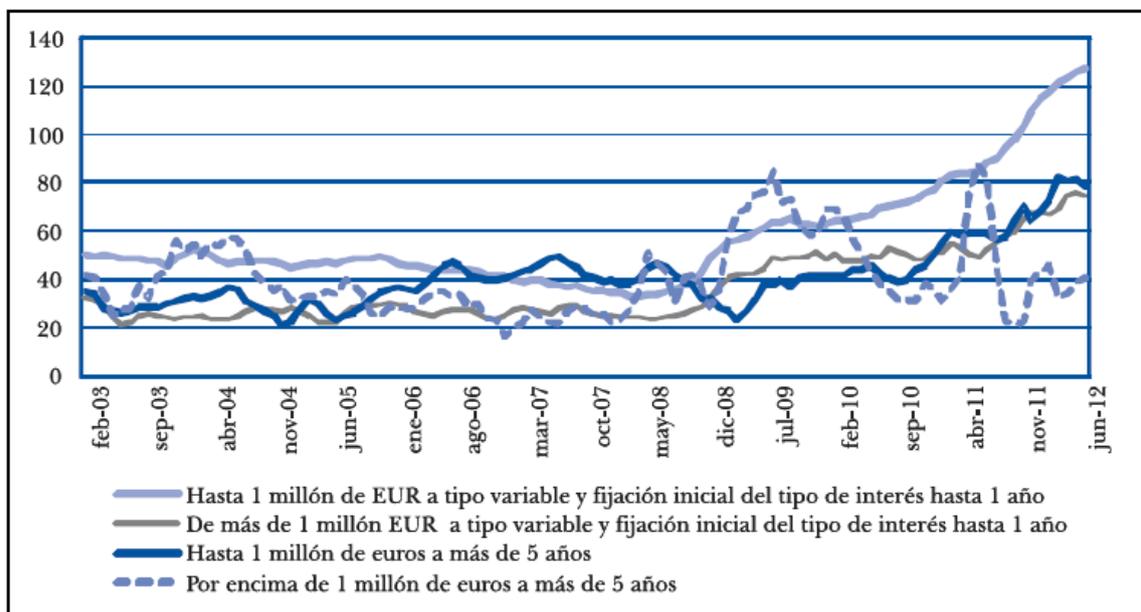
Fuente: BCE

Otro dato que debe tenerse en cuenta en la valoración del estado de la integración de los mercados financieros europeos es el volumen del negocio transfronterizo que, con respecto a la situación anterior a la crisis, cayó más de doce puntos porcentuales.¹⁶ Este dato concerniente al negocio transfronterizo unido a las diferencias en los tipos de interés entre los países de la UEM, son signos evidentes del proceso de desintegración en que se encuentran inmersos estos mercados desde que la crisis azotara a la UEM.

En otro orden de ideas y por el carácter “*banking oriented*” del sistema financiero europeo, se deben tener en cuenta ciertos datos referentes a los mercados bancarios que no vienen más que a confirmar la anterior tendencia. En estos mercados, la crisis también ha supuesto un claro retroceso en el grado de integración. Así, se ha producido un aumento desde 2008 en la desviación típica de los tipos de interés de los préstamos a las empresas no financieras (v. Gráfico 4.2). Este aumento es reflejo de un mercado bancario no integrado que introduce diferencias no deseables en la competitividad de las empresas de los Estados miembros.

¹⁶ Banco Central Europeo (2012). *Financial integration in Europe*, abril.

GRÁFICO 4.2.- “Desviación típica de los tipos de interés de los préstamos bancarios a empresas no financieras en los países de la Unión Europea”



Fuente: BCE

Como ya se ha expuesto, un segundo aspecto a considerar en relación a los fundamentos para una unión bancaria europea es la fuerte interdependencia del sector bancario y la deuda soberana. Esta interdependencia se ha puesto de manifiesto notablemente con ocasión de la crisis financiera, dado que han sido los Estados quienes han acudido al rescate de las necesidades de capital de las entidades financieras en problemas las cuales, a su vez, acumulaban en sus balances un elevado peso de deuda pública.¹⁷

Esta realidad no ha sido ajena a las autoridades europeas a tenor de las declaraciones del Consejo Europeo quien afirmó, el 29 de junio de 2012, como “es imperativo acabar con el círculo vicioso entre bancos y emisores soberanos”¹⁸. En tal sentido, la unión bancaria lo que pretende, en sus fines últimos, es construir todos los elementos que hagan posible la recapitalización directa de los bancos en problemas

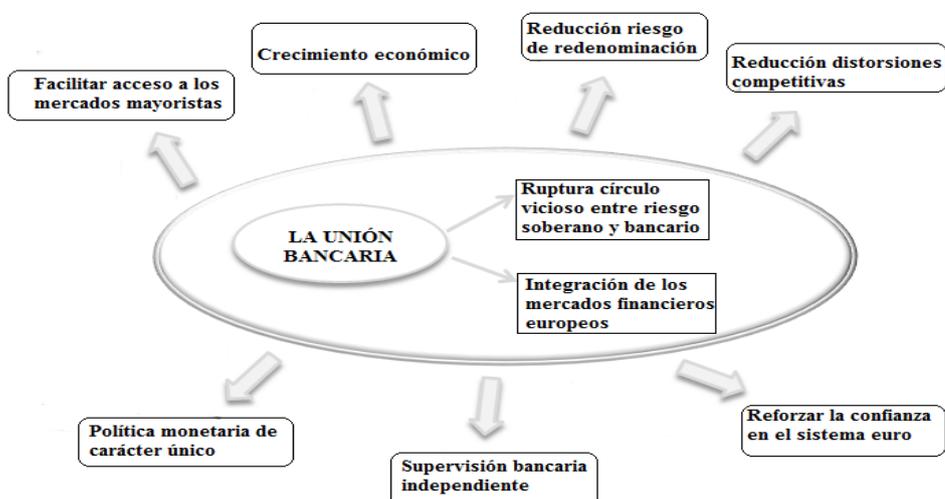
¹⁷ Lo que Joseph Stiglitz llamó, al valorar el rescate público al sector bancario español en el año 2012, la “economía del vudú” (2012).

¹⁸ Declaración de la Cumbre de la zona euro, de 29 de junio de 2012, Consejo de la Unión Europea.

sin intervención de los soberanos disminuyendo, de esta forma, el coste que los rescates bancarios tienen para los contribuyentes.¹⁹

En otro orden de ideas pero sin agotar la cuestión de los fundamentos para la integración bancaria, la unión bancaria responde a otro conjunto de objetivos que rodean a los dos objetivos centrales que acaban de ser descritos (mayor integración financiera y ruptura de la relación tóxica entre deuda soberana y deuda bancaria), a modo de objetivos *satélite* (v. Figura 4.1) a cuya consecución ayudan los dos objetivos principales generándose, de esta forma, potenciales sinergias entre los objetivos del mercado bancario único.

FIGURA 4.1.- “Mapa de los objetivos de la unión bancaria”



Fuente: Elaboración propia

Así, la mayor integración financiera que la unión bancaria persigue permitirá restaurar el carácter único de la política monetaria. Este canal único ha quedado roto ya que, según los indicadores mencionados, los tipos de interés aplicados en las operaciones de estos mercados responden al origen geográfico tanto del colateral como de la contraparte. De esta forma, desaparece la uniformidad que la política monetaria del Banco Central Europeo está llamada a cumplir en la UEM, dado que los tipos bancarios nacionales responden más a la prima de riesgo soberana que a los impulsos del Banco Central Europeo a través de los tipos de intervención (principal instrumento de política monetaria). (Maudos, 2013 b)

¹⁹ Ver Gráfico Anx 2.3 “Inyecciones públicas de capital al sector bancario” en el Anexo 2.

No obstante, éste no es el único objetivo al que coadyuvará la unión bancaria, a través de la mayor integración financiera que persigue y la ruptura de la relación banca-soberanos. La integración bancaria es necesaria, así, para reducir el temido riesgo de redenominación²⁰, facilitar el acceso a los mercados mayoristas (fundamentalmente el interbancario, colapsado durante la recesión) y reducir las distorsiones competitivas entre las entidades bancarias de la UEM, al pasar a estar sometidas a los mismos requisitos prudenciales. Asimismo, gracias al desarrollo de un esquema único de supervisión, la unión bancaria va a alejar la supervisión de las grandes entidades del ámbito nacional, propenso a la influencia política, favoreciendo, de esta manera, la independencia de las tareas supervisoras.

En definitiva, la retroalimentación entre dichos objetivos permitirá, o al menos así se ha fundamentado la unión bancaria desde la UEM, restaurar la confianza en el proyecto de la moneda única e, instaurada de nuevo la confianza, encontrarnos en la senda del crecimiento económico.

Esta última referencia al crecimiento económico no es gratuita ya que existen numerosos estudios sobre la relación entre la integración financiera y el crecimiento económico. Así, el desarrollo de los mercados financieros refuerza la eficiencia en la acumulación de capital, reduciendo el coste de la financiación e incentivando la inversión y, en consecuencia, el crecimiento económico. (London Economics, 2002, pg.11)

En fin, conocido el concepto de unión bancaria en el marco europeo, así como las cuestiones clave que se han debido resolver y los objetivos, se está en disposición de abordar un segundo nivel en esta exposición referente a la concreta organización estructural o *esqueleto* del mercado bancario único.

5. PILARES BÁSICOS EN EL MODELO EUROPEO DE UNIÓN BANCARIA:

El modelo europeo para el desarrollo de un mercado bancario único obliga a avanzar en cada uno de los cuatro pilares sobre los que descansa; esto es, un cuerpo

²⁰ El riesgo de denominación hace referencia a las incertidumbres que genera la posible salida de un Estado miembro del euro, especialmente en cuanto a la revisión de los contratos formalizados en euros que, en ese caso, deberían *redenominarse* en la nueva divisa nacional.

único de reglas, un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), un Mecanismo Único de Resolución (MUR) y, por último, un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

Respecto a los cuatro pilares citados, y antes de entrar en el estudio de cada uno, se debe hacer hincapié en la lógica que se esconde detrás del edificio de unión bancaria que la UEM ha presentado. En otras palabras, la razón para la elección de los referidos elementos se encuentra en la propia génesis del proyecto de unión bancaria. Efectivamente, la unión bancaria nace con los dos objetivos nucleares de romper la dependencia tóxica entre entidades bancarias y deuda soberana y la consecución de una mayor integración financiera, amén del resto de objetivos *satélite*. Pues bien, cada uno de los componentes de unión bancaria enunciados, se revela como la evolución lógica a seguir en aras de conseguir el desarrollo de un mercado bancario único con tales objetivos.

