



FACULTAD DE DERECHO

LAS DEFICIENCIAS DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: LA UNIÓN BANCARIA

Autor: María Inés Bergareche García-Miñaur

Tutor: Dr. Emiliano García Coso

Madrid

Abril 2014

María Inés
Bergareche
García-Miñaur

LAS DEFICIENCIAS DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: LA UNIÓN BANCARIA



RESUMEN

La reciente crisis ha iniciado un proceso de fragmentación financiera en el marco de la Unión Europea que se ha hecho incompatible con la moneda única. Como una solución a esta situación y con ánimo de suplir algunas de las deficiencias de la Unión Económica y Monetaria, surge la Unión Bancaria con tres pilares necesarios para su total consolidación: un mecanismo de supervisión único, un mecanismo de resolución y un esquema de garantía de depósitos común. Sin embargo, todavía no es posible construir una UEM sobre la base de un diseño óptimo principalmente por el problema legal que supone la necesidad de unanimidad a la hora de reformar los Tratados.

Palabras clave: integración financiera, fragmentación, Unión Económica y Monetaria, unión bancaria, Mecanismo Único de Supervisión, Banco Central Europeo.

ABSTRACT

The recent crisis has started a process of financial fragmentation within the European Union that has become inconsistent with the common currency. As a solution to this situation and in order to meet some of the faults of the Economic and Monetary Union, the Banking Union emerges based on three figures: a single supervisory mechanism, a single resolution mechanism and a common deposit protection scheme. However, it is still not possible to build an EMU based on optimal design mainly because of the legal problem of the need for unanimity when it comes to reforming the Treaties.

Keywords: financial integration, fragmentation, Economic and Monetary Union, banking union, Single Supervisory Mechanism, European Central Bank.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	III
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA INTEGRACIÓN DE LOS MERCADOS FINANCIEROS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	3
1. La importancia de un mercado financiero único.....	3
1.1. Aproximación al concepto de mercado integrado.....	3
1.2. Los beneficios de la integración.....	5
2. La evolución de la integración financiera.....	8
2.1. Los primeros avances del proceso de integración financiera.....	8
2.2. El impacto de la crisis y la fragmentación de los mercados financieros.....	9
III. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: LA UNIÓN BANCARIA	12
1. Las deficiencias de la Unión Económica y Monetaria.....	12
1.1. El diseño institucional de la UEM.....	12
1.2. La manifestación de las deficiencias: la crisis y la fragmentación de los mercados financieros.....	14
2. Medidas necesarias para una verdadera UEM: la unión bancaria	17
3. Los pilares necesarios para consolidar la unión bancaria	22
3.1. Mecanismo Único de Supervisión.....	23
3.2. Mecanismo Único de Resolución.....	24
3.3. Esquema único de garantía de depósitos.....	26
IV. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN.....	27
1. La inclusión de la supervisión en el seno del BCE.....	27
2. Funciones y competencias encomendadas.....	30
2.1. Ámbito de actuación	30
2.2. Funciones atribuidas	31
3. Normativa aplicable	34
V. CONCLUSIONES.....	35
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	37

LISTADO DE ABREVIATURAS

ABE	Autoridad Bancaria Europea
BCE	Banco Central Europeo
CES	Consejo Económico y Social de España
CRU	Consejo de Resolución Único
EEMM	Estados Miembros
FEFF	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
FRU	Fondo de Resolución Único
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MEEF	Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
OGPE	Orientaciones Generales de Política Económica
OMT	Outright Monetary Transactions
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PNR	Programas Nacionales de Reforma
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de los avances en el proceso de integración de los mercados financieros en la Unión Europea, sobretudo a partir de la introducción de la moneda única, aún no se puede hablar de integración financiera como tal. Con el inicio de la crisis, este proceso no sólo dio un paso atrás sino que se puso de manifiesto la incapacidad de una respuesta común por parte de los Estados Miembros frenando su recuperación. Es más, la crisis se vio acentuada por la ausencia de regulación y la falta de coordinación en la práctica de los instrumentos creados en materia de política económica.

Estas características son las derivadas de una Unión Económica y Monetaria mal construida y con insuficiente compromiso por parte de los Estados de ceder competencias más allá de la política monetaria. En sus inicios, el proyecto apostaba por una evolución gradual del fenómeno de la integración que impulsaría la toma de las demás medidas necesarias para su consolidación. Sin embargo, la realidad ha supuesto una evolución asimétrica en términos de crecimiento y competitividad que ha resultado principalmente en el exceso de endeudamiento de algunos países y que, en definitiva, ha mermado la efectividad de la política monetaria supuestamente única.

En este contexto y conscientes de la necesidad de acabar con el vínculo entre los riesgos soberano y bancarios nacionales, surge (entre otras cosas) la necesidad de una unión bancaria con un Mecanismo Único de Supervisión a la cabeza y con el fin de ayudar a construir una UE más integrada. Sin embargo, para su total conclusión existen aún una serie de dificultades principalmente derivadas de la reticencia a la cesión de competencias y de las barreras existentes a la hora de reformar los Tratados de la UE.

El presente trabajo pretende analizar las deficiencias y lagunas encontradas en el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria a raíz de la reciente fragmentación de los mercados financieros como consecuencia de la crisis financiera. Así mismo, como uno de los pasos indispensables para alcanzar una verdadera UEM, se busca identificar las medidas que resultan necesarias a fin de alcanzar la Unión Bancaria, con especial énfasis en la regulación del Mecanismo Único de Supervisión bancaria. Se persigue finalmente determinar si las medidas tomadas y previstas hasta la

fecha han sido o serán de utilidad para lograr la enunciada UEM y los principales obstáculos a la hora de perseguirla.

Con el fin de abordar los objetivos propuestos se ha realizado una revisión de la extensa opinión doctrinal, de algunos documentos institucionales y de la normativa pertinente. Para la selección de artículos, se ha acudido a distintas bases de datos y a revistas de divulgación donde obtener una gran diversidad de opiniones de los distintos autores principalmente del ámbito económico y legal. Los documentos institucionales han consistido básicamente en informes y boletines regulares publicados por el Banco Central Europeo y disponibles en su página web. Por último, en lo relativo al marco legal, se ha realizado un análisis del Reglamento (UE) No 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.

En cuanto a la estructura, además de este capítulo introductorio, el trabajo se distribuye en otros cuatro capítulos. En el capítulo segundo, primero se realiza una descripción de lo que se entiende por integración en el ámbito de los mercados financieros y de los principales beneficios que supone la misma, así como su estrecha relación con el crecimiento económico. En un segundo apartado, y como marco contextual, se expone la evolución de la integración en la UE con especial atención a la reciente fragmentación provocada por la crisis financiera. En el capítulo tercero, se comienza con un análisis de las deficiencias en el diseño inicial de la UEM y de cómo han influido en la crisis reciente y en la fragmentación financiera. A continuación, se proponen las medidas necesarias para una verdadera UEM centrándose en el ámbito de la integración bancaria y los pilares propuestos para conseguirla. En el capítulo cuarto, se realiza un análisis del Mecanismo Único de Supervisión como primer paso hacia la Unión Bancaria, de su inclusión en el seno del BCE y de las funciones encomendadas al mismo. Finalmente, en el capítulo quinto, se concluirá mediante una valoración personal acerca de los distintos aspectos tratados y sobre la utilidad de las medidas tomadas hasta el momento y los futuros desafíos en el camino para construir una verdadera UEM.

II. LA INTEGRACIÓN DE LOS MERCADOS FINANCIEROS EN LA UNIÓN EUROPEA

1. La importancia de un mercado financiero único

1.1. Aproximación al concepto de mercado integrado

Antes de entrar en el análisis de los beneficios y del desarrollo de la integración financiera europea y su situación actual tras la crisis, conviene definir el concepto de integración en el contexto de un mercado común.

La existencia de un mercado único debería suponer la igualdad de condiciones en el acceso a fuentes de financiación para los agentes económicos independientemente del lugar geográfico. Como consecuencia, un mercado integrado requeriría, además de una misma regulación, una similitud en los precios de los bienes y servicios en términos de vencimiento y riesgo, una ausencia del sesgo doméstico como inclinación hacia lo nacional en las carteras de inversiones, y una gran fluidez de transacciones transfronterizas entre sus miembros.

La ley del precio único es la que explica que, en un mismo mercado, bienes o servicios similares compartan un mismo precio sin estar sujeto a diferencias basadas en el lugar de la transacción. Para entender el fenómeno de la integración de los mercados financieros Vilariño (2004, pp. 1-2) explica:

La ley del precio único aplicada al ámbito financiero plantea la mayor o menor integración financiera en términos de la igualdad o diferencia de precios de activos financieros idénticos, independientemente de los factores geográficos.

Por tanto, habrá un mayor grado de integración cuanto más se verifique la ley del precio único por la que activos con identidad de flujos de caja futuros deberían tener identidad de precios.

Con esta afirmación es lógico pensar en la dificultad práctica que supone aplicar este método principalmente por la gran variedad de activos y las variables que los afectan que los hacen difícilmente asimilables. Sin embargo, también existen otras herramientas que permiten medir el grado de integración. De entre los indicadores más utilizados se encuentran aquellos que miden el volumen de transacciones entre los países miembros, y los que miden la existencia de un sesgo doméstico a través de la composición de las

carteras de los inversores. Estos indicadores basados en la cantidad, según el BCE (2008, p. 108), “se utilizan para determinar en qué medida los inversores han internacionalizado sus carteras para cosechar plenamente los beneficios de las posibilidades de diversificación que conlleva una mayor integración financiera”.

A la pregunta que se plantean Alonso y Cendejas (2012), “¿[c]uál es el nivel deseable de integración?”. Responden con el planteamiento de que será aquel que elimine toda distorsión que pudiera obstruir una asignación de recursos eficiente dentro de la zona del euro (Sapir, 2011, citado por Alonso y Cendejas, 2012, p. 27). La integración busca un mercado donde la asignación del capital sea para las oportunidades de inversión de mayor rentabilidad, sin tener en cuenta el factor geográfico del prestatario y prestamista. A pesar de esto, se debe seguir favoreciendo la entrada de nuevos rivales que impulsen la competencia y eviten una posición dominante de los intermediarios principales. A propósito de esta cuestión, Solans (2001), también realiza una aportación interesante estableciendo que la integración financiera no ha de entenderse necesariamente como unificación financiera.

Según Vilariño (2004), una de las principales dificultades de la integración financiera europea se encuentra en las diferencias institucionales, como son la regulación financiera y la supervisión, que afectan en dos puntos principales: primero en cuanto a que están incorporadas en los riesgos que afectan a activos que pueden parecer similares y, segundo, en cuanto que suponen barreras de entrada para agentes extranjeros en forma de costes de información y aprendizaje.

El hecho de no considerar factibles desde el punto de vista político medidas como la introducción de un sistema normativo y de supervisión único –en parte por la reticencia de algunos países hacia la transmisión de competencias-, llevó a las autoridades europeas a tomar un enfoque pragmático y dejar en manos del propio mercado la realidad de la integración. Como sostuvo Fonteyne (2006, p. 48):

Hasta ahora, este enfoque ha funcionado bien porque se han superado muchos de los obstáculos puramente técnicos, lo que ha llevado a importantes beneficios en términos de abaratamiento del capital y a mejores servicios para empresas y consumidores. **Pero las barreras que aún quedan para lograr la integración financiera plena son enormes y para eliminarlas será necesario un firme compromiso político** (énfasis añadido).

Como se expondrá más adelante este pragmatismo inicial, fruto de la concepción evolutiva de la integración que inspiraba el proyecto de unión monetaria, se ha quedado corto. Otros autores, como Verón y Breugel (2010, p. 259), también opinan igual y exponen que, “[l]a idea de que la integración del mercado podría llevarse a cabo mediante la liberalización sin una fuerte posición reguladora al nivel de la UE parece ahora insostenible”.

Por tanto, y tal y como se verá en apartados posteriores, si bien se ha ido avanzando en la creación de un mercado único europeo en el campo de productos y servicios financieros, aún no es posible hablar de integración financiera como tal. Y es aquí donde se ponen de relieve las deficiencias de la Unión Económica y Monetaria (UEM) que han sido, en última instancia, las culpables del carácter desigual y segmentado de los mercados. Estas deficiencias han acabado creando un círculo de contagio de problemas motivado principalmente por una coordinación laxa que ha limitado la capacidad de gestión de crisis. Todo esto se expondrá con mayor profundidad más adelante.

1.2. Los beneficios de la integración

Para poder entender la importancia de un mercado financiero único, es preciso conocer primero algunos de los beneficios que reporta la integración a la economía en general y, en particular, los beneficios en el ámbito financiero y bancario del conjunto de la zona del euro.

De una forma gradual, la integración económica en el marco europeo se ha ido traduciendo en ventajas para sus miembros. Una mejor asignación de los recursos, aprovechamiento de economías de escala, precios más estables, mejora de la eficiencia, mayor innovación y avances tecnológicos, y posibilidades de elección más amplia y libre para los consumidores de bienes y servicios, son algunos ejemplos en los que ha jugado un papel crucial el camino recorrido por la Unión Monetaria. Como sostiene el Consejo Económico y Social de España [CES] (2013, p. 49):

Todo ello ha permitido, por lo menos hasta el inicio de la actual crisis económica y financiera internacional, un mayor crecimiento de las economías y del empleo de los Estados miembros, un impulso importante de los países con menor renta y el mantenimiento del modelo social europeo de cohesión, solidaridad e igualdad de oportunidades.

Por su parte, un sistema financiero integrado es de vital importancia para el proceso de creación de un mercado único y de una verdadera UEM. De acuerdo con un informe del BCE (2008), se pueden enumerar las siguientes ventajas. En primer lugar, facilita la eficacia y transmisión de la política monetaria en la Eurozona.

[...] el sistema financiero constituye el primer canal por el que discurre la ejecución de la política monetaria única, su integración, estabilidad y eficiencia resultan esenciales para la transmisión fluida y eficaz de los impulsos de la política monetaria a toda la zona del euro” (BCE, 2008, p. 13).

En segundo lugar, es relevante a la hora de mantener la estabilidad financiera dado que propone mejores oportunidades de diversificar el riesgo y de aumento de liquidez en los mercados. Si bien, al mismo tiempo, una mayor integración aumenta las posibilidades de contagio entre los países. En tercer lugar, el fin de la integración financiera está ligado a mejorar los sistemas de pago y de liquidación para una mayor eficiencia en la transferencia de flujos financieros. Finalmente, se trata de un proceso de gran relevancia que ayuda a canalizar los fondos de los inversores hacia aquellos que registran un déficit asegurando una mejor asignación de los recursos fomentando un crecimiento económico fuerte y sostenible.

Según el citado informe, estas son algunas de las razones por las que el Eurosistema tiene un gran interés en que prospere el proyecto de integración financiera en Europa y, de forma especial, en la zona del euro. En concreto, tiene como objetivo caminar hacia un único mercado financiero en el que todos los participantes:

(i) estén sujetos a un conjunto único de normas cuando decidan comprar o vender los correspondientes instrumentos o servicios financieros, (ii) tengan igual acceso a los mismos instrumentos o servicios financieros, y (iii) reciban el mismo trato cuando operen en el mercado (BCE, 2008, p. 107).

De otro lado, Maudos (2013a, p. 9) afirma que, “[e]stá demostrado que la integración financiera favorece el desarrollo financiero y este el crecimiento [...]”. El autor hace referencia a una serie de beneficios económicos derivados de la integración, entre otros: mayor acceso a fuentes de financiación, que permite a su vez beneficiarse de economías de escala; aumento de la competencia en un mercado mayor; mejoras de eficiencia en la intermediación financiera; mayor liquidez y profundidad de los mercados, debido a su aumento de tamaño; mayor diversificación en términos de riesgo; etc. A pesar de esto, advierte también la existencia de riesgos como la mayor velocidad de transmisión de perturbaciones entre países dentro del mercado único.

Incluso existen estudios, como el realizado por London Economics (2002), que relacionan el crecimiento económico con el desarrollo financiero. En concreto, el estudio muestra como un punto adicional de integración financiera en la UE podría resultar en un aumento del PIB anual en términos reales de hasta un 1% en diez años. El desarrollo financiero está estrechamente relacionado con la integración puesto que ambos procesos influyen en la eficiencia financiera. Sin embargo, el desarrollo financiero está ligado a la innovación y mejora organizativa e institucional del sistema de forma que contribuye a eliminar las posibles asimetrías. Por tanto, para incrementar la eficiencia es necesario complementar la integración con el desarrollo ya que, aún en un mercado completamente integrado, pueden encontrarse problemas que afecten a la asignación del capital (BCE, 2008).

En definitiva, el fin último de la integración financiera, es la aportación de beneficios económicos vía la reducción en el coste de acceso a la financiación. Así, las numerosas ventajas enunciadas permitirían a los inversores obtener rendimientos con menos riesgos a través de la diversificación y a los prestatarios financiarse de forma más barata y segura en mercados financieros desarrollados. Además, en el recorrido de la UEM se hace necesario un mercado único y cohesionado para que las medidas tomadas por el BCE en materia de política monetaria sean fructíferas y dejen de ser un impedimento las diferencias nacionales.

Todo ello no obstante, además de ser conscientes del riesgo que entraña este fenómeno como catalizador del efecto contagio, es necesario resaltar una serie de desafíos a los que todavía ha de enfrentarse el proceso de integración y que López (2007) clasifica en tres grandes grupos. Los obstáculos de tipo legal hacen referencia a la ausencia de una normativa común en materia por ejemplo de fusiones y adquisiciones en el sector bancario o de la distinta fiscalidad de los instrumentos financieros. Así mismo, se dan obstáculos fruto de una deficiente iniciativa y coordinación por parte del sector privado así como de una tendencia cultural y política nacionalista. Se enmarcan en este último grupo, las barreras idiomáticas y en materia de cultura financiera existentes en los distintos países miembros además de la presencia de movimientos proteccionistas entre las autoridades de determinados Estados.

2. La evolución de la integración financiera

2.1. Los primeros avances del proceso de integración financiera

El primer paso hacia la integración se remonta al año 1957 en el que la firma del Tratado de Roma por los padres fundadores de la Unión Europea (UE) sentaron las bases para la creación de un mercado común basado en la libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios. Para la integración financiera, el verdadero impulso empezó en los años ochenta con la apertura de las cuentas de capital y la licencia única bancaria. Si bien hubo que esperar hasta 1992 para que el mercado único se viese completado oficialmente, los obstáculos transfronterizos, incluidos los de actividades financieras, seguían siendo importantes.

Con la llegada del euro en 1999 se dio un nuevo impulso a la integración financiera al desaparecer los costes ligados al tipo de cambio y los riesgos de las operaciones entre países. Por un lado, la eliminación del riesgo de tipo de interés y las reglas de ajuste cambiario, permitieron el acceso de un mayor número de inversores a diversos mercados, aumentando así la amplitud y profundidad de los mismos. Por otro lado, la supresión de las primas de riesgo cambiario en la zona del euro, unido a la reducción de las primas derivadas de la relevancia otorgada a políticas económicas coordinadas, disminuyó los costes financieros de forma significativa (González-Páramo, 2007).

La integración se dejó en manos del funcionamiento de los mercados y comenzó una evolución desigual entre los mismos y también entre los países. La convergencia de tipos de interés, permitió a los países más restringidos desde la óptica financiera y con unos tipos de interés altos, nivelarse con aquellos de tipos menores y así aumentar sus inversiones vía reducción del coste de acceso a la financiación. Estos países, esencialmente los del sur de Europa, fueron los principales beneficiarios del proceso de integración.

De los distintos informes anuales que publica el BCE en materia de integración financiera, se deduce que los avances difieren de forma considerable dependiendo del mercado analizado y del grado de integración de su infraestructura. Así, tomando los distintos mercados que conforman el ámbito financiero, se puede tener una aproximación del grado de integración de cada uno y palpar las desigualdades que indican una falta de coherencia en su conjunto. Sin olvidar la finalidad del presente

trabajo, únicamente se expondrán los principales rasgos de aquellos que se consideran de interés para el mismo.