Para una mejor comprensión de la relación de causalidad entre los diferentes componentes de la unión bancaria, piense el lector en el conocido efecto dominó formado, a estos efectos, por tan sólo cuatro piezas, cada una representando a cada uno de los elementos de unión bancaria. Así, una vez que se pone en movimiento el primero de los pilares (la compleción de un cuerpo único de reglas), se habrán desarrollado las condiciones óptimas para poner en marcha la supervisión única que, una vez terminada y en vigor, permitirá, a su vez, realizar esfuerzos en el campo de la resolución única. Finalmente, el efecto dominó terminará con la construcción de un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos. De esta manera, construidas progresivamente todas las piezas de este peculiar dominó, estaremos delante de la culminación del modelo de unión bancaria por el que las autoridades europeas están apostando.

Como todo efecto dominó, éste puede entenderse justo en la dirección contraria y, en dicho caso, también sirve de útil visualización de las razones que han llevado a dicha estructura de unión bancaria. La argumentación inversa que ahora se propone no es descabellada si se piensa en la vinculación directa que existe entre el último pilar, un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, y uno de los objetivos centrales de la unión bancaria, la ruptura del círculo vicioso entre deuda soberana y deuda bancaria.

Por tanto, cabe pensar que el fin último perseguido por las autoridades europeas es la creación del referido fondo de garantía de depósitos. Pero, ¿qué país miembro estaría dispuesto a financiar un fondo cuyo objetivo es respaldar a entidades

financieras de otros Estados miembros, sin que exista toda una arquitectura bancaria europea que permita garantizar que el rescate a dichas entidades está económica y legalmente justificado? Ninguno. Antes de ello, se necesita que exista un Mecanismo Único de Resolución (garante de un marco común para tratar a los bancos en problemas). Sin embargo, para ello es necesario que las entidades financieras queden sometidas a la misma calidad supervisora y, para ello, es condición necesaria que *caiga* la última pieza (o primera, según se mire) de nuestro dominó: una regulación bancaria uniforme.

En definitiva, lo que se quiere ilustrar por medio de este ejemplo, es que los pilares básicos del modelo de unión bancaria europeo, son el resultado de una aproximación lógica al modelo europeo de unión bancaria. Los pilares no son, por tanto, el resultado de un capricho institucional sino que existe una lógica relación de causalidad entre los pilares de la nueva armadura bancaria. Bien se empiece la argumentación por el primer pilar (regulación única) o bien se empiece por el último pilar (Fondo Europeo de Garantía de Depósitos), la conclusión es inmediata: cada uno de los componentes de unión bancaria considerados dentro de la globalidad del edificio del mercado bancario único, obliga al desarrollo del siguiente pilar de forma sucesiva emulando, de esta manera, el famoso efecto dominó.

Si el resultado de este efecto dominó es positivo o negativo, es una cuestión que se debatirá en la Sección 6. Ahora, por el momento, una vez entendida la relación entre los componentes, se analiza cada uno de ellos por separado, si bien profundizando más en aquellos pilares básicos cuyo desarrollo está más avanzado.²¹

5.1 Cuerpo único de reglas (“single-rule book”):

Para comenzar la construcción del mercado bancario único se requiere, en primer lugar, de un elemento con capacidad para sentar las bases de un escenario idóneo sobre el que elevar el resto de pilares de la unión bancaria. En el modelo europeo de unión bancaria tal papel se concede, como no podría ser de otra manera, al marco regulatorio de la actividad bancaria.

En efecto, la nueva unión bancaria debe operar en un contexto en el que se conozcan las reglas del juego bancario, y no sólo por dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario, sino también en

²¹ Ver Anexo 1 “Cronología de la unión bancaria”.

aras de conseguir la propia operatividad del proyecto de unión bancaria en el largo plazo.

Por consiguiente, la nueva arquitectura bancaria debe moverse dentro de un marco legal, bien definido y común para todos los Estados miembros de la Unión Europea. En este punto, cabe llamar la atención sobre el hecho de que este pilar, a diferencia del resto de pilares, tiene un ámbito de aplicación territorial más amplio que el propio de la unión bancaria, que ya ha sido discutido en la Sección 3. En efecto, al tratarse de normativa aprobada por las instituciones europeas, dicha regulación pasa a formar parte del acervo comunitario y, por ende, aplicable a todos los Estados miembros de la Unión Europea.

En consecuencia, si bien al abordar la cuestión de la unión bancaria en su generalidad, alcanza relevancia el debate sobre si la misma debe aplicarse sólo a la unión monetaria o, por el contrario, a toda la Unión Europea, en lo que se refiere a este primer pilar (cuerpo único de reglas) tal debate pierde toda virtualidad, toda vez que se trata de actos jurídicos de la Unión Europea a aplicar en todos los Estados comunitarios, en virtud del artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Ahora bien, dicho extremo no es óbice para que se pueda discutir sobre el papel que esta regulación comunitaria juega dentro del mercado bancario único que se persigue, en principio, para los países de la moneda única. Así, dentro del contexto del proyecto de unión bancaria, el desarrollo de este cuerpo de reglas único (o "*single-rule book*", como se ha dado en llamar en varios informes comunitarios), pretende fortalecer a las entidades bancarias a la hora de hacer frente a los inevitables shocks económicos.

Por otra parte, aunque en la presente exposición se está atendiendo al mercado bancario comunitario, huelga señalar que los mercados financieros no están exentos del proceso de globalización. En otras palabras, el carácter global de estos mercados hace que, en el análisis de la regulación bancaria comunitaria, la línea divisoria entre la regulación bancaria en el ámbito internacional y en el ámbito comunitario sea difusa. Esto es, la referida interconectividad de los mercados financieros en general, y de los bancarios en particular, se traslada inevitablemente a la cuestión regulatoria que ahora nos concierne. Ello es así debido a que la normativa comunitaria desarrollada a este respecto, no es más que una transposición al ámbito

supranacional europeo de las recomendaciones contenidas en la regulación internacional.²²

Esta realidad es la que explica que el breve análisis de la regulación comunitaria que se hace en este apartado, se encuentre inextricablemente unido a los procesos regulatorios que han tenido lugar a nivel internacional. En particular, a los llamados Acuerdos de Basilea, publicados en distintas fechas desde la década ochenta del siglo XX por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (en lo sucesivo, CSBB). Un análisis de Basilea I, II y III, aunque interesante e idóneo para entender de forma más amplia la evolución regulatoria internacional y comunitaria, excede con creces, no obstante, el objeto de este trabajo y, por ello, aquí sólo se va a tratar de forma muy sucinta, y por revelarse inevitable como ya se ha dicho, el último de los Acuerdos de Basilea, Basilea III.

En dicho orden de ideas, conviene trasladarse hasta abril del año 2009, fecha en la que los miembros del G-20 mostraron su preocupación sobre cómo tratar la regulación bancaria, a fin de facilitar herramientas para la gestión de las crisis financieras.²³ Asimismo, los representantes de los Estados asistentes al G-20 comenzaron la elaboración de una serie de recomendaciones que, unidas a las directrices del CSBB, dieron lugar a la publicación, en diciembre de 2010, de los Acuerdos de Basilea III, *“Marco Internacional para la Medición, Normalización y Seguimiento del Riesgo de Liquidez”*.²⁴ (Lluesma, 2013)

Basilea III, entendida como un conjunto de medidas reformadoras para fortalecer la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo del sector bancario, vino a establecer requerimientos de capital más exigentes, así como nuevos colchones de capital y nuevos coeficientes de liquidez. En concreto, las recomendaciones del Acuerdo de Basilea III se desglosan en aquellas recomendaciones referidas a las

²² De hecho, las altas instancias europeas participaron de forma activa en el desarrollo de las medidas que forman el núcleo de la nueva regulación internacional (Basilea III).

²³ Dicha preocupación se deduce de forma clara de la afirmación que, tras la Cumbre del G-20 celebrada en Londres el 2 de abril de 2009, hicieron los representantes de los Estados participantes, según la cual *“We face the greatest challenge to the world economy in modern times; a crisis which has deepened since we last met, which affects the lives of women, men and children in every country, and which all countries must join together to resolve. A global crisis requires a global solution”*.

²⁴ Este primer acuerdo fue posteriormente completado con la publicación del documento *“Basilea III: Marco regulador global para reforzar los Bancos y Sistemas Bancarios”*.

exigencias de capital²⁵ y, por otra parte, las concernientes a la liquidez de las entidades bancarias.

Pues bien, la construcción del primer componente de la unión bancaria, *single-rule book*, queda satisfecha con la aprobación de dos cuerpos normativos que vienen a trasladar al marco comunitario, los estándares internacionales contenidos en Basilea III (v. Figura 5.1). A saber, la Directiva 2013/36/UE, del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (conocida como DRC, o CRD por sus siglas en inglés, “*Capital Requirements Directive*”) y el Reglamento (UE) 575/2013, del PE y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión (RRC, o CRR por sus siglas en inglés, “*Capital Requirements Regulation*”).

Ambas disposiciones, cuya entrada en vigor se produjo el 17 de julio de 2013, forman el llamado *package* DRC IV y ponen los cimientos que permiten el camino hacia el desarrollo completo del mercado bancario único. Nótese que, por primera vez, la adaptación al derecho comunitario de las recomendaciones internacionales se hace vía reglamento (además de la directiva citada) y, en consecuencia, directamente aplicable por los Estados miembros sin necesidad de una nueva transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales.

²⁵ A su vez, los acuerdos referidos a las exigencias de capital quedan estructurados en base a tres grandes pilares: capital, cobertura de riesgos, ratio de apalancamiento (primer pilar), gestión de riesgos y supervisión (segundo pilar) y, finalmente, la disciplina de mercado (tercer pilar).

FIGURA 5.1.- “La regulación bancaria. Ámbito internacional y comunitario”

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ACTIVIDAD BANCARIA	REGULACIÓN BANCARIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	REGULACIÓN BANCARIA EN EL ÁMBITO COMUNITARIO
Proceso de globalización bancaria en las décadas setenta y ochenta del siglo XX	<p>BASILEA I.- Julio 1988</p> <p><i>“International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards”</i></p>	<p>Directiva 1989/647, posteriormente modificada por Directiva 1993/6/CEE., Refundida mediante la Directiva 200/12/CE</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">DRC I</p>
Procesos de innovación financiera a finales de los años noventa del siglo XX	<p>BASILEA II.- Junio 2004</p> <p><i>“International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework”</i></p>	<p>Directiva 2006/48/CE, de 14 de junio y Directiva 2006/49/CE, de 14 de junio</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">DRC II y DRC III</p>
Estallido de la crisis financiera del siglo XXI	<p>BASILEA III.- Diciembre 2010</p> <p><i>“International Framework For Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring”</i></p>	<p>Directiva 2013/36/UE (DRC) y Reglamento 575/2013 (RRC), ambas de 26 de junio de 2013</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">PACKAGE DRC IV</p>

Fuente: Elaboración propia

Este cambio en la herramienta legislativa utilizada por la Unión Europea, da pistas sobre la firme intención de reducir al máximo la discrecionalidad nacional en el asunto que se trata. En primer lugar, porque dicha discrecionalidad chocaría frontalmente con el espíritu de las recomendaciones de Basilea (que tienen la intrincada tarea de buscar cierto grado de uniformidad a nivel internacional) y, en segundo lugar, porque arriesgarse a la discrecionalidad nacional que permiten las directivas, sería

arriesgar en sí las bases sobre las que descansa la propia génesis del proyecto de unión bancaria: la necesidad de homogeneizar los instrumentos regulatorios, supervisores y resolutorios de aquellas entidades bancarias integrantes del futuro mercado bancario único.