En el caso del mercado monetario de la Eurozona, se demuestra que se alcanzó una integración casi plena desde la implantación del euro. Con anterioridad, todavía existían aspectos como el riesgo de tipo de cambio o de interés y costes elevados de transacción, que desincentivaban las actividades financieras transfronterizas. Hasta el año 2007 los tipos de interés entre los países se mantuvieron muy cercanos debido al ya mencionado efecto de la convergencia.

Por lo que se refiere a los mercados bancarios, se mostraba una clara diferencia en el nivel de integración entre la banca mayorista y la minorista, más fragmentada. Se observaba mayor dispersión de los tipos de interés bancarios entre países y de forma especial en el crédito al consumo. Estas diferencias de tipos aplicados por las entidades de crédito se podían (y pueden) asociar a múltiples circunstancias, entre las que aparecen: escenarios asimétricos de las economías nacionales –en términos de riesgo de tipo de interés o de crédito, tamaño de empresas, estructura del sector y el desarrollo del mercado de capitales-, diferencias institucionales –como son la tributación, supervisión, regulación y protección del consumidor- y otras características de las estructuras financieras –como la financiación de los bancos y la competitividad- (BCE, 2008).

En resumen, en los años anteriores a la crisis y con la introducción del euro como factor determinante, se avanzó de forma considerable en la integración financiera en la zona del euro proporcionando a sus miembros una serie de beneficios derivados de la misma.

2.2. El impacto de la crisis y la fragmentación de los mercados financieros

Como se ha venido introduciendo, los avances en el proceso de integración financiera vieron un punto de inflexión en el inicio de la crisis, que ha demostrado, como afirman Alonso y Cendejas (2012, p. 45) que, “[...] más crisis implica necesariamente menos integración financiera”.

Así, las consecuencias provocadas por la crisis de 2007 y la posterior crisis de deuda soberana en 2010 con la desconfianza generalizada de los mercados financieros han supuesto un paso atrás en el grado integración financiera hasta entonces logrado. Para Fernández de Lis (2013, p. 48):

[...] en el verano de 2007 se produjo el peor “shock” posible para un área como el euro, integrada monetariamente pero no fiscalmente, y donde los bancos tienen aún en gran medida etiquetas nacionales: la quiebra de los mercados interbancarios, que trajo consigo una acusada fragmentación de los sistemas financieros.

En su informe anual de integración financiera, el BCE (2010), ya avisaba sobre la tendencia de los mercados a segmentarse a favor de prácticas dentro de sus propias fronteras a raíz de los acontecimientos sucedidos en el año 2008. Para 2009 apuntó un aumento de las tensiones de los mercados monetarios y financieros que iban afectando de forma negativa a la integración, sobre todo en aquellos segmentos que más habían sufrido con al inicio de la crisis.

Alonso y Cendejas (2012), señalan que este retroceso en la integración afectó en mayor medida a unos mercados: las bolsas perdieron su sincronización, los fondos de inversión, pensiones y aseguradoras se volvieron más conservadoras, y los mercados bancarios volvieron su foco a los mercados domésticos. De esta forma, el escenario de desintegración se sufrió más en los mercados mayoristas –como el interbancario y de deuda que contaban con un mayor nivel de integración-, teniendo un menor impacto en los minoristas –hasta entonces menos integrados- (Maudos, 2013b).

Como consecuencia, el sesgo doméstico de los portafolios se vio aumentado, se frenaron las transacciones transfronterizas y se produjo una divergencia en los precios de productos y servicios financieros entre países.

De la misma manera, la convergencia de tipos de interés que ayudó a los países con la nueva moneda, se tradujo en divergencia en el escenario de la crisis dando lugar a mayores costes de financiación que han dificultado la recuperación de los llamados *distressed countries*: Grecia, Irlanda, Portugal, Chipre, España e Italia, donde la prima de riesgo ha ejercido una gran influencia (Maudos, 2013b). Estas diferencias en los costes de acceso a la financiación hacen que los tipos de interés bancarios en los países respondan al tipo de interés de la deuda pública en vez de a los tipos de intervención del BCE. Así, se crea un círculo que acaba por romper la eficacia de las herramientas de la política monetaria única.

A pesar de los esfuerzos del BCE -introduciendo medidas no convencionales e inyecciones de liquidez- por impedir una mayor fragmentación y restaurar la confianza en los mercados de la Eurozona, la situación actual está lejos de la conseguida antes de la crisis y siguen siendo necesarias nuevas líneas de actuación que sustenten los cimientos del euro.

En definitiva, tal y como afirma el propio BCE (2012), la crisis financiera ha demostrado la rapidez con la que tensión financiera puede propagarse entre las instituciones financieras y los estados, especialmente en un sistema financiero altamente interconectado e integrado, que cuenta con el peligro para la estabilidad financiera que supone el fuerte vínculo entre los estados soberanos y el sector bancario. Por ello, es vital avanzar en la integración financiera, y, en particular, en la bancaria donde se hace evidente la necesidad de un marco regulatorio y de supervisión único que se estudiará más adelante.

III. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: LA UNIÓN BANCARIA

1. Las deficiencias de la Unión Económica y Monetaria

1.1. El diseño institucional de la UEM

Dentro del análisis de las deficiencias de la UEM, es importante hacer referencia al diseño institucional y a las razones que impulsaron la decisión del mismo así como a los posibles riesgos y problemas que supondría.

En 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) que finalmente introduce el marco institucional y legal para la creación de una Unión Económica y Monetaria. En virtud del mismo, se modificaron los Tratados fundacionales introduciendo un capítulo consagrado a la política económica y monetaria sobre el que asentar la UEM y se establecía un calendario para su creación.

El 1 de enero de 1999 se da comienzo a la tercera fase con la fijación de los tipos de cambio entre monedas de los Estados miembros participantes y la adopción del euro. A partir de esta fecha, se transfirieron al Eurosistema -encabezado por el BCE-, las competencias referentes a la política monetaria y a la política de tipo de cambio. Desde entonces, el Consejo de Gobierno del BCE asume la dirección de la política monetaria única que se traduce en el mantenimiento de la estabilidad de precios. Por su parte, los Estados miembros siguen conservando su soberanía en cuanto a políticas económicas con arreglo a un marco europeo de coordinación.

La razón de este diseño institucional, que presenta una política monetaria única y común frente a políticas fiscales y estructurales descentralizadas, la explica el BCE en muchos de sus informes. Citando textualmente uno de ellos:

El principal motivo de esta dicotomía es que, **mientras que la política monetaria de una unión monetaria es indivisible por naturaleza, las políticas económicas han de tener en cuenta las características y los marcos institucionales nacionales** y, por consiguiente, su ejecución puede resultar más eficiente si se realiza a nivel nacional. Por otra parte, dejar las políticas económicas fundamentalmente en manos de los Gobiernos nacionales también permite cierto grado de competencia en este campo para aumentar la eficiencia de las políticas y promover las buenas prácticas (énfasis añadido) (BCE, 2008, p. 21).

Sin embargo, esta decisión provocó la reacción de un gran número de expertos que avisaron de los riesgos de una unión monetaria sin unión fiscal, haciendo referencia a una serie de problemas: la posibilidad de que los gobiernos se vieran impulsados a aumentar de forma insostenible sus niveles de deuda pública obligando al BCE a anularla con inflación, o que estos niveles de endeudamiento contagiaran de forma negativa a otros países, forzando a rescates para proteger el conjunto del área del euro (De la Rocha, 2010). A esto se unía el problema de la pérdida de competencia de los Estados participantes del euro en materia de política monetaria y cambiaria. Una unión monetaria significa que sus miembros pierden el poder de devaluar sus monedas lo que significa que tendrán que tomar medidas alternativas para empujar la competitividad y estimular sus economías. De esta forma, los países que entraran en dificultades tendrían limitados los medios para salir de la recesión por sí mismos.

Teniendo en cuenta estos riesgos especialmente derivados de la interdependencia de las economías nacionales como consecuencia de una mayor integración económica y financiera, las políticas económicas se dejaron en manos de los gobiernos sometidas a una coordinación de nivel europeo. Así “los Estados miembros deben tener presentes los posibles efectos de contagio [...] y sus políticas económicas han de orientarse hacia la estabilidad para garantizar su compatibilidad con el objetivo principal de la política monetaria única” BCE (2008, p. 21). Además, se establecieron otras limitaciones: se introdujo la cláusula de no asistencia entre países, se otorgó total independencia al BCE para blindarle frente a posibles influencias de los gobiernos nacionales para reducir la deuda vía inflación y, finalmente, se le prohibió financiar de forma directa los déficits de los Estados. Con respecto a esto último, se ha criticado en múltiples ocasiones la actuación pasiva del BCE en comparación con otros bancos centrales como la Reserva Federal estadounidense o el Banco de Inglaterra. Según el CES (2012), con la intención de frenar los procesos especulativos así como dar estabilidad a los mercados, sería necesario ampliar el poder del BCE (reformando sus estatutos) permitiéndole intervenir de forma directa inyectando liquidez o incluso convirtiéndolo en prestamista de los Estados. Se defienden así para el BCE facultades como la compra de bonos, reducciones de tipos de interés, subastas de liquidez a los bancos y el carácter de prestamista de último recurso de las que sí goza la Reserva Federal americana.

En cuanto a la coordinación de políticas económicas, pueden llevarse a cabo desde dos enfoques distintos. El enfoque normativo, que consiste en someter las políticas a leyes y procedimientos rigurosos, y el enfoque laxo, que se basa en el apoyo y vigilancia de carácter multilateral entre Estados miembros y el diálogo a nivel comunitario. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su artículo 119, prevé tres modelos distintos de formulación de políticas según los ámbitos de la UEM: transferencia plena de competencias en política monetaria, coordinación normativa en materia de política fiscal, y coordinación laxa en las demás políticas económicas (BCE, 2008).

Para conseguir esta coordinación y contar con unos criterios comunes, se desarrollaron una serie de instrumentos de gobernanza económica. En 1997 se adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) que contribuyó a mejorar el marco fiscal, reforzando las disposiciones del Tratado sobre disciplina presupuestaria, con un procedimiento multilateral de vigilancia en su doble vertiente preventiva y correctora. Las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), adoptadas en virtud del art. 120 del TFUE y coordinadas en el seno del Consejo de la UE, que establecen recomendaciones dirigidas a los responsables de las políticas macroeconómicas y estructurales sin contemplar mecanismos ejecutivos ni sancionadores. En 2005, se acordó refundir las OGPE con las Directrices de Empleo (art. 148 del TFUE), pasando a ser las Directrices Integradas. Y por último, los Programas Nacionales de Reforma (PNR) destinados a alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa del año 2000. En el año 2010, y con el fin de corregir los puntos débiles de la anterior, la Estrategia de Lisboa se sustituyó por la Estrategia Europa 2020. Como consecuencia, se otorga mayor peso al Consejo Europeo en su papel de impulsor de la aplicación del programa de reformas y de reforzar la supervisión de las políticas de reformas de los EEMM.

1.2. La manifestación de las deficiencias: la crisis y la fragmentación de los mercados financieros

A pesar de los instrumentos creados, la crisis reciente ha puesto de manifiesto las limitaciones de una coordinación laxa apreciable tanto en la formulación como en la aplicación de normas y recomendaciones europeas. En palabras de los autores Becerril, Maíllo y Moltó (2013, p. 9):

La crisis financiera de 2008 puso de manifiesto dos hechos: el primero, que los tres **instrumentos de gobernanza económica existentes hasta ese momento eran insuficientes** para hacer frente a la misma (énfasis añadido). El segundo, que la mala aplicación de los mismos favoreció los fuertes desequilibrios macroeconómicos que se produjeron en algunos de los países de la Unión y que se acentuaron con la llegada de la crisis.

A modo de ejemplo, en el marco de política fiscal, las reglas del PEC –supuestamente establecido desde un enfoque normativo–, no se siguieron de forma estricta y muchos países incumplieron el límite de déficit del 3% en más de una ocasión. Esto supuso una situación de rebeldía generalizada en la zona del euro en materia fiscal y de deuda pública entre los años 2000 y 2007. Los informes de la Comisión Europea que manifestaban dichos incumplimientos fueron desoídos e incluso se logró una reforma de los procedimientos sancionatorios impulsada por Francia y Alemania en el año 2005. Al respecto, cabe resaltar la discrecionalidad que se produjo de hecho en los procedimientos sancionatorios. A pesar de haber incumplido el límite de déficit durante tres años consecutivos en el período 2002-2004, Alemania y Francia no fueron sancionadas cuando sí se sancionó a Portugal unos años antes. Todo esto provocó una pérdida de credibilidad en el PEC que se hizo más laxo permitiendo a los países el uso indiscriminado de políticas de expansión del gasto público, que traerían graves consecuencias.

Con lo dicho hasta ahora se puede apreciar que una debilidad (o deficiencia) del sistema establecido para la UEM, está en la falta de consistencia práctica en aquellas competencias que se dejaron en manos nacionales donde se aprecia una falta de incentivo y de presión multilateral entre los países de actuar conforme al bien común de la Eurozona. La posibilidad de que los Estados puedan tomar distintas medidas y respuestas individuales ante perturbaciones económicas comunes y de nivel europeo reduce la eficacia de las mismas y fomenta las diferencias entre Estados limitando la capacidad para gestionar una crisis. Como refleja el CES en su informe:

Se ha echado en falta una mayor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y una mayor y mejor gobernanza. Las respuestas ante la crisis se han caracterizado, en buena medida, por un clima de desconcierto y, en muchas ocasiones, por falta de coordinación entre las partes implicadas. Tanto la Unión Europea como los Estados miembros adoptaron medidas anticrisis calificables de unilaterales o poco consensuadas, lo que ha llevado a que algunas medidas adoptadas por unos países afectasen negativamente a otros. CES (2012, p. 37).

Por lo que plantean algunos autores –como por ejemplo, Malo de Molina (2011)- es importante partir de la concepción evolutiva de la integración que inspiraba el proyecto de unión monetaria. Así, el diseño inicial de la UEM no pretendía ser el definitivo sino ir modelándose a medida que se sucediesen acontecimientos que la encaminasen hacia una mayor integración económica y fiscal. Se puede decir que el proyecto de la unión monetaria era un primer paso que serviría de impulso para una mayor integración y convergencia real –entendiendo como nominal la fijada en los criterios de convergencia- entre las economías de los países del área. Como ya se ha visto, esta evolución idílica no ha tenido lugar en la práctica y finalmente se ha llegado a una clara divergencia entre países principalmente manifestada en términos de competitividad y endeudamiento. Es más, la política monetaria única en estos países junto a la falta de coordinación de la política económica, han contribuido al aumento de estos desequilibrios.

Como se ha visto anteriormente este primer impulso hacia la convergencia de las economías nacionales, fue el que llevó a la casi eliminación de los diferenciales de los tipos de interés presentes en la UEM en los años anteriores a la crisis, aproximando sus niveles de rendimiento de la deuda pública. Esto es señal de que en la etapa de crecimiento económico el mercado de deuda no funcionó como instrumento de discriminación de la deuda soberana en función del riesgo de las economías, sino que cotizaba únicamente en clave monetaria. De esta forma, el mercado de deuda falló como indicador de la evolución de las economías y como corrector de disparidades de la Eurozona impidiendo a los países con problemas (como los *distressed countries*), reaccionar para solventarlos (CES, 2013).

Durante estos años anteriores se apreciaba una situación asimétrica en el interior de la zona del euro. Los países centrales se enfrentaban a dificultades para crecer mientras que las economías periféricas se vieron impulsadas por el acceso a costes de financiación favorables. No obstante, esta situación divergente se justificó bajo los avances de la convergencia y la política monetaria funcionó de manera uniforme. Sin embargo, la inadecuación de las restantes políticas y los desequilibrios se tradujeron en exceso de demanda y de gasto para algunos de estos países periféricos que registraban altos niveles de endeudamiento exterior que los mercados financiaban sin casi capacidad de discriminación. Con la crisis en 2007 estos desequilibrios aumentaron dando lugar a resultados distintos de las economías europeas en función de sus variables

internas de costes de financiación, finanzas públicas y necesidades de ajustes estructurales.

Esta fragmentación de los mercados financieros ha afectado también a la otra cara de la UEM: la efectividad de la política monetaria y su supuesto carácter de “única” se ha perdido (Maudos 2013a). La segmentación de los mercados impide a la unión monetaria hacerse realidad y ni siquiera las medidas introducidas por el BCE han conseguido que la misma se traduzca al sector real de la economía. Es cierto que las entidades financieras pueden obtener liquidez favorable del BCE, esto no significa que las empresas –sobre todo pequeñas y medianas- puedan acceder a créditos financieros también favorables. Los diferenciales de los tipos de interés entre países, e incluso dentro del mismo país son muy altos para las empresas lo que indica que la prima de riesgo juega un papel importante. En definitiva, las decisiones del BCE en cuanto a política monetaria no surten el mismo efecto en los países cuyos tipos de interés se ven más condicionados por la prima de riesgo que por el tipo de intervención.

Como conclusión a lo expuesto, se puede decir que los acontecimientos de los últimos años han puesto de relieve las grandes diferencias de los países que integran la UEM así como las deficiencias de la misma. Deficiencias en su vertiente económica, consecuencia de su arquitectura inicial, en la política monetaria y, en definitiva, en la UEM como unión política. Sin embargo, a pesar de los problemas y la presión política por parte del eje Alemania-Francia, muchos autores -como Becerril *et al.* (2013)-, aún ven la situación como un estímulo para unir liderazgos y voluntades políticas.

2. Medidas necesarias para una verdadera UEM: la unión bancaria

Teniendo en cuenta las deficiencias analizadas con anterioridad que, en definitiva, pueden resumirse en la afirmación que hace Maudos (2013a, p. 8), “[...] si algo hemos aprendido de la actual crisis [...] es que no es posible construir una auténtica Unión Económica y Monetaria (UEM) en Europa solo en base a los pilares de una moneda y de una política monetaria única”. Conviene exponer las medidas que se han ido tomando así como las propuestas para lograr un buen funcionamiento de la misma y contribuir a la integración financiera y, en particular, a la integración bancaria pues es uno de los primeros objetivos para lograrla.

Las primeras decisiones de la UE ante la crisis se centraron en gran parte en la revisión del marco de gobernanza económica. Así, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron en 2011 un paquete legislativo dirigido a reforzar este marco mejorando la supervisión presupuestaria y macroeconómica, el sistema financiero, y estableciendo mecanismos de ayuda financiera.

Con el fin de salvaguardar la estabilidad financiera en un marco de integración, se crearon una serie de fondos de intervención que pudiesen apoyar a las economías más débiles en momentos de crisis. Una característica común es la configuración de estos mecanismos como actuaciones colaterales, que surgen con ánimo de suplir las deficiencias de intervención del BCE y la imposibilidad de una reforma del mismo, y a los que Linde (2012, p. 88) denomina como “tratados parásitos” de la UE. Así, con carácter temporal, se creó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) en 2010, que suponía la creación de la Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF). Este fondo sirvió para posibilitar los rescates de Irlanda, Portugal y el segundo rescate de Grecia. Con el agravamiento de la crisis se hizo evidente la insuficiencia del mismo y se creó un mecanismo permanente de resolución de crisis, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), principalmente previsto para 2013 si bien finalmente se puso en marcha en 2012. Este mecanismo terminaría asumiendo las tareas desempeñadas por la FEEF y el MEEF. A diferencia de estos últimos, el MEDE cuenta con capital propio y tiene capacidad para endeudarse sin embargo, no podrá ejercer plenamente sus funciones ya que, la posibilidad de recapitalización directa, exige previamente la figura de un supervisor bancario único. Para habilitar la creación del MEDE se comenzó con la modificación del art. 136 del TFUE al que se añadió el párrafo 3º:

Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.