Reconduciendo la exposición al tema que nos ocupa, las normas contenidas en el *package* DRC IV actúan, principalmente, sobre tres ejes: a saber, el capital, la liquidez financiera y, en último lugar, las políticas de remuneración.²⁶

En cuanto a la regulación de capital, lo primero que conviene conocer son los elementos de capital previstos en la normativa comunitaria que diferencia entre el capital de nivel 1 y el capital de nivel 2. El capital de nivel 1 es igual a la suma del capital de nivel 1 ordinario y del capital de nivel 1 adicional (artículo 25 RRC). La descripción de las partidas integrantes de cada uno de estos elementos de capital invitaría a una exposición mucho más larga que lo aquí deseado, por lo que sólo se describen las relevantes para la cuestión que se estudia.

Entrando ya en materia regulatoria, la regulación del capital se articula por medio de la implementación de ciertos colchones de capital y de ratios de capital (requerimientos mínimos de capital).

De esta forma, los criterios de Basilea III en cuanto a los colchones de capital quedan recogidos en el *package* DRC IV. No obstante, la DRC introduce dos nuevos colchones de capital. Por un lado, el colchón para otras entidades de importancia sistémica (OEIS)²⁷ y, por otro lado, el colchón contra riesgos sistémicos. De esta manera, los colchones de capital que recoge la DRC son los siguientes:

- Colchón de conservación de capital (artículo 129 DRC) consistente en capital de nivel 1 ordinario²⁸ igual al 2,5% del importe total de su exposición al riesgo,

²⁶El *package* DRC IV también incluye disposiciones relativas a la supervisión prudencial y a la divulgación de información (principio de transparencia).

²⁷ Éste se añade al que está previsto en Basilea III para las entidades de importancia sistémica mundial (EISM).

²⁸ Los elementos de capital de nivel 1 ordinario son los siguientes: a) capital emitido y desembolsado, b) cuentas de primas de emisión, c) ganancias acumuladas, d) otros resultados acumulados, e) otras reservas, f) fondos para riesgos bancarios generales. (Artículo 26 RRC)

que debe calcularse según lo dispuesto en el artículo 92 del RRC. La existencia de este colchón de capital contribuirá a disponer de recursos en etapas de tensión financiera y, de esta manera, permitir que las entidades bancarias puedan gestionar con mayor efectividad este tipo de shocks. Por ello, el aumento en esta exigencia de capital está en consonancia con los objetivos últimos de la unión bancaria.

- Colchón de capital anticíclico (artículo 130 DRC) del 0 al 2,5% del capital de nivel ordinario sobre el importe total de las exposiciones ponderadas de riesgo.²⁹ El colchón anticíclico es capital que se exigirá cuando exista una burbuja de crédito que eleve el riesgo sistémico. Este colchón se utilizará cuando, en opinión de las autoridades, ayude a absorber pérdidas en el sistema bancario que pongan en peligro la estabilidad financiera. (G. Cecchetti, 2010).
- Colchón contra riesgos sistémicos (artículo 133) del 1%-3% (hasta 31 de diciembre de 2014) y 5% (a partir de 2015) de capital de nivel 1 ordinario para el sector financiero, con el fin de prevenir o paliar los riesgos sistémicos o macroprudenciales acíclicos. Es decir, los riesgos de que se produzca una perturbación del sistema financiero, que pueda tener consecuencias negativas graves en dicho sistema y en la economía de un Estado miembro concreto.

Estos colchones de capital buscan que las entidades financieras eleven su nivel de capital en los buenos momentos para poder disponer de él en los momentos malos. De esta forma, se entiende que se hayan aumentado estos colchones de capital ya que, en caso de crisis bancaria, reducen las posibilidades de que tenga que intervenir el rescate soberano, *bail-out*, estando, de esta forma, en consonancia con uno de los fines del mercado bancario único: la ruptura de la relación entre deuda bancaria y deuda soberana.

La normativa también incluye nuevas exigencias de capital reguladas en el artículo 92 del RRC que establece los siguientes ratios de capital: a) *ratio de capital de nivel 1 ordinario* del 4,5% del capital de nivel 1 ordinario sobre el importe de las

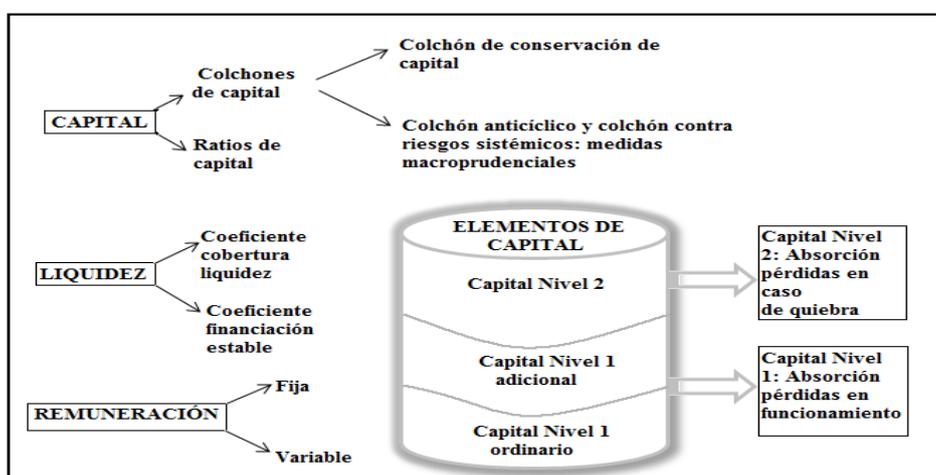
²⁹ Aunque, de forma excepcional, se podrá fijar un colchón superior al 2,5%.

exposiciones ponderadas de riesgo, b) un *ratio de capital de nivel 1* del 6% sobre el importe de las exposiciones ponderadas de riesgo, c) *ratio de capital de nivel 2* del 2% del capital de nivel 2 sobre el importe total de las exposiciones ponderadas de riesgo.

Asimismo, un aspecto clave en la regulación bancaria es la instauración de dos *estándares mínimos de liquidez financiera*: el coeficiente de cobertura de liquidez (artículo 411 RRC) que garantiza que una entidad de crédito tenga suficientes activos líquidos para superar un periodo de tensión significativo durante un mes, y el coeficiente de financiación estable neta para permitir el cumplimiento debido de las obligaciones a largo plazo mediante una variedad de instrumentos de financiación estable.³⁰ Se trata de garantizar que las entidades mantengan un colchón de liquidez de nivel apropiado, para afrontar los desequilibrios entre las entradas y salidas de liquidez en graves condiciones de tensión. (Lluesma, 2013)

Por último, la normativa comunitaria se centra también en la *política de remuneración* (artículo 92 DRC). Para ello, la nueva regulación obliga a establecer una distinción entre la remuneración de base fija (reflejo de la experiencia profesional y la responsabilidad que ostente el empleado) y la remuneración variable.

FIGURA 5.2.- “Package DRC IV”



Fuente: Elaboración propia

³⁰ En el artículo 510 del RRC se incluye un plazo (hasta 31 de diciembre de 2016) para que la Comisión Europea presente al Parlamento y al Consejo Europeo una propuesta legislativa sobre la forma de garantizar que las entidades utilicen fuentes de financiación estables.

Adicionalmente, la Comisión Europea ha adoptado un cuerpo de Estándares Técnicos Regulatorios (“*Regulatory Technical Standards*”, RTS) que se han juzgado necesarios para la aplicación del *package* DRC IV. Estos nueve estándares han sido desarrollados por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y son vinculantes sin necesidad de que sean objeto de transposición nacional.

La regulación descrita trata de establecer unos requisitos prudenciales mínimos con el fin de aumentar tanto la cantidad como la calidad del capital de las entidades financieras. Precisamente, las deficiencias cuanti y cualitativas en el capital del sistema bancario, son las que han impedido a este sector gestionar eficazmente la crisis.

En el seno de la construcción de un mercado bancario único europeo, esta regulación aspira, asimismo, a reducir la heterogeneidad que podía observarse entre los países miembros en aspectos que son claves en la legislación bancaria, como los requisitos de capital. Como señaló el Comisario de Mercado Interior de la Unión Europea, Michel Barnier, “(...) *Its objective [of the single-rule book] is to ensure all banks comply with one set of rules across the single market*”. (CE, 2013 c)

En todo caso, como ya debe tener claro el lector, el desarrollo de este cuerpo normativo, aunque necesario, no es condición suficiente para que la unión bancaria comience su andadura. Antes de que eso ocurra, la supervisión, la resolución y el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos presentan mayores desafíos.

5.2.- Mecanismo Único de Supervisión:

La regulación bancaria que acaba de ser descrita ha armonizado los requisitos prudenciales a los que deben someterse las entidades bancarias europeas a quien va dirigida. No obstante, la deseada armonización no se agota con la uniformidad normativa, sino que dicha armonización debe, a su vez, ser trasladada a la esfera de la supervisión de las instituciones financieras.

Hasta el momento, sin embargo, las prácticas supervisoras de la banca quedan al arbitrio de las autoridades supervisoras nacionales lo que, sin duda, ha contribuido a un proceso de *balcanización* de los mercados bancarios en la eurozona. Siendo la integración de los mercados financieros europeos uno de los objetivos que encuentra cobijo en el núcleo del proyecto de unión bancaria, no es de extrañar que el proyecto

deba pasar por una homogeneización de la cultura supervisora de las entidades bancarias europeas.

La reciente crisis ha revelado cómo el enfoque pre crisis basado en la cooperación entre los diferentes supervisores nacionales mediante los Memorándums de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés, “Memorandum of Understanding”) y los Colegios de Supervisores, es insuficiente en caso de shocks bancarios. La razón que subyace detrás de la referida insuficiencia es, especialmente, el carácter no vinculante de los Memorándums de Entendimiento.