En febrero de 2012 los EEMM de la zona euro firmaron una segunda versión -adaptada a las previsiones del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (TECG)- del Tratado por el que se establecía el MEDE. De esta forma, y tal y como explica Bar (2012, p. 78), “[...] la concesión de toda asistencia financiera a través

de los mecanismos previstos en el Tratado MEDE, estará condicionada a la previa ratificación del TCEG por el Estado de que se trate”.

Por su parte, el TCEG comenzó con la idea de llevar a cabo una reforma de los Tratados en materia de gobernanza económica, algo que enseguida fue descartándose por la necesidad de actuación urgente y por los problemas existentes en cuanto a requisitos procedimentales y necesidad de unanimidad. Así, tanto la Canciller alemana, Angela Merkel, como el Presidente francés, Nicolas Sarkozy, comenzaron a pronunciarse a favor de una reforma a partir de un nuevo tratado de carácter intergubernamental al margen de los procedimientos de la UE (Bar, 2012). Finalmente, la oposición del Reino Unido a cualquier intento de reforma por temor a que su regulación interna en el ámbito financiero pudiera verse restringida, motivó a la redacción del TCEG, concebido al margen y que contó finalmente con la firma de todos los EEMM de la UE a excepción del Reino Unido y la República Checa. Con la firma de este Tratado, los Estados firmantes se comprometen incorporar un techo de déficit en sus normativas “mediante disposiciones permanentes que tengan fuerza vinculante y ‘preferentemente de rango constitucional’ y sean de obligado cumplimiento en los procedimientos presupuestarios” (Bar, 2012, p. 83). En definitiva, se trata de una muestra de cómo el eje político franco-alemán ha conseguido imponer la incorporación de estas cláusulas de techo de déficit con las que ya había estado presionado y que motivó la reforma de la Constitución Española en 2011.

Sin embargo, las nuevas medidas de gobernanza económica no funcionaron. De un lado, los programas de ajuste aumentaron la recesión en los lugares implementados; de otro, las deficiencias en el marco institucional de la Eurozona condujeron a un proceso de retroalimentación ante las crisis soberana, bancaria y la actividad, que impedían la recuperación y el reajuste (Cortina, 2013). Entre tanto, los mercados se planteaban una probable ruptura del euro al considerar la unión monetaria inviable sin una integración económica y política que contase al menos con un prestamista de última instancia, una unión bancaria y una unión fiscal. Ante esta situación alarmante, finalmente se dio un giro en la gestión de la crisis. Como explica Cortina (2013, p. 40):

En verano de 2012 la situación era crítica y las autoridades europeas acabaron por aceptar lo inevitable: las políticas nacionales de austeridad y reforma eran necesarias, **pero no llegarían lejos si la unión monetaria no se convertía en una “genuina unión económica”** (énfasis añadido).

Por un lado, el BCE consiguió calmar a los mercados. Primero con el anuncio en julio de 2012 de su presidente, Mario Draghi, de que haría “todo lo necesario para salvar el euro” que acabó con el riesgo de ruptura del mismo. Y más tarde, con la creación de un nuevo instrumento en septiembre (de Transacciones Monetarias Directas, OMT en sus siglas en inglés) mediante el cual, el BCE realizaría compras ilimitadas de deuda soberana a corto plazo en el mercado secundario de aquellos países miembros que solicitaran ayuda al MEDE.

Por otro lado, a finales de junio del mismo año, el presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy, presentó un primer informe acerca de la visión de futuro de la UEM, en colaboración con los presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE. Según el mismo, el reto fundamental era el refuerzo de la UEM para asegurar el bienestar económico y social manteniendo un nivel conveniente de competitividad, coordinación y convergencia a largo plazo. Con este fin, se planteaba la construcción de una nueva arquitectura basada en cuatro pilares fundamentales: financiero, presupuestario, económico y político. Este primer informe se llevó a la discusión del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 donde se acordó la estructura de los cuatro grandes pilares así como la creación de un sistema de supervisión bancario con una autoridad de resolución y un mecanismo de garantía de depósitos. En el mes de octubre se presentó un informe intermedio con su posterior intercambio de pareceres en el Consejo Europeo de 18 y 19 de octubre de 2012. Finalmente, el 14 de diciembre de 2012, se presentó un informe final con un plan de trabajo y plazos específicos.

Siguiendo lo que establecen en este informe final Van Rompuy, Barroso, Juncker y Draghi (2012), el fin es una UEM resistente e integrada que sirva a sus miembros de protección en caso de perturbaciones económicas, que preserve el modelo de cohesión social europeo y que mantenga a una Europa influyente a nivel mundial. Para lograr todo esto, se pedía un alto compromiso en un proceso establecido en tres fases.

Una primera fase (finales de 2012-2013) para asegurar la sostenibilidad presupuestaria y acabar con el círculo bancario-soberano a través de la aplicación rigurosa de un sistema más sólido de gobernanza presupuestaria, del establecimiento de un marco para una coordinación *ex ante* de las reformas de política económica (art. 11 TECG), de la creación del MUS y la entrada en vigor del Reglamento y Directiva sobre requisitos de capital, del acuerdo sobre el marco de resolución y de garantías de depósitos y,

finalmente, del marco operativo que permita la recapitalización directa por parte del MEDE. Una segunda (2013-2014) para completar el ámbito financiero integrado y sanear políticas estructurales a través del establecimiento del organismo común de resolución y de un mecanismo que facilite la coordinación, convergencia y ejecución de políticas estructurales. Y una tercera (después de 2014) que culminaría el proceso creando una función de amortiguación de choques a nivel central que mejore la capacidad de adaptación de la UEM con un sistema de seguros a nivel central y un aumento progresivo de la toma común de decisiones en materia de política económica a medida que avance la integración financiera. Como se puede extraer, no sólo han resultado ser medidas extremadamente ambiciosas en cuanto a plazos se refiere, sino también en cuanto a su contenido que todavía requiere de grandes compromisos políticos por parte de los Estados sobretodo en el marco presupuestario.

En el presente trabajo se van a tratar principalmente los avances en el marco financiero pues una unión bancaria es prioritaria para la construcción de un mercado integrado de los servicios financieros. Se trata de un compromiso que se ha visto obstaculizado por asuntos de carácter técnico y político y que no encuentra necesidad de postergarse más tiempo como bien han demostrado los últimos años.

La importancia de una unión bancaria europea es crucial para dotar de la estabilidad financiera necesaria a un mercado que camina hacia la integración. Como señala Uría (2013, p. 57):

[...] todos los analistas coinciden en que la construcción de una Unión Bancaria podría ser el modo más eficaz de romper el vínculo actualmente existente entre riesgo soberano y balances bancarios, garantizando así condiciones más homogéneas en el conjunto de la Eurozona. Se trata de **romper con lo que Joseph Stiglitz ha llamado “una economía vudú” en la que el Gobierno rescata a la banca y los bancos rescatan a los Estados a través de la compra de deuda pública** (énfasis añadido).

Más concretamente, el establecimiento de la unión bancaria en el marco de un mercado integrado, permitirá que el acceso y los costes de financiación en una misma moneda no difieran entre bancos con perfiles de riesgo y solvencia similares. También se ocupará de romper el círculo vicioso soberano-bancario, al ser una institución de nivel europeo la responsable de rescatar a bancos con dificultades, y ayudará a terminar con la fragmentación financiera al contar con una supervisión única que impida la nacionalización en la toma de medidas. Además, la supresión del riesgo de

redenominación y la regulación unificada, conseguirían una transmisión homogénea de la política monetaria sin que el riesgo país en los tipos de interés anulara sus efectos.

En suma, de constituirse plenamente, dotaría de un sistema institucional, económico y financiero más robusto que impedirá que se repitan los sucesos recientes. Contaríamos con un sector bancario común con mayor estabilidad y seguridad –menor probabilidad de quiebras-, con una mejor protección de sus clientes –mejor supervisión y cobertura-, y con un menor impacto sobre los contribuyentes en caso de una crisis bancaria (Maudos, 2013a).

La unión bancaria como un todo, al formar parte de una iniciativa más global como es una auténtica UEM, tiene partes de unión monetaria, unión fiscal y mayor unión política. Es en esta cesión de soberanía en el ámbito fiscal donde el compromiso de algunos países se muestra más reticente y hace que el avance sea más lento de lo deseable. Sin embargo, si realmente se quiere avanzar hacia una verdadera UEM, se trata de un tema al que habrá que enfrentarse tarde o temprano para la creación de un Tesoro Europeo, necesario para la sostenibilidad de la zona del euro, y para concretar una verdadera coherencia de reglas fiscales que no impidan un funcionamiento óptimo de la política monetaria.

3. Los pilares necesarios para consolidar la unión bancaria

Ya se ha puesto de relieve como la unión bancaria es un paso imprescindible para la estabilidad financiera de la Eurozona y para sentar las bases de la recuperación económica. Sin embargo, hay que tener en cuenta la necesidad de avanzar en sus tres pilares para entender completada la Unión Bancaria Europea.

Como se estableció en el informe final de Van Rompuy *et al.* (2012), “[...] un marco financiero integrado debe tener dos elementos centrales: una supervisión bancaria europea única y un marco común de garantía de depósitos y de resolución de crisis”. En otras palabras, para consolidar la unión bancaria será necesario contar con una supervisión integrada, un mecanismo de resolución de crisis europeo y un sistema de garantía de depósitos europeo. A continuación, se procederá a explicar la necesidad de los mismos en su conjunto para pasar a analizar con mayor profundidad las características del marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), como primer paso hacia una unión de mercados financieros.

3.1. Mecanismo Único de Supervisión

Demostrada la insuficiencia de la coordinación entre los supervisores de entidades de crédito nacionales, surge la necesidad de un mecanismo que integre las responsabilidades de supervisión con el fin de preservar la estabilidad financiera de la UE y de aumentar los beneficios de la integración de los mercados. Así, se crea el MUS como un sistema europeo de supervisión bancaria único con dos niveles -un nivel europeo y otro nacional- donde la responsabilidad final recae en el nivel europeo. En otras palabras, un supervisor descentralizado pero con poder de decisión último en la UE, un único marco de supervisión que sirva de garantía en la aplicación de una normativa homogénea, control de riesgo y prevención de crisis en toda la UE.