Las consecuencias de que las prácticas supervisoras de los países miembros de la UEM se hayan dejado al libre diseño y aplicación de los respectivos poderes nacionales son severas. En primer lugar, la circunscripción de las técnicas supervisoras al ámbito nacional ha conducido a una segmentación de los mercados de capitales, debido a que los supervisores nacionales guían su actuación en función de los intereses de su propio país, obviando la estabilidad del sistema bancario de la eurozona. En consecuencia, durante periodos de estrés financiero su interés se limita, principalmente, a mantener el capital y la liquidez dentro de sus fronteras. (Gros, 2013)

Dicho sesgo en los intereses de los supervisores nacionales no es baladí. En el periodo anterior a la crisis, los bancos del norte de Europa reciclaban sus excedentes invirtiéndolos en bancos del sur de Europa. Con el estallido de la crisis, debido a dicho cambio en los intereses de los supervisores nacionales, esa vía de reciclaje del surplus de las entidades del norte quedó agotada.

Lejos de criticar esta actitud de los supervisores nacionales conviene subrayar que se trata de una actitud a todas luces racional, si se tiene en cuenta la escasa información sobre los bancos extranjeros de que disponen. Tampoco se debe obviar el hecho, no menos importante, de que el objetivo primordial de estas autoridades nacionales es la protección de los intereses nacionales, no los de la generalidad de la eurozona.

Por último, debe mencionarse que los supervisores nacionales son presa habitual de la élite política, lo que conduce a que la deseada independencia de tales órganos mengüe. Como señala Charles Goodhart (2013) en su trabajo “*Funding*

arrangements and burden sharing in banking resolution”, uno de los problemas que la supervisión única está llamada a remediar es la tendencia de las autoridades nacionales de supervisión a ser “*demasiado suaves*” o a ser parcialmente capturadas por los grandes bancos nacionales, muchos de los cuales a menudo tienen “*fuertes uniones políticas y elevadas capacidades lobbyistas*”. En otras palabras, los supervisores nacionales tienden a ser más tolerantes con las entidades bancarias nacionales, obviando los costes que tal laxitud puede generar más allá de sus fronteras. Alejar la supervisión del ámbito nacional contribuirá, de esta forma, a reducir dicha externalidad negativa.

Dados los efectos negativos fruto de la discrecionalidad hasta ahora permitida en materia supervisora, y con el fin de reconducir la calidad supervisora de las entidades bancarias al estándar europeo deseado, el siguiente paso en la construcción de la unión bancaria, tras la armonización de la regulación, debe ser, en efecto, el traslado de las prácticas supervisoras del ámbito nacional al supranacional. La supervisión bancaria única es necesaria para asegurar la misma calidad e imparcialidad en la supervisión de todos los bancos de la eurozona. (Maudos, 2013 a).

Fiel a dicho objetivo, la Comisión Europea publicó, el 12 de septiembre de 2012, el paquete legislativo relativo al Mecanismo Único de Supervisión (MUR, o SSM por sus siglas en inglés “*Single Supervisory Mechanism*”). En esta propuesta se incluyeron asignaciones específicas de supervisión al BCE y se rediseñó el papel de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) en el nuevo marco supervisor.³¹ La función principal de la ABE será, además de contribuir al desarrollo del cuerpo único de reglas, fomentar la convergencia de las prácticas supervisoras evaluando, asimismo, los riesgos y vulnerabilidades del sistema bancario de la Unión Europea.³²

³¹ El 13 de diciembre de 2012 la propuesta de la Comisión Europea encontró, asimismo, acuerdo unánime por parte del Consejo del ECOFIN (formado por los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea).

³² Nótese que una diferencia fundamental de la ABE con respecto a otras instituciones como el BCE o el MUS y el MUR, es que la ABE, con sede en Londres, es un organismo que vela por la protección del sector bancario de toda la Unión Europea, es decir, vela por el funcionamiento del mercado interior y, por tanto, su ámbito de actuación no queda limitado únicamente al de la moneda única.

Tras los trámites legislativos oportunos, finalmente entró en vigor el día 3 de noviembre de 2013 la regulación relativa al Mecanismo Único de Supervisión (en lo sucesivo, MUS).³³

La supervisión única implica una evidente cesión de soberanía desde los bancos centrales nacionales, que hasta ahora, en la mayoría de países miembros, eran los organismos encargados de las políticas de supervisión de las entidades bancarias, hacia un organismo supranacional con autoridad directa para la supervisión de las instituciones financieras bajo su competencia. La implementación de este pilar básico de la unión bancaria es una cuestión con gran potencial para poner sobre la mesa muchos e interesantes debates. Entre dichos debates el más discutido, quizás por lo evidente de la cuestión que plantea, es determinar el organismo que debe acoger las funciones de la nueva supervisión supranacional.

A ese respecto, a pesar del debate que existe en la literatura económica y que se tiene ocasión de conocer en la siguiente Sección, la nueva regulación europea en materia supervisora es clara al considerar que el Banco Central Europeo está en una posición adecuada para desempeñar funciones de supervisión definidas. Los argumentos a favor de situar el núcleo supervisor en el Banco Central Europeo giran en torno a su consideración como una institución ya establecida, independiente y con credibilidad. (Fernández de Lis, 2013)

Definido por muchos como la llave maestra de la unión bancaria, el MUS es un sistema europeo de supervisión financiera compuesto por el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros participantes, cuyo fin último es aportar certeza a los mercados sobre la situación real de las entidades, ya que durante la crisis se ha instaurado la desconfianza de los inversores hacia la información que disponen sobre las entidades bancarias europeas.

Por tanto, la nueva política supervisora está llamada a operar en un doble plano. El primer plano de actuación supone que el Banco Central Europeo es competente para supervisar, de forma directa, a las entidades más grandes o importantes (en términos de la regulación, las llamadas *significativas*) lo cual se valora,

³³ Reglamento (UE) nº 1024/2013, 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.

como ya se tuvo ocasión de mencionar al tratar el ámbito de aplicación material de la unión bancaria en la Sección 3, en función del tamaño de las entidades, de su importancia para la economía de la UEM y del carácter significativo de las actividades transfronterizas. Ahora bien, al margen de los citados criterios generales, ¿en qué se concreta el carácter significativo de una entidad? Para recibir tal consideración, la entidad debe reunir alguna de las siguientes condiciones:

- Que la entidad tenga más de 30.000 millones en activos.
- Que sus activos superen el 20% del PIB nacional y sean de más de 5.000 millones de euros
- Que el Banco Central Europeo o las autoridades nacionales consideren que tiene importancia considerable para la economía de su país.³⁴

En aplicación de las anteriores condiciones, Coeuré³⁵ estimó que quedarían englobados en la esfera de competencias supervisoras directas del Banco Central Europeo entre 130 y 140 bancos, que suman cerca del 85% de los activos bancarios consolidados de la zona euro. En España, quedarán sometidas a los poderes supervisores directos del Banco Central Europeo un total de dieciséis entidades bancarias: a saber, BBVA, Santander, La Caixa, BFA-Bankia, Sabadell, Banco Popular, Banco Mare Nostrum, Bankinter, Ibercaja, Ceiss, Cajas Rurales Unidas, Catalunya Banc, Kutxabank, Liberbank, Unicaja y NCG Banco.³⁶

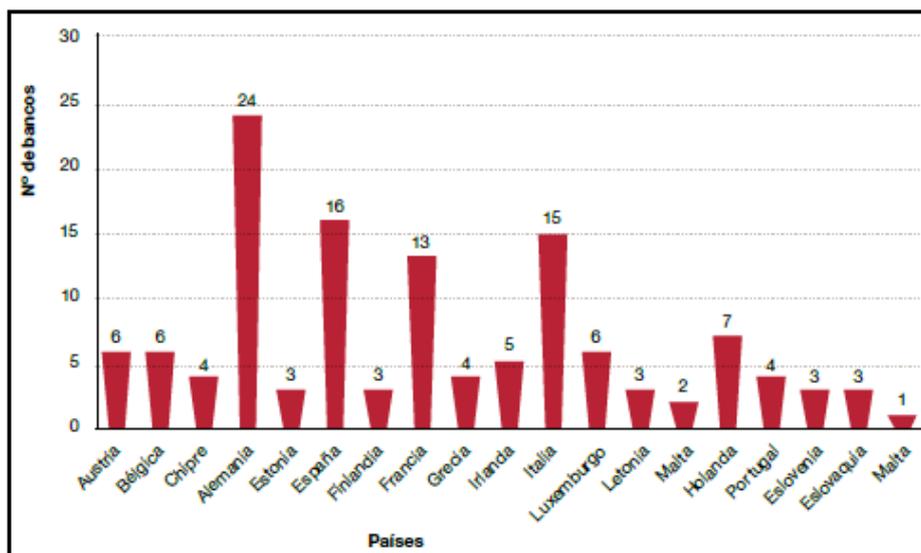
De todas formas, el Banco Central Europeo desempeñará siempre las funciones de supervisión respecto a las tres entidades de crédito más significativas en cada uno de los Estados miembros.

³⁴ Artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1024/2013, 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.

³⁵ En un discurso pronunciado el 29 de enero de 2013 por Benoit Coeuré, miembro de la Junta Ejecutiva del Banco Central Europeo, en el Foro organizado por BAFT-IFSA, disponible en web en www.ecb.europa.eu

³⁶ Ver Tabla ANX 2.1 “G-SIBs en la UEM”

GRÁFICO 5.1.- “Número de bancos bajo la supervisión directa del BCE”



Fuente: BCE, ecb.europa.eu/ssm

El segundo plano del nuevo esquema supervisor cubre el resto de entidades no significativas (aproximadamente 6.000), las cuales quedan sometidas a la supervisión de las autoridades nacionales competentes en materia supervisora en cada uno de los países participantes (v. Figura 5.3).

FIGURA 5.3.- “Autoridades nacionales de supervisión competentes por países”

PAÍS	AUTORIDAD NACIONAL COMPETENTE
Austria	Finanzmarktaufsicht (FMA)
Bélgica	Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique
Chipre	Central Bank of Cyprus
Estonia	Finantsinspeksioon
Finlandia	Finanssivalvonta (Fiva)
Francia	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)
Alemania	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
Grecia	Bank of Greece
Irlanda	Central Bank of Ireland/Banc Ceannais na hÉireann
Italia	Banca d'Italia
Letonia ¹	Finanšu un kapitāla tirgus komisija
Luxemburgo	Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)
Malta	Malta Financial Services Authority (MFSA)
Países Bajos	De Nederlandsche Bank
Portugal	Banco de Portugal
Eslovaquia	Národná banka Slovenska
Eslovenia	Banka Slovenije
España	Banco de España

Fuente: BCE

Ahora bien, a pesar de que estas entidades queden bajo la supervisión nacional lo que, en ningún caso, debe perderse de vista es el horizonte de la armonización supervisora que busca este pilar de la unión bancaria. Precisamente, por ello, la propia regulación es especialmente cautelosa al recordar que esta supervisión nacional debe acometerse de acuerdo a criterios armonizados, al tiempo que establece la necesidad de cooperación leal entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes.