Esta función, tal y como estableció en el Reglamento del Consejo (UE) 1024/2013 de 15 de octubre de 2013, se encomienda al BCE puesto que, “[c]omo banco central de la zona del euro con amplia experiencia en cuestiones macroeconómica y de estabilidad financiera, [...] está en una posición adecuada para desempeñar funciones de supervisión [...]” (cdo. 13º). Dicho esto, el BCE llevará a cabo estas competencias en cooperación con los supervisores nacionales, que mantendrán algunas de sus competencias, y con la Autoridad Bancaria Europea (ABE), en cuanto a la utilización de unos criterios de interpretación y regulación homogéneos. De hecho, en el marco de la ABE, se aprobó el Reglamento 1022/2013, de 22 de octubre de 2013, que modificó el Reglamento (UE) 1093/2010, por el que se crea la ABE, para adaptarlo a las funciones específicas atribuidas al BCE. El sentido de que se llevase a cabo esta propuesta normativa, radica en el hecho de que los países no participantes del euro se pudiesen ver perjudicados en las votaciones por el peso del MUS (Uría, 2014). De esta forma, se acordó modificar el régimen de votación de la ABE –con un ámbito competencial que comprende la totalidad de EEMM-, manteniendo así “[...] su doble condición de ‘autoridad reguladora’ y ‘supervisor de supervisores’ a través de mecanismos jurídicos de naturaleza no imperativa pero igualmente eficaces” (Uría, 2014).

En cuanto al alcance del MUS, en diciembre de 2012 se llegó a un acuerdo por el cual sólo quedaban bajo supervisión directa aquellas entidades de crédito más significativas de la zona del euro, quedando el resto bajo supervisión nacional. Sin embargo, la idea final es que abarque la totalidad de las entidades de la Eurozona puesto que, si no, los

bancos más pequeños acabarían pagando una prima de riesgo que aumentaría sus costes de financiación.

El BCE asumirá las mencionadas funciones de supervisión a más tardar el día 4 de noviembre de 2014 –un año tras su entrada en vigor-. En caso de no estar preparado, podrá adoptar una decisión para fijar una fecha posterior (art. 33.2 del Reglamento). Mientras tanto, y desde noviembre de 2013, el BCE se ocupará de llevar a cabo el llamado *comprehensive assessment* entendido como un análisis integral de la situación de las entidades que estarán bajo supervisión directa. Para esta tarea, el BCE contará con la colaboración de los supervisores nacionales y de un asesor privado y supondrá un tripe análisis: evaluación de los riesgos de supervisión, revisión de calidad de activos y un estrés test junto a la ABE.

Sin embargo, a pesar de los avances, este sistema de supervisión no sirve por sí solo para alcanzar un mercado único bancario, mientras no se ponga en funcionamiento un mecanismo de resolución y un fondo de depósitos europeo (Maudos, 2013b).

3.2. Mecanismo Único de Resolución

El marco de resolución único surge principalmente como medida para limitar que los costes de las quiebras bancarias recaigan en los contribuyentes. Según el informe de Van Rompuy *et al.* (2012), este mecanismo debería establecerse en cuanto el BCE asuma sus funciones como supervisor. Abarcará todos aquellos bancos supervisados y deberá establecerse sobre la base de un régimen de gobernanza sólido, especialmente en materia sobre independencia y rendición de cuentas, así como en un dispositivo de apoyo común y efectivo para completar un marco financiero integrado. Contribuirá a esto último de distintas formas. Primero, garantizaría una toma de decisiones de carácter imparcial y oportuno de dimensión europea. Segundo, los costes de resolución serían más bajos y se acabaría con el vínculo bancario-soberano reduciendo al mínimo las cargas para los contribuyentes en caso de quiebras. Por último, servirá para complementar a la acción de los Estados miembros que realizarían una evaluación imparcial y oportuna sobre la necesidad de resolución.

Como se ha visto, la crisis ha manifestado la ausencia de un mecanismo que permitiera llevar a cabo la resolución de entidades bancarias con elementos transfronterizos por lo que se optó por acudir a una resolución doméstica de tal forma que fueran las

autoridades de los Estados afectados las que resolviesen los problemas de los bancos con sede en su territorio. Aún así, se ha visto como muchas autoridades no han tenido recursos suficientes para hacer frente a la crisis de sus bancos.

Consciente de este problema en el camino hacia un mercado financiero integrado, la Comisión Europea avanzó en la materia adoptando una serie de iniciativas que finalmente cristalizaron en una propuesta de Directiva en materia de rescate y resolución bancaria en junio de 2012. En la misma, se incluyen una serie de mecanismos jurídicos armonizados con los que deberán contar las autoridades nacionales de resolución bancaria a través de reformas en sus legislaciones. Estos mecanismos deberán articularse en las fases de preparación y prevención, intervención temprana, y de resolución.

La importancia de contar con un mecanismo de resolución europeo en un contexto donde la supervisión bancaria se haya transferido de forma efectiva al MUS es vital. Como establece Uría (2013, p. 64):

[...] una vez que un número relevante de bancos pasen a ser supervisados directamente por el Banco Central Europeo, no parecería coherente dejar a las autoridades nacionales el protagonismo en su eventual reestructuración o resolución. La supervisión bancaria común tiene como lógico compañero de viaje el establecimiento de una autoridad europea de resolución que cubra, al menos, los mismos bancos objeto de supervisión directa del BCE.

Así, se reconoce la necesidad de una resolución en el mismo espacio y nivel que la supervisión. De no ser así, o se caería en negligencia por parte del supervisor, o el propio supervisor entraría en conflicto con las autoridades nacionales llegando, en ambas alternativas, a desgastes políticos graves (Pérez, 2013). Sin embargo, en un escenario donde los sistemas de resolución de crisis son nacionales y encuentran su respaldo final en sus propios tesoros y haciendas, son los contribuyentes los que finalmente se ven perjudicados por cómo se manejan las situaciones de crisis a nivel nacional. Esta es la razón por la que se hace entendible el que algunos países – especialmente los saneados y poderosos- no quieran ceder su competencia en estas materias sin antes poner en marcha un sistema de resolución común con una garantía de depósitos compartida (Pérez, 2013).

Como avance relevante, el pasado 20 de marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo Europeo llegaron al acuerdo de respaldar el Mecanismo Único de Resolución (MUR) propuesto por la Comisión. Este acuerdo, junto con la Directiva en materia de rescate y

resolución bancaria, será ratificado definitivamente en abril de 2014 en sesión plenaria del Parlamento para ser posteriormente adoptado por el Consejo. De esta forma, además de contar con unas herramientas armonizadas, el MUR establece un marco único de toma de decisiones y del proceso de resolución. El MUR acordado está compuesto por dos textos: un reglamento que regule todo el proceso de resolución de bancos, con la creación de un Consejo de Resolución Único (CRU); y un acuerdo intergubernamental –una vez más, concebido al margen- que establece el Fondo de Resolución Único (FRU), compuesto por aportaciones de los bancos durante los 8 primeros años. Así, la entrada en vigor del MUR está prevista para el comienzo del año 2015.

3.3. Esquema único de garantía de depósitos

Una vez más, la crisis ha manifestado las limitaciones del proceso de armonización de los sistemas nacionales de garantías de depósitos. Sin embargo, a pesar de los avances en esta materia se hace necesario un auténtico sistema europeo de garantía para alcanzar la deseada unión bancaria.

La Directiva 94/19/CE dirigida a armonizar los sistemas de garantía de depósitos, fue modificada a raíz de la crisis por la Directiva 2009/14/CE. En el año 2010, la Comisión presentó una nueva propuesta de modificación más ambiciosa que finalmente se acordó en diciembre de 2013. Sin embargo, según establece Uría (2014), esta Directiva y los debates hasta el momento, no contemplan la constitución de un sistema de garantía único, sino que únicamente trata de avanzar en la armonización de los sistemas de garantía de depósitos existentes.

Por todo ello, se podría concluir que aún se está lejos de consolidar la Unión Bancaria en lo que a este último pilar se refiere. Si bien, dado que la lógica supone que un sistema único de supervisión y de resolución no podría funcionar correctamente, si finalmente los acreedores de los bancos dependieran de su propio sistema de garantía de depósitos, será sólo cuestión de tiempo que se establezca un mecanismo común de garantía de depósitos.

IV. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN

1. La inclusión de la supervisión en el seno del BCE

El Derecho originario de la UE prevé de forma expresa la posibilidad de que el Consejo de la UE atribuya al BCE funciones específicas en materias relacionadas con la supervisión de entidades de crédito. Así, el artículo 127, apartado 6, del TFUE dispone lo siguiente:

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

Por su parte, el artículo 25, apartado 2, de los Estatutos del SEBC y del BCE establece que, con arreglo a cualquier decisión del Consejo adoptada en virtud del apartado 6 del artículo 127 del Tratado, el BCE podrá llevar a cabo funciones específicas relativas a políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguros.

El Reglamento del Consejo (UE) 1024/2013 de 15 de octubre de 2013 que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (en adelante, el Reglamento), recurre –y no sin críticas- a la cláusula habilitante del mencionado artículo 127.6 del TFUE para dotar al BCE de funciones de supervisión bancaria. Al respecto, se ha objetado la interpretación extensiva del título en cuestión, e incluso, la insuficiencia para dar cobertura al mecanismo de supervisión. Incluso se ha llegado a cuestionar su legalidad, “la previsión de órganos específicos en el BCE, a los que se atribuyen las funciones de supervisión (Consejo de Supervisión) o sus garantías [...] es ilegal, ya que no están en el Tratado ni en el Estatuto del BCE” (Martínez López-Muñiz, 2013, citado por Laguna de Paz, 2014, p. 6).

Encomendadas estas tareas al BCE, conviene analizar la estructura organizativa interna del mismo. Como establece García Alcorta (2013), la toma de decisiones en materia de supervisión en el seno del BCE podría articularse atendiendo teóricamente a dos soluciones: atribuir dichas facultades a uno de los órganos existentes del BCE o constituir *ex novo* un órgano *ad hoc* que asuma tales responsabilidades.

Según se establece en el TFUE y en los Estatutos del SEBC y del BCE, en su organización interna, el BCE está formado por los siguientes órganos: un Comité Ejecutivo -compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros-, que se encarga de la gestión ordinaria; un Consejo de Gobierno -formado por los miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro-, que es el órgano fundamental encargado de la política monetaria así como de otras responsabilidades derivadas y relacionadas con ella; y un Consejo General formulado como un órgano de carácter transitorio mientras haya Estados miembros (EEMM) no acogidos al euro con funciones más secundarias.

Vista esta estructura, los autores entienden que la atribución de las funciones en materia de supervisión a uno de estos órganos se encontraría con la problemática de que ninguno de los mismos agrupa en su seno a los responsables de máximo nivel de las autoridades de supervisión de los EEMM, principalmente por el hecho de que los países no siempre atribuyen sus funciones de supervisión a los bancos centrales. En este sentido, García Alcorta (2013, p. 61), expresa lo siguiente:

No parece, por ello, que aquellos órganos del BCE, tal y como están diseñados actualmente, pudieran ser los adecuados para adoptar decisiones en materia de supervisión, especialmente si para adoptar decisiones el BCE debe apoyarse, en mayor o menor medida, en autoridades de supervisión distintas de los bancos centrales, que, como consecuencia, no han participado en aquella toma de decisiones.

La segunda opción de crear un órgano *ad hoc*, es la escogida por el Consejo para encajar la supervisión en el seno del BCE. Así, tal y como establece el artículo 26 del Reglamento, se crea un órgano interno –el Consejo de Supervisión-, compuesto por: un presidente, elegido por el Consejo; un vicepresidente, elegido de entre los miembros del Comité Ejecutivo del BCE; cuatro representantes del BCE, nombrados por el Consejo de Gobierno que no ejercerán funciones directamente relacionadas con la función de política monetaria; y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante. Además, se prevé la posibilidad de que cuando la autoridad competente no sea un banco central, el miembro representante en cuestión, acuda con un representante del banco central del Estado miembro de que se trate.

Las decisiones del Consejo de Supervisión se tomarán, en general, por mayoría simple de sus miembros -que contarán cada uno con un voto- y, en caso de empate, decidirá el

voto de calidad del presidente (art. 26.6 del Reglamento). A estos efectos, el Consejo de Supervisión establecerá un comité director con no más de diez de sus miembros, para que le ayude en sus actividades de preparación de las reuniones sin tener facultades decisorias. No obstante, las decisiones relativas al artículo 4, apartado 3, serán adoptadas por mayoría cualificada. Sin perjuicio del apartado 6, el apartado 8 establece que el Consejo de Supervisión:

[...] realizará la labor de preparación en lo que se refiere a las funciones de supervisión [...] y propondrá al Consejo de Gobierno del BCE [...]. Se considerará que todo proyecto de decisión queda adoptado salvo que el Consejo de Gobierno se oponga a ello [...].

Una vez expuesta su estructura, cabe decir que esta opción, además de comportar algunas sinergias vía información y conocimiento del sector, presenta también una serie de dificultades. Por un lado, se plantea la necesidad de modificar el TFUE y los Estatutos del SEBC y BCE para incluir este nuevo órgano como encargado de la dirección de la supervisión. Por otro lado, surge la cuestión acerca del posible conflicto de intereses entre las tareas de política monetaria y la supervisión bancaria ambas encomendadas al BCE. Cuestión que, según Fernández (2013), queda resuelta con la creación de un órgano independiente del Consejo de Gobierno del BCE que, en caso de conflicto, contará con derecho de veto que habrá de justificar si considera que las decisiones afectan a la política monetaria y a la estabilidad de precios.

Respecto a esta independencia, el propio Reglamento en su artículo 25 se ocupa de establecer que “[e]l BCE llevará a cabo las funciones que le atribuye el presente Reglamento sin perjuicio y con independencia de sus funciones de política monetaria y de sus demás funciones”. Desde el punto de vista organizativo, también estará separado el personal que intervenga en la ejecución de las funciones de supervisión que quedará bajo una estructura jerárquica separada y diferente. Además, se establece que el propio BCE garantizará que en el seno del Consejo de Gobierno, estén completamente diferenciadas las funciones monetaria y de supervisión que seguirán reuniones y órdenes del día estrictamente separadas. Finalmente, se prevé la creación de una comisión de mediación que resolverá las diferencias manifestadas por las autoridades de los EEMM afectados respecto de una objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión.

2. Funciones y competencias encomendadas

2.1. Ámbito de actuación

Encomendada esta tarea al BCE, la supervisión prudencial de las entidades de crédito queda repartida entre el mismo y las autoridades nacionales de la zona del euro. “En concreto, las competencias de supervisión del BCE se delimitan aplicando tres criterios acumulativos: (i) su pertenencia a la unión monetaria; (ii) su carácter de entidad de crédito; (iii) su carácter significativo o sistémico” (Laguna de Paz, 2014, p. 8).

Por un lado, abarcará únicamente a los países cuya moneda sea el euro. Sin embargo, el BCE podrá ejercer sus funciones en relación con entidades de crédito establecidas en EEMM que no tengan el euro como moneda, cuando se haya determinado una cooperación estrecha entre el BCE y la autoridad competente de dicho Estado miembro (art. 7.1 del Reglamento). El Estado miembro en cuestión deberá comprometerse a que su autoridad competente en materia de supervisión, cumpla con las orientaciones o solicitudes del BCE y proporcione toda la información requerida de sus entidades de crédito. Además, deberá adoptar las medidas que se le indiquen (art. 7.4 del Reglamento) pudiendo quedar suspendida o cesada la cooperación estrecha en caso de incumplimiento (art. 7.5 del Reglamento).

Por otro lado, tal y como establece el Reglamento en su artículo primero, el BCE se limitará a la supervisión prudencial de las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes (cuya moneda sea el euro o, sin serlo, hayan establecido cooperación estrecha). El ya citado art. 127.6 TFUE hace referencia a “entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros”. Sin embargo, el Reglamento se limita a encomendar al BCE tareas de supervisión de las entidades de crédito. Para la definición de entidad de crédito, en su artículo segundo, se remite al Reglamento (UE) nº575/2013 que señala a “una empresa cuya actividad consista en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia” (art. 4.1. R. 575/3013). De esta forma, quedarán fuera otras actividades financieras como son las entidades de seguros, inversión, mercados de valores, instrumentos de intervención pública económica o aquellas que no encajen en la definición europea de entidad de crédito (Laguna de Paz, 2014).

Finalmente, el BCE no abarcará a todas las entidades de crédito, sino únicamente a aquellas consideradas más significativas –unos 130 bancos-. La Comisión en su propuesta inicial, sí contempló una supervisión completa muy discutida y finalmente considerada como imposible e indeseable. Sin embargo, también se critica el hecho de que no se extienda a un mayor número de entidades teniendo en cuenta que existen algunas de menor tamaño, pero con gran concentración de riesgo y con posibles efectos desestabilizadores para el sistema (Laguna de Paz, 2014). Este no es el caso de las cajas de ahorro en nuestro país que, por norma general, sí entrarán bajo el paraguas del MUS al haber sido nacionalizadas, pero sí de las cajas regionales alemanas, de dudosa solvencia y transparencia que sí han conseguido escapar de la supervisión. Por tanto, otro elemento de crítica lo conforma la asimetría de actuación, mientras en España quedará bajo supervisión el 90% del sistema bancario, en Alemania únicamente el 50%. La elección de entidades bajo supervisión se hace en función de una serie de parámetros establecidos en el apartado 4, artículo 6 del Reglamento, como son: tamaño, importancia para la economía de la Unión o del Estado miembro participante, volumen significativo de las actividades transfronterizas.

2.2. Funciones atribuidas

El BCE desempeñará sus tareas con el fin de garantizar la seguridad y solidez de las entidades de crédito supervisadas, de velar por la estabilidad del sistema financiero de la Unión y los EEMM participantes, así como por la unidad e integridad del mercado interior, garantizando de esta forma la protección de los depositantes. En particular, deberá tener en cuenta los principios de igualdad y no discriminación (cdo. 30º del Reglamento).

Siguiendo la exposición de motivos del Reglamento y el artículo 4, apartado 1, del mismo, se establecen las funciones microprudenciales -centradas en las entidades concretas bajo supervisión- atribuidas al BCE:

a) En primer lugar, la autorización previa de acceso a las entidades de crédito que se establezcan en los EEMM participantes así como la revocación de la misma. Teniendo en cuenta las disposiciones específicas que contenga la legislación de los EEMM en dicha materia.

b) En segundo lugar, la evaluación de la idoneidad de la adquisición y venta de participaciones significativas en entidades de crédito, salvo en los casos de resolución bancaria.

c) En tercer lugar, debe velar por el cumplimiento de los requisitos que la normativa de la Unión impone a las entidades de crédito en materia de fondos propios, titulización, limitación de exposiciones, liquidez, apalancamiento, y la notificación y publicación de información en relación con los mismos.

d) En cuarto lugar, la supervisión en cuanto a las estructuras, procesos y mecanismos sólidos de gobernanza de las entidades, incluidos requisitos de idoneidad del personal responsable de la gestión, procesos de gestión de riesgos, mecanismos internos de control, políticas y prácticas de remuneración, y procesos de evaluación de idoneidad del capital.

e) En quinto lugar, llevar a cabo revisiones de evaluación para determinar si las entidades cuentan con los instrumentos y los fondos propios necesarios para una gestión y cobertura adecuada de sus riesgos. En su caso, podrá imponer requisitos específicos de fondos propios adicionales, de divulgación, de liquidez, y otras medidas en los casos que el Derecho de la Unión lo permita expresamente.

d) En sexto lugar, la supervisión en base consolidada de las matrices en EEMM participantes de entidades de crédito, sociedades financieras de cartera y sociedades financieras mixtas de cartera. En matrices no establecidas en EEMM, podrá participar en la supervisión, en particular en los colegios de supervisores, de las autoridades nacionales competentes. Además, podrá participar en la supervisión adicional de conglomerados financieros de los que formen parte las entidades y asumir la función de coordinador para conglomerado financiero.

e) Finalmente, y de mayor relevancia a efectos del trabajo, se establecen funciones referidas a la gestión en caso de crisis de las entidades bajo supervisión. Citando textualmente el artículo 4.1 en su apartado i):

realizar **funciones de supervisión** en relación con los planes de recuperación y la intervención temprana cuando una entidad de crédito o un grupo respecto del cual el BCE sea el supervisor en base consolidada incumpla o vaya a incumplir probablemente los requisitos prudenciales aplicables, y, únicamente en los casos en que el Derecho aplicable de la Unión estipule explícitamente la intervención de las autoridades competentes, en relación

con los cambios estructurales que han de introducir las entidades de crédito para evitar dificultades financieras o impagos, **con exclusión de toda atribución en materia de resolución** (énfasis añadido).