Respecto a la explicación de este esquema en dos dimensiones, cabe decir que se trata, a mi entender, de una decisión acertada desde un punto de vista pragmático, ya que la supervisión por parte del Banco Central Europeo de las más de 6.000 entidades europeas complicaría su labor, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de entidades cada una con su propia cultura jurídica. En otro orden de ideas, no se debe desmerecer la experiencia que las autoridades nacionales tienen en política supervisora, dada la proximidad geográfica a las entidades nacionales.

No obstante, en la explicación de las razones que han llevado a la elección de este esquema doble de supervisión, no debe ignorarse la preferencia de ciertos países a mantener las competencias supervisoras de las entidades de menor tamaño, sobre la base de que este tipo de entidades no son sistémicas.³⁷

Recapitulando se tiene que, el MUS supone la transición de un sistema de supervisión descentralizado a un sistema cuasi centralizado, que mantiene la ejecución parcialmente descentralizada, en lo que se refiere a ciertas entidades menos significativas. Pero en todo caso, es eso, una transición y, como tal, de gran trascendencia: el MUS debe supervisar modelos de negocio muy heterogéneos, debe superar las diferencias en las culturas supervisoras de las entidades participantes y establecer principios comunes de funcionamiento.

En todo caso, antes de la entrada en vigor del MUS, prevista para el 4 de noviembre de 2014, se va a proceder a una evaluación exhaustiva de los balances de aquellas entidades europeas que van a pasar a estar directamente supervisadas por el Banco Central Europeo. Dicha evaluación consta de tres partes diferenciadas:

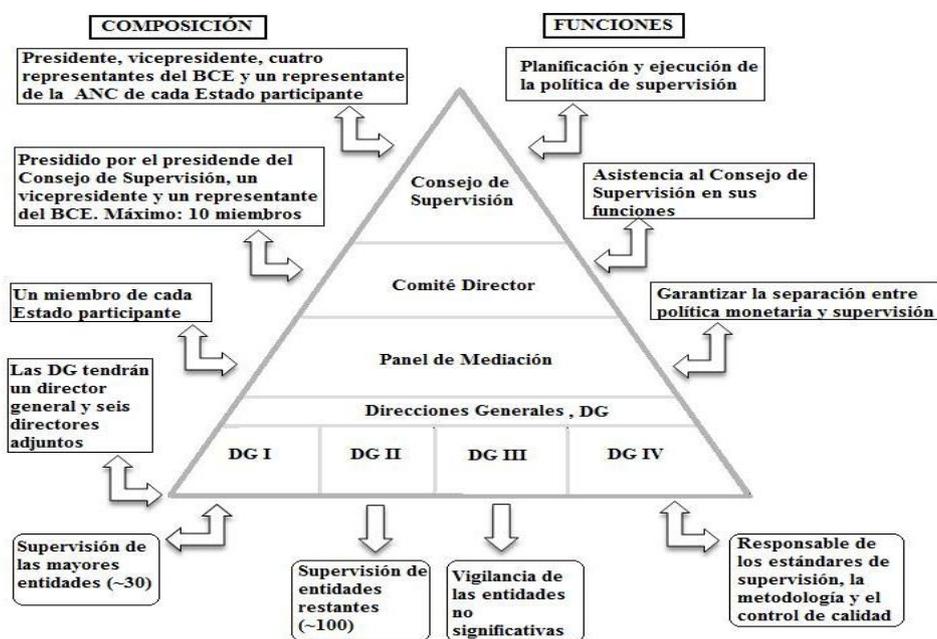
³⁷ Un contraargumento a esta idea es, no obstante, de fácil recurso si se piensa, por ejemplo, en las cajas españolas.

valoración del perfil de riesgo intrínseco de cada entidad, examen de la calidad de los activos (conocido como *Asset Quality Review*, AQR) y, finalmente, las entidades bancarias deben someterse a las llamadas pruebas de resistencia (*stress test*) en colaboración con la ABE.

El fin último de esta evaluación exhaustiva es disponer de una completa valoración resultado de los tres puntos del análisis de cada banco participante. Es precisamente en ese momento, una vez se disponga de la valoración exhaustiva de las entidades bancarias participantes, cuando el MUS gozará de plena operatividad, algo que está previsto, como se ha dicho, para otoño de 2014.

En lo que concierne a la organización interna del MUS una breve mención. El MUS está compuesto por un Consejo de Supervisión³⁸ encargado de la planificación y ejecución de la política de supervisión, un Comité Director, un Panel de Mediación y hasta cuatro Direcciones Generales. En la Figura 5.4, a continuación, queda recogido un esquema de la organización del MUR y de las tareas específicas de cada órgano dentro del mismo.

FIGURA 5.4.- “Organización interna del Mecanismo Único de Supervisión”



Fuente: Elaboración propia

³⁸ La francesa Danièle Nouy fue designada el 16 de diciembre de 2013 como Presidenta del Consejo de Supervisión y la vicepresidencia está a cargo de la alemana Sabine Lautenschäger, designada el 11 de febrero de 2014.

La metodología de supervisión está en fase de elaboración, si bien será fruto de las características técnicas de los distintos modelos de supervisión. En el modelo que se está diseñando, el Banco Central Europeo tiene potestad para, además de las tareas propias de la supervisión macro prudencial, autorizar a las entidades de crédito, velar por el cumplimiento de los requisitos prudenciales a las entidades de crédito en materia de fondos propios o liquidez, llevar a cabo revisiones supervisoras, realización de pruebas de resistencia o imponer requisitos de fondos propios adicionales (supervisión micro prudencial).³⁹

Como se va a poder observar a continuación, el componente de unión bancaria que acaba de ser definido, la supervisión única, es el pilar que mayor avance presenta lo cual encuentra explicación en que, junto con el cuerpo único de reglas, es la gran base de la unión bancaria que abre la puerta a los dos siguientes pilares, en estadios de evolución mucho más bajos.

5.3.- Mecanismo Único de Resolución:

El propio Consejo Europeo manifestó en diciembre de 2012 que *“no es viable tener un único mecanismo europeo para la supervisión de los bancos, dejando la resolución de los bancos a las autoridades nacionales. Las tensiones entre el supervisor supranacional y las autoridades nacionales de resolución podrían emerger al lidiar con los bancos en problemas”*. Consciente de ello, la Comisión Europea propuso el 10 de julio de 2013 la creación de un Mecanismo Único de Resolución (MUR, o SRM, por sus siglas en inglés, *“Single Resolution Mechanism”*).

El MUR está integrado por dos partes fundamentales. A saber, el Consejo Único de Resolución, con amplios poderes para reestructurar las entidades financieras, y el Fondo Único de Resolución. Este fondo no se creará de golpe, sino que se irá nutriendo progresivamente, durante diez años, hasta 2026, con el trasvase

³⁹ La enumeración exhaustiva de las funciones supervisoras específicas del Banco Central Europeo, se encuentran recogidas en el artículo 4 del Reglamento nº1024/2013.

de aportaciones de los fondos nacionales hasta un total de 55.000 millones (un 1% de los depósitos garantizados).⁴⁰

Su ámbito de aplicación es el mismo que el del MUS, por lo que el MUR tendrá responsabilidad sobre la totalidad de los bancos de los países participantes, si bien en un doble plano. Esto es, los bancos considerados significativos estarán sometidos al Consejo Único de Resolución, mientras que el resto de entidades seguirán sometidas a las autoridades nacionales de resolución.

Los elementos clave en la Directiva sobre rescate y resolución bancaria (DRRB) son la preparación y prevención (los bancos y las autoridades de resolución tienen la obligación de elaborar planes para hacer frente a situaciones que puedan dar lugar a la quiebra de un banco), las medidas de intervención temprana (los supervisores bancarios cuentan con poderes como despedir gestores o nombrar un administrador provisional) y, finalmente, la resolución propiamente dicha para lo cual el MUR dispone de cuatro instrumentos- venta de activos, transferencia a una institución puente, segregación de activos (traspaso de activos tóxicos a un *banco malo*) y *bail-in* o rescate interno.

El mecanismo establece, en efecto, un nuevo orden de prelación en la absorción de las pérdidas ya que la primera línea de defensa en caso de dificultades serán los accionistas y acreedores (*bail-in*, en contraposición al *bail-out*). En aquellas situaciones en las que esta primera línea no fuera suficiente, entrará en acción el Fondo Único de Resolución, costado por la industria financiera.

En consecuencia, este esquema único de resolución pasa a ser pieza clave para la tan perseguida ruptura entre la deuda soberana y la deuda bancaria, ya que lo que pretende el MUR con este nuevo orden de prelación para la absorción de las pérdidas, es mejorar la disciplina de mercado erradicando, de esta forma, la cultura de que los Estados soberanos estén detrás de los rescates a la banca.

⁴⁰ Artículo 65 del Reglamento por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria.

Este nuevo esquema de resolución, MUR, empezará a funcionar el 1 de enero de 2015, aunque sus principales competencias no entrarán en vigor hasta enero de 2016. En todo caso, se debe tener en cuenta que la rapidez en el diseño y la puesta en práctica de este esquema único de resolución es clave para el éxito de la unión bancaria, ya que cuanto antes sea desarrollado, menor será el peso que tendrá que soportar. (Goodhart, 2012)

5.4.- Fondo Europeo de Garantía de Depósitos:

El último paso que completaría el camino hacia la unión bancaria debiera ser la creación de un fondo de garantía de depósitos común, factor clave para la estabilidad del sistema. La situación actual en la UEM muestra grandes diferencias en los Fondos de Garantía de Depósitos nacionales, en aspectos clave como los depósitos cubiertos, el carácter de las aportaciones (*ex ante* o *ex post*), carácter público o privado del fondo,...⁴¹

No obstante, este componente del nuevo mercado bancario europeo ha quedado, simple y llanamente, fuera de la agenda política. La explicación para este “olvido” del cuarto pilar de la unión bancaria se encuentra en la dificultad para llegar a acuerdos sobre tan espinosa cuestión. Por tanto, puede afirmarse que este cuarto pilar de unión bancaria es actualmente una utopía, lo cual conduce a la inevitable consecuencia de que la culminación del proyecto de unión bancaria no se vislumbra, ni siquiera de lejos, en el horizonte europeo. Hasta que eso ocurra, en materia de garantía de depósitos habremos de conformarnos con los esfuerzos armonizadores de la regulación relativa a la protección de los depósitos bancarios.

Aunque la poca atención europea prestada a este cuarto pilar puede conducir a infravalorar su importancia, su análisis pronto arroja evidencias del carácter trascendental de lo que se discute. Y ello, por dos razones. Primero, porque la unión bancaria completa es tal, si y sólo si, se completa el desarrollo de los cuatros componentes. Y segundo, aunque no menos importante, porque en el centro del debate sobre el desarrollo de un sistema armonizado de garantía de depósitos, surge la consideración de la unión bancaria como catalizador de la unión fiscal.

⁴¹ Según la Comisión Europea, en el seno de la Unión Europea de los 27, hay treinta y nueve Fondos de Garantía de Depósitos distintos.

6. APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA:

Una vez conocidos tanto los aspectos básicos de la unión bancaria como los componentes del nuevo edificio bancario para la UEM, se está en condiciones de entrar en el enfoque crítico de la cuestión que se estudia. Así, se puede diferenciar entre las críticas a ciertos aspectos concretos de la unión bancaria y aquellas críticas sobre la unión bancaria en su globalidad.

La primera decisión sobre la unión bancaria europea que da pie a un cuestionamiento de las elecciones de las autoridades europeas, es la referente a otorgar las tareas de supervisión micro prudencial (supervisión única) al Banco Central Europeo (BCE). Si bien es cierto que el BCE es una institución establecida y con credibilidad, la permanencia de la política monetaria y la política supervisora bajo el mismo techo institucional (el BCE) genera potenciales conflictos de interés entre ambas políticas.

En tal sentido, el BCE, en el desarrollo de sus tareas supervisoras y de política monetaria, puede verse en la encrucijada de tener que ceder a los objetivos de alguna de las políticas bajo su competencia afectando, en consecuencia, a la efectividad de sus funciones en su rol dual como supervisor y guardián de la estabilidad de precios en la eurozona.

El conflicto de interés entre política monetaria y las tareas específicas en materia de supervisión, encuentra su origen en el carácter normalmente contracíclico de la primera, en contraposición al carácter procíclico de las segundas. En efecto, como la Gran Recesión ha permitido comprobar, la condición financiera del sector bancario en momentos de crisis queda vulnerada, lo cual conduce a que los supervisores apliquen políticas supervisoras más restrictivas (por ejemplo, obligando a un aumento de los requerimientos de capital). A su vez, estos mayores requisitos prudenciales pueden resultar en la disminución del flujo crediticio, teniendo un impacto en la economía real y, por ende, agravando la recesión. Por esta razón, si ambas políticas están bajo la competencia de la misma institución, cabe esperar que el BCE tenga incentivos para suavizar los requerimientos de supervisión, en aras de defender los objetivos de política monetaria. (Ioannidou, 2012)

El Presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, no obstante, ya ha salido en defensa del nuevo sistema único de supervisión, focalizando la atención no

en los conflictos de interés, sino en las sinergias que pueden generarse entre la política monetaria y la estabilidad financiera. En palabras del Presidente del BCE, “*es un hecho establecido que una supervisión fuerte facilita la dirección de la política monetaria*”. (2012). Ello es así porque el sistema bancario juega un papel crucial en la transmisión de la política monetaria a la economía y, así, facilita los objetivos del banco central. Esta sinergia es un argumento a favor del interés que puede tener el BCE en la efectividad de la supervisión. (Darvas y Merler, 2013)

En la literatura económica, sin embargo, no existe consenso sobre si la supervisión y la política monetaria deben estar encomendadas a instituciones separadas. En la práctica, no obstante, es usual que los bancos centrales ostenten la competencia en materia supervisora. Incluso Reino Unido, que en 1998 creó la FSA (Financial Services Authority) eliminando de las competencias del Banco de Inglaterra la supervisión, en abril de 2013 abolió la FSA revistiendo, de nuevo, al Banco de Inglaterra con las funciones de la supervisión prudencial con ocasión de la reciente crisis.

Separadas o no, en mi opinión, lo que es altamente aconsejable es que la política monetaria y la supervisión prudencial, de estar bajo la misma institución, estén encomendadas a órganos claramente diferenciados. La Comisión Europea, ciertamente, ha sido consciente del potencial conflicto de interés entre ambas funciones, al colocar el MUS dentro del BCE, pero en un órgano diferenciado (Consejo de Supervisión)⁴². De esta forma, las autoridades europeas han evitado el lento y engorroso proceso de creación de una nueva institución, aprovechando la experiencia y credibilidad del BCE, al tiempo que intentan reducir el riesgo de conflicto de interés entre los objetivos de política monetaria y los propios de la actividad supervisora.

En todo caso, no debe ignorarse que dicho conflicto de interés no queda eliminado por completo, lo cual invita a una cierta duda respecto a la efectividad del esquema único de supervisión de la unión bancaria europea. Habrá que esperar, por tanto, al momento de su entrada en vigor y examinar cómo, en el tiempo, el BCE lidia con ambas políticas.

⁴² De hecho, el MUS cuenta en su organización interna con un Panel de Mediación cuya función es garantizar la separación entre la política monetaria y la supervisión.

Los argumentos en contra de que sea el BCE el supervisor, no obstante, no se agotan aquí. Existe, por una parte, el riesgo reputacional en el sentido de que los fallos en la actividad supervisora del BCE pueden mermar su credibilidad desandando, así, el camino ya ganado en lo referente a la credibilidad de la institución.

Por otra parte, es posible que la temida captura política de los supervisores nacionales se traslade ahora al nuevo órgano de supervisión supranacional, el BCE, afectando, de esta manera, a la independencia de la institución. No obstante, esta potencial pérdida de independencia puede ser mitigada por el sistema de supervisión propuesto al tener que actuar el BCE en colaboración con las autoridades nacionales de supervisión.

En lo que concierne al proyecto de la unión bancaria en su generalidad, no debe obviarse la posibilidad de que la unión bancaria puede aumentar el riesgo sistémico. Ello es así debido a que la unión bancaria, al armonizar la supervisión y la regulación, va a homogeneizar el sector bancario europeo, haciendo que las entidades bancarias tiendan a emprender negocios homogéneos. Dicha homogeneidad, hasta cierto punto perseguida por el propio proyecto de unión bancaria, puede, no obstante, aumentar el riesgo de quiebras bancarias en cadena.⁴³ (Wagner, 2012)

En todo caso, al tratar de llegar a un posicionamiento crítico, se debe tener en cuenta que la unión bancaria es un proceso secuencial en curso que, como tal, impide realizar una valoración crítica global, al margen de permitir, como se ha visto, ciertas críticas marginales de algunos aspectos concretos del proceso europeo de unión bancaria. Así se ha hecho aquí, en lo que respecta a la decisión de investir al BCE con las funciones supervisoras y, desde una perspectiva más general, en lo que respecta a la unión bancaria como generadora de un potencial riesgo sistémico.

Ahora bien, la unión bancaria sí es una pieza fundamental para los dos objetivos nucleares que fundamentan su construcción. Por una parte, para la ruptura del círculo vicioso entre deuda bancaria y deuda soberana, la unión bancaria es fundamental toda vez que pone sobre la mesa las piezas necesarias para la

⁴³ El riesgo sistémico es definido por el BIS como el riesgo de trastorno de los servicios financieros causado por el daño del sistema financiero con capacidad para tener consecuencias negativas severas para la economía real.

recapitalización directa de las entidades. Por otra parte, la unión bancaria tiene un claro espíritu armonizador lo cual va a permitir una mayor integración de los mercados financieros.

Otros muchos aspectos relativos, por ejemplo, a la idoneidad de la unión bancaria para cumplir los objetivos *satélite* que está llamada a servir requieren una valoración más profunda y, en todo caso, el proceso de valoración de dichos extremos es incierto por cuanto que, con independencia de aproximaciones teóricas a la cuestión, es necesario esperar a que la unión bancaria entre en juego y estudiar, entonces, el impacto de la misma respecto a todos y cada uno de los fines que persigue. Para ello, no obstante, habrá que esperar al muy largo plazo ya que, a falta de un acuerdo sobre un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, el mercado bancario único completo está condenado a aguardar el momento para desplegar sus efectos totales. Será en ese momento cuando se pueda determinar si el resultado del efecto dominó de la organización estructural de la unión bancaria es positivo o negativo.

7. CONCLUSIONES:

La crisis financiera de 2008 ha hecho tambalear el nivel de integración de los mercados financieros europeos. Más allá de los efectos que para los mercados financieros ha tenido, la crisis financiera ha hecho las veces de despertador de unas autoridades europeas que parecían dormidas en lo que a la compleción del proyecto de moneda única se refiere. De esta manera, mientras que para otros países la Gran Recesión es coyuntural, la zona euro está afrontando, junto a la crisis coyuntural, una crisis estructural de su proyecto de moneda única.

Que las autoridades europeas se han despertado del “sueño europeo” de los años de expansión económica, es ya una evidencia y el Informe *“Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”* es prueba de ello. Este Informe supone el inicio de un proceso que tiene por finalidad acabar con el proceso de integración económica y monetaria que comenzó en 1989.

El grueso de dicho Informe explica los pasos firmes, aunque no sin dificultades, que la UEM está dando hacia el diseño de una unión bancaria. El proceso de unión bancaria puede concebirse, así, como el segundo gran reto al que se enfrentan las autoridades europeas, tras la creación de la moneda única. Un gran reto

pues supone la creación de una organización compleja que exige avances en cada uno de los pilares de este nuevo mercado bancario único.

Sin embargo, más allá de estas complejidades que conocemos gracias al trabajo, basta echar una breve mirada sobre la historia para convencernos de la gran dimensión del desafío que tienen ante sí las autoridades europeas quienes, en su objetivo de romper el círculo vicioso entre deuda bancaria y soberana, tienen ante sí el reto de cambiar la tendencia en la resolución de las crisis bancarias que, históricamente, ha recaído sobre los contribuyentes. Así ocurrió en la crisis financiera estadounidense de 1792 que obligó a Alexander Hamilton, primer Secretario de Tesoro de EEUU, a rescatar con fondos públicos al sector bancario, o durante la crisis de 1825, una crisis financiera con los mercados emergentes como protagonistas, en la que el Banco Central Británico se vio abocado a la utilización de fondos públicos para el rescate bancario e, incluso, en las crisis financieras del siglo XX.

De esta forma, la historia se convierte en el lugar perfecto para que las autoridades europeas busquen respuestas, ya que revela cómo la solución de las crisis bancarias por medio de rescates públicos no agota los problemas del sector bancario, ya que las crisis financieras se han venido repitiendo históricamente, probablemente porque dicho *modus operandi* incentiva conductas de riesgo moral por parte del sector bancario, al saber que el Estado va a acudir a su rescate. Desde este punto de vista, la compleción de la unión bancaria, como mecanismo para romper la interdependencia entre sector bancario y soberanos, es altamente deseable.

Convencer de las bondades de la unión bancaria para la UEM, no obstante, puede resultar difícil en el marco de una unión de países generalmente reticentes a la cesión de soberanía y anclados en la defensa de sus intereses nacionales. De hecho, los obstáculos que se anuncian en el horizonte de la unión bancaria en cuanto a la posibilidad de un acuerdo para el diseño de un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, permitirían a Garrett Hardin hablar de una renovada tragedia de los bienes comunales; en efecto, protegiendo los intereses nacionales, los Estados miembros están poniendo en peligro no sólo la unión bancaria sino también la supervivencia del proyecto común de la moneda única en su diseño original.

Por ello, la culminación de la unión bancaria pasa por conseguir un compromiso de los Estados miembros para con la moneda única, bajo el convencimiento de que la siembra de un mayor nivel de integración económica permite cosechar beneficios mutuos. Aunque es cierto que no se puede afirmar con rotundidad

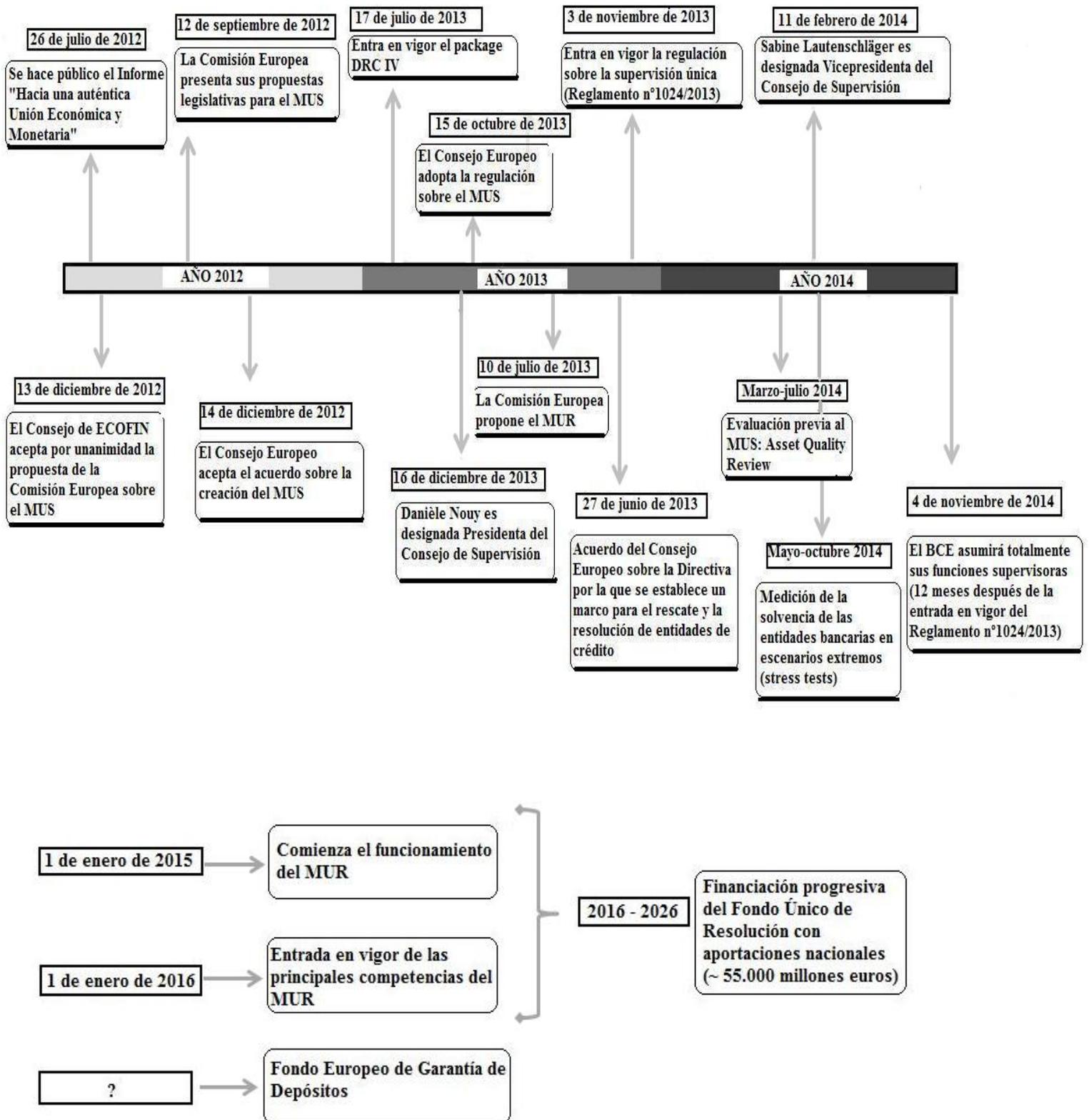
la efectividad de la unión bancaria para la consecución de todos sus objetivos, a parte del encadenamiento teórico entre los objetivos *sátelite* que se ha presentado en el trabajo, la unión bancaria sí es una pieza fundamental para sus objetivos nucleares y para la moneda única. Una vez en vigor, la valoración de la futura unión bancaria respecto a su efectividad en el largo plazo como instrumento para la consecución de sus objetivos ofrece un campo de estudio de gran interés.

Ahora bien, la unión bancaria no es la única tarea pendiente de la UEM quien, para afrontar esta crisis estructural, también ha defendido la necesidad de una unión fiscal y política. Se presagia, por tanto, una larga y complicada espera hasta conseguir la auténtica UEM. No podía ser de otra manera ya que eso es una crisis estructural, *“las crisis consisten precisamente en el hecho de que lo anterior está muriendo y lo nuevo no puede nacer todavía; en el ínterin, surgen una gran variedad de síntomas”*⁴⁴. En ello, precisamente, se encuentra la Unión Económica y Monetaria.

⁴⁴ Gramsci, Antonio *“Cuadernos de la cárcel”*, Volúmen “Pasado y Presente”, Ed. Einaudi, 1951.

8.ANEXO 1.- "CRONOLOGÍA DEL PROCESO EUROPEO DE UNIÓN BANCARIA"

Fuente: Elaboración propia



9.ANEXO 2.- “SECTOR BANCARIO EN LA UEM”

Gráfico ANX 2.1.- “Tamaño del sistema bancario, total activos domésticos en relación al PIB”

Los activos domésticos incluyen las operaciones bancarias dentro de cada país, incluyendo filiales y sucursales de bancos extranjeros. En cuanto a Luxemburgo (LU), los datos son: 2007= 34,5; 2010= 32,2; 2013= 27,3

Fuente: CE, European financial stability and integration (2014)

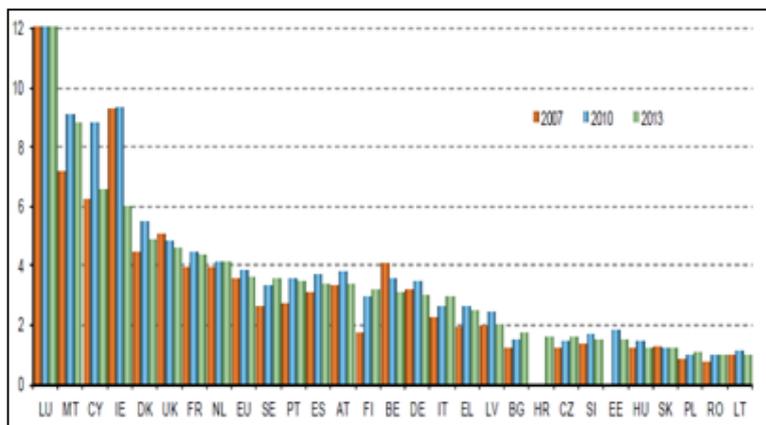


Gráfico ANX 2.2.- “Concentración del mercado, porcentaje del total de activos concentrado en cinco grandes entidades de crédito”

La concentración del mercado bancario varía mucho entre los países de la UEM. Países como Alemania (DE) y Luxemburgo (LU), se caracterizan por sistemas bancarios atomizados. En cambio, los mercados de Lituania (LT) y Estonia (EE) están muy concentrados.

Fuente: CE, European financial stability and integration (2014)

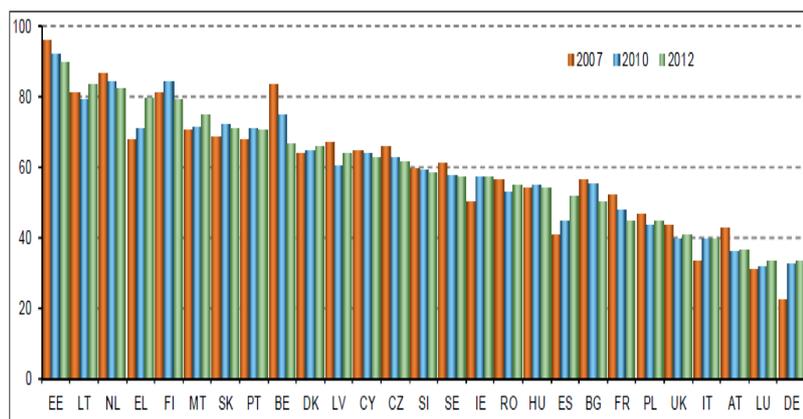
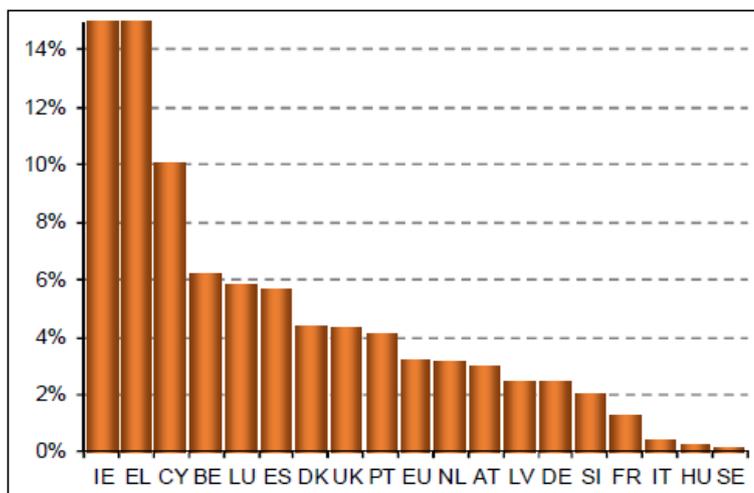


Gráfico ANX 2.3.- “Inyecciones públicas de capital al sector bancario, porcentaje PIB 2012”

Irlanda (IE) es 38,4% y el de (EL) 19,3%

Los datos muestran cómo los Estados han tenido que acudir al rescate (*bail-out*) de las entidades para evitar el colapso del sistema financiero. La unión bancaria nace, entre otros objetivos, para reducir el coste fiscal (contribuyentes) de las quiebras bancarias.

Fuente: CE, European financial stability and integration (2014)



9. ANEXO 2.- “SECTOR BANCARIO EN LA UEM”

“BUCKETS”	G-SIBs	SEDE EN LA UEM
5 (3,5%)	Vacio	
4 (2,5%)	HSBC JP Morgan Chase	
3 (2%)	Barclays BNP Paribas Citigroup Deutsche Bank	BNP Paribas (Francia) Deutsche Bank (Alemania)
2 (1,5%)	Bank of America Credit Suisse Goldman Sachs Group Crédit Agricole Mitsubishi UFJ FG Morgan Stanley Royal Bank of Scotland UBS	Group Crédit Agricole (Francia)
1 (1%)	Bank of China Bank of New York Mellon BBVA Groupe BPCE Industrial and Commercial Bank of China Limited ING Bank Mizuho FG Nordea Santander Société Générale Standard Chartered State Street Sumitomo Mitsui FG Unicredit Group Wells Fargo	BBVA (España) ING Bank (Países Bajos) Santander (España) Société Générale (Francia) Unicredit Group (Italia)

Tabla ANX 2.1.- “G-SIBs en la UEM”

El FSB utiliza la denominación Bancos Sistémicamente Importantes a nivel global para designar a aquellos bancos cuya quiebra, ya sea por su tamaño, su complejidad o la interconectividad sistémica, puede afectar al conjunto del sistema financiero y a la actividad económica. Las G-SIBs se clasifican según su importancia sistémica en 5 categorías (*buckets*) que indican la capacidad adicional de absorber pérdidas que deberán poseer las instituciones financieras internacionales de importancia sistémica. (BIS, 2011)

A falta de una lista de los bancos sistémicamente importantes a nivel europeo, E-SIBs (el FSB no utiliza esa clasificación), se han señalado qué bancos de los sistémicamente importantes a nivel global son europeos. En el caso de España, por ejemplo, tanto el BBVA como el Santander (G-SIBs) se encuentran entre los bancos que, a partir de otoño de 2014, pasan a estar directamente supervisados por el BCE por tener carácter significativo. En cambio, existen otros bancos, como Sabadell Atlántico, que aun no siendo G-SIBs, sí son significativos a nivel europeo para encontrarse bajo la supervisión del BCE.

Fuente: Financial Stability Board (FSB), Lista de G-SIBs (Noviembre 2013), elaboración propia

10. BIBLIOGRAFÍA:

Ana y Pilar Llesma (2013). *La armonización de la regulación bancaria europea*, Fundación de Estudios Financieros, EFE, en Anuario del euro, pág.163. Disponible en web: <http://www.fef.es/new/publicaciones/papeles-de-la-fundacion/item/280-anuario-del-euro-2013.html>

Banco Central Europeo (2012). *Financial integration in Europe*, abril.

Bank for International Settlements (2011). *Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement*. Disponible en web: <http://www.bis.org/publ/bcbs201.pdf>

BBVA Research (2013). *Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias*, Documentos de trabajo N° 13/26. Disponible en web: http://www.iberglobal.com/files/union_bancaria_bbva.pdf

Beck, Thorsten. *Why the rush? Short-term crisis resolution and long-term bank stability*, en "Banking union for Europe: Risks and challenges" Ed. Thorsten Beck, 2012, pág. 35. Disponible en web en <http://www.voxeu.org/article/why-rush-short-term-crisis-resolution-and-long-term-bank-stability>

Comisión Europea, MEMO (2013 a). *A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone*. Disponible en web: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-1168_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1168_en.htm)

Comisión Europea (2013 b). *An Integrated Financial Framework for the Banking Union: Don't forget Macro-Prudential Supervision*. Disponible en web: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp495_en.pdf

Comisión Europea (2013 c). *Commissioner Michel Barnier's remarks at the ECOFIN Council*. Disponible en web: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-1186_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1186_en.htm)

Comisión Europea (2014). *European financial stability and integration*. Disponible en web:

https://www.ecb.europa.eu/events/conferences/shared/pdf/EC_financial_integration_report.pdf?d8d7b6095ff770bebc48aa6ad25a9542

Consejo Europeo (2012). *Declaración de la Cumbre de la zona del euro*, 29 de junio de 2012.

Consejo Europeo (2012). *Towards a Genuine Economic and Monetary Union, interim report*.

Darvas y Silvia Merler (2013). *The European Central Bank in the age of banking union*. Bruegel Policy Contribution. Disponible en web: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/796-the-european-central-bank-in-the-age-of-banking-union/>

Draghi, Mario (2012). *Introductory statement at the hearing of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, 17 December*. Disponible en web en: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121217.en.html>

Fernandez de Lis, Santiago, (2013). *La Unión Bancaria: una cuestión de supervivencia para el euro*, en “La Unión Bancaria”, Colegio Universitario de Estudios Financieros, CUNEF, Documentos de trabajo N.º.9, pág. 47. Disponible en web en http://www.cunef.edu/descargas/20130520_103438.pdf

Fernández Méndez de Andrés, Fernando, (2013). *Últimos avances en el proceso de Unión Bancaria Europea: Obstáculos y condicionantes*, en “La Unión Bancaria”, Colegio Universitario de Estudios Financieros, CUNEF, Documentos de trabajo N.º.9, pág.17. Disponible en web en http://www.cunef.edu/descargas/20130520_103438.pdf

Financial Stability Board (Noviembre 2013). *2013 update of group of global systemically important banks (G-SIBs)*. Disponible en web en: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_131111.pdf

Fondo Monetario Internacional, IMF Discussion Note (2013). *A Banking Union for the Euro Area*. Disponible en web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>

Garicano, Luis. *Five lessons from the Spanish cajas debacle for a new euro-wide supervisor* en “Banking union for Europe: Risks and challenges” Ed. Thorsten Beck, 2012, pág.77. Disponible en web en <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>

Goodhart, Charles. *Funding arrangements and burden sharing in banking resolution*, en “Banking union for Europe: Risks and challenges” Ed. Thorsten Beck, 2012, pág. 105. Disponible en web en <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>

Gros, Daniel (2013). The single European market in banking in decline - ECB to the rescue? en “Banking union for Europe: Risks and challenges” Ed. Thorsten Beck, 2012, pág. 51. Disponible en web en <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>

G. Cecchetti, Stephen, (2010). *La reforma financiera: Progresos hasta ahora*. Discurso con motivo del Foro Económico de Westminster, Londres, Bank for International Settlements. Disponible en web en: http://www.bis.org/speeches/sp101004_es.pdf

Ioannidou, Vasso, “*A first step towards a banking union*”, en “Banking union for Europe: Risks and challenges” Ed. Thorsten Beck, 2012, pág 85. Disponible en web: <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>

Jacopo, Carmine y Stefano Micossi (2012). *Banking union: A federal model for the European Union with prompt corrective action*, Centre for European Policy Studies (CEPS) Policy Brief.

La Unión Bancaria, un proceso irreversible en marcha (2014). Informe del Centro del Sector Financiero de PwC e IE Business School. Disponible en web: http://csf.ie.edu/sites/default/files/inf_union_bancaria_ok.pdf

Llopis Estramiana, Félix (2010). *Presente y futuro de la regulación de solvencia de las entidades de crédito españolas: de la preocupación por el capital al paradigma de la regulación macroprudencial*. Disponible en web: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3601/documento/a3.pdf?id=4408>

London Economics (2002). *Quantification of the macro-economic impact of integration of the EU financial markets*, Final report to the European Commission- Directorate General for the internal market.

Malo de Molina, José Luis (2012). *Las fragilidades de la Unión Económica y Monetaria y el papel de la Unión Bancaria para su superación*, Banco de España. Disponible en web: <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/estudios/Arc/fic/estu291113.pdf>

Maudos, Joaquin (2013 a). *Unión bancaria. ¿Sí o no? Condicionantes*. Disponible en web: <http://www.uv.es/maudosj/publicaciones/Papeles%20de%20la%20Fundacion%202013.pdf>

Maudos, Joaquin, (2013 b). *Valoración del estado de la integración financiera en la Unión Europea* en “Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos”. Fundación de Estudios Financieros, Madrid, pág. 233, 2013.

Mersch, Yves (2013). *On the road to a banking union: the way forward from the ECB's perspective*, Banco Central Europeo. Disponible en web: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp131118.en.html>

Osborne, George. *Mansion House speech*, 14 de junio de 2012. Disponible en web: <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/9332318/George-Osbornes-Mansion-House-speech-in-full.html>

Pisany-Ferry, Jean (2012). *The euro crisis and the new imposible trinity*. Bruegel Policy Contribution. Disponible en web: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/674-the-euro-crisis-and-the-new-impossible-trinity/>

Pisany-Ferry, Sapir, Véron y Guntram B. Wolff (2012). *What kind of European banking unión?* Bruegel Policy Contribution. Disponible en web: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/731-what-kind-of-european-banking-union/>

Uría, Francisco. *Iniciativas regulatorias necesarias para la Unión Bancaria*, en “*La Unión Bancaria*”, Colegio Universitario de Estudios Financieros, CUNEF, Documentos de trabajo Nº.9, 2013, pág.27. Disponible en web: http://www.cunef.edu/descargas/20130520_103438.pdf

Wagner, Wolf. *How to design a banking union that limits systemic risk in the Eurozone?* en “Banking union for Europe: Risks and challenges” Ed. Thorsten Beck, 2012, pág. 119. Disponible en web: <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>

Wyplosz, Charles. *Banking union as a crisis-management tool*, en “Banking union for Europe: Risks and challenges” Ed. Thorsten Beck, 2012, pág. 17. Disponible en web: <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>

11. Abreviaturas

AQR	Assets Quality Review
BCE	Banco Central Europeo
BIS	Bank for International Settlements
CE	Comisión Europea
CSBB	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
DRC	Directiva de Requisitos de Capital
D-SIFIs	Domestic Systemically Important Financial Institutions
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
E-SIBs	European Systemically Important Banks
EU	European Union
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSA	Financial Stability Authority
FSB	Financial Stability Board
G-SIBs	Global Systemically Important Banks
G-SIFIs	Global Systemically Important Financial Institutions
LTRO	Long-term Refinancing Operations
MoU	Memorándum of Understanding
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
OMT	Outright Monetary Transactions
RRC	Reglamento de Requisitos de Capital
RTS	Regulatory Technical Standards
SMP	Securities Markets Program

UEM	Unión Económica y Monetaria
UE-28	Unión Europea (28 miembros)
UE-18	Unión Europea (18 miembros)

Estados miembros (UE-28)

AT	Austria	FI	Finlandia	LU	Luxemburgo
BE	Bélgica	FR	Francia	MT	Malta
BG	Bulgaria	GR	Grecia	NL	Países bajos
CY	Chipre	HU	Hungría	PL	Polonia
CZ	República Checa	HR	Croacia	PT	Portugal
DK	Dinamarca	IE	Irlanda	RO	Rumanía
DE	Alemania	IT	Italia	SE	Suecia
EE	Estonia	LT	Lituania	SI	Eslovenia
ES	España	LV	Letonia	SK	Eslovaquia
				UK	Reino Unido

Estados miembros (UE-18, UEM)

AT	Austria	IE	Irlanda
BE	Bélgica	IT	Italia
CY	Chipre	LU	Luxemburgo
DE	Alemania	LV	Letonia
EE	Estonia	MT	Malta
ES	España	NL	Países Bajos
FI	Finlandia	PT	Portugal
FR	Francia	SI	Eslovenia
GR	Grecia	SK	Eslovaquia