Sin embargo, las funciones no sólo se centran en el ámbito microprudencial, sino que también se extienden hacia el sistema financiero en su conjunto, ejerciendo funciones de carácter macroprudencial junto con las autoridades nacionales. El BCE será debidamente informado de la intención de las autoridades nacionales de adoptar este tipo de medidas pudiendo oponerse de forma motivada, debiendo tomar en cuenta la autoridad de que se trate de las razones del BCE antes de proceder con su decisión (art. 5.1. del Reglamento). Además, el propio BCE podrá –por su propia cuenta o a instancia de autoridad nacional- imponer requisitos más elevados de los aplicados por las autoridades competentes tal y como establecen los apartados 2 y 3 del artículo 5 del Reglamento. De darse esta situación, el BCE deberá cooperar estrechamente con las autoridades competentes que tendrán un plazo para oponerse. El BCE, antes de tomar una decisión, tendrá en cuenta la situación concreta del sistema financiero, la situación económica y el ciclo de cada Estado miembro.

Estas funciones sin duda contribuirán a prevenir una crisis como la ya experimentada sin embargo, no generarán un verdadero marco de confianza mientras no queden bajo supervisión la totalidad de las entidades ni se implementen las demás medidas necesarias para completar la Unión Bancaria. Para el ejercicio de las funciones ya enunciadas, el BCE podrá servirse de una serie de instrumentos. Concretamente, se le reconoce la capacidad de adoptar directrices, recomendaciones, decisiones y reglamentos necesarios para organizar o especificar las formas de ejecución de sus funciones (art. 4.3 del Reglamento).

Aquellas funciones de supervisión que no se encuentren entre las atribuidas al BCE, seguirán siendo ejercidas por las autoridades nacionales competentes (cdo. 28º del Reglamento).

Por último, la normativa encomienda al BCE una serie de competencias de supervisión e investigación para poder llevar a cabo sus funciones. En materia de investigación podrá: solicitar información (art. 10 del Reglamento), realizar investigaciones generales (art. 11 del Reglamento), y realizar inspecciones *in situ* (art. 12 del Reglamento).

3. Normativa aplicable

Una de las exigencias de la unión bancaria supone una normativa europea armonizada para las entidades bancarias. Sin embargo, pese a los avances en los últimos años, esta armonización no es completa y todavía existe cierto margen para los Estados. Al respecto, el artículo 4.3 del Reglamento hace referencia a la aplicación de la legislación nacional en los casos en que la legislación de la Unión venga establecida por Directivas. También aplicará la legislación nacional que contenga las opciones en los casos en que los Reglamentos otorguen de forma expresa opciones a los EEMM.

En conclusión, aún en el marco del MUS, el BCE, además de la normativa europea, aplicará también la estatal. Como explica Laguna de Paz (2014, pp. 14-15):

[...] en la mayor parte de los casos, esto se traduce en un reparto de funciones en el seno del MUS: las autoridades nacionales supervisan la aplicación de la normativa local, mientras que el BCE controla la observancia de la normativa europea.

V. CONCLUSIONES

Es un hecho que la crisis financiera ha supuesto un panorama de fragmentación de los mercados que han llegado a amenazar la ruptura del euro. Tras el análisis realizado considero que la continuidad de esta situación de desintegración es incompatible con la existencia de una UEM y que es imprescindible llevar a cabo una serie de medidas que impidan que la moneda única se vea amenazada en el futuro.

Con el objetivo de acabar con las consecuencias de la fragmentación surge la Unión Bancaria, algo que debería haber ido de la mano de la creación de la Unión Monetaria ya que las entidades financieras han resultado ser los principales canales de transmisión de la política monetaria. Por tanto, lejos de considerar que se trata de una solución a corto plazo, se dibuja como necesaria para la construcción de la iniciada UEM y vital si no se quiere acabar en una situación futura de ruptura del euro. Sin embargo, para conseguir una Unión Bancaria completa primero habrá que implementar sus tres pilares y sobretodo avanzar hacia un mecanismo de resolución y un fondo de garantía de depósitos más europeo y menos nacional que acabe por desvincular el riesgo soberano del bancario y que actúen como un marco de confianza ante crisis futuras en las que ya no se verán afectados los contribuyentes.

Es evidente que, de completarse, la Unión Bancaria no resolverá todos los problemas pero sí contribuirá a evitar una crisis como la experimentada y fomentará la aparición de entidades europeas más competitivas en un entorno globalizado. Además, es probable que la idea que persigue de compartir los riesgos a nivel europeo con un esquema de garantía de depósitos común, sirva de impulso para avanzar hacia una mayor integración fiscal –hoy en día impensable-, y así ir completando las deficiencias de la UEM en su faceta de “Económica”.

Por ultimo, es relevante destacar que existe un desajuste normativo e institucional que no permite avanzar de forma óptima hacia una mayor integración entre los países que forman parte de la UEM y el resto de la UE. Así, en vez de buscar el formato óptimo, las últimas respuestas se han ido diseñando buscando vías políticamente factibles, bien a través de interpretaciones excesivamente extensivas del Tratado –como es el caso de las funciones supervisoras encomendadas al BCE-, o bien a través de acuerdos intergubernamentales al margen de los procedimientos previstos y donde los pesos

políticos cuentan con gran poder de decisión –como es el caso de la resistencia de Alemania en el caso del MEDE-. Las principales causas que han conducido a estos atajos son la urgencia de las medidas como respuesta necesaria ante los acontecimientos recientes de la crisis y el problema legal de la unanimidad a la hora de reformar los Tratados. Sin embargo, considero que esta reforma acabará siendo ineludible y que, llegado el momento, habrá que tratar con la postura de Reino Unido y buscar la forma de incluirle o acabará excluyéndose definitivamente del proyecto de UE.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Autores citados

Alonso, F., & Cendejas, J. L. (2012). Integración monetaria y financiera en el periodo de crisis: los diferenciales de deuda como instrumentos de medida del riesgo país.

Revista de Economía Mundial, (31), 21-48.

Bar, A. (2012). La reforma constitucional y la gobernanza económica de la unión europea. *Teoría y Realidad Constitucional*, (30), 59-87. Extraído el 31 de marzo de 2014 desde

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2012-30-3120&dsID=Documento.pdf>

Becerril, B., Maíllo, J., & Moltó, M. (2013). Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU. Extraído el 27 de febrero de 2014 desde

<http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%20Informe%20IEE.pdf>

Cortina, A. (2013). Hacia la Unión Bancaria. *Documentos de Trabajo CUNEF*, (9), 39-46.

De la Rocha, M. (2010). El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren?. *Documento de trabajo Fundación Alternativas*,

(54). Fundación Alternativas. Madrid. Extraído el 10 de febrero de 2014 desde

<http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/el-futuro-de-la-union-economica-y-monetaria-europea-que-ha-fallado-y-que-reformas-se-requieren>

Fernández, F. (2013). Últimos avances en el Proceso de Unión Bancaria Europea: Obstáculos y condicionantes. *Documentos de Trabajo CUNEF*, (9), 17-26.

Fernández de Lis, S. (2013). La Unión Bancaria: una cuestión de supervivencia para el euro. *Documentos de Trabajo CUNEF*, (9), 47-55.

Fonteyne, W. (2006). De la Unión Monetaria a la Financiera: vencer los obstáculos pendientes para la integración financiera en Europa. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 43(2), 48-50.

Extraído el 26 de febrero de 2014 desde

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2006/06/pdf/fonteyne.pdf>

García Alcorta, J. (2013). Observaciones en torno al mecanismo único de supervisión bancaria en la Unión Europea, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* (34), 51-70.

González-Páramo, J.M. (2007). *La experiencia de integración financiera de la Unión Europea*. Discurso pronunciado en el II Foro Perú-Unión Europea: Una perspectiva del Perú, América Latina y Europa. Fundación Euroamérica, octubre, Lima.

Extraído el 11 de marzo de 2014 desde

<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2007/html/sp071029.es.html>

London Economics: (2002). *Quantification of the Macroeconomic Impact of Integration of EU Financial Markets*, noviembre 2002.

López, I. (2007). El proceso de integración de los mercados financieros en Europa. *Revista EAN*, (59), 87-98. Extraído el 10 de febrero desde

<http://journal.ean.edu.co/index.php/Revista/article/view/397/392>

Malo de Molina, J.L. (2011). La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única. *Información Comercial Española-Revista de Economía*, (863), 21-34.

Maudos, J. (2013a). Evolución reciente de la integración financiera/bancaria en la Unión Europea. *Documentos de Trabajo CUNEF*, (9), 7-16.

Maudos, J. (2013b). Valoración del estado de la integración financiera en la Unión Europea en *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos*, 233-248. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

Laguna de Paz, J.C. (2014, febrero). El mecanismo europeo de supervisión bancaria. XX Congreso Italo-Spagnolo dei professori di Diritto amministrativo, Roma, Italia.

Extraído el 13 de marzo de 2014 desde

<http://www.diritto-amministrativo.org/index.php?new=74>

Linde, E. (2012). La mutación de la Unión Europea y de su derecho originario: la modificación del artículo 136 del TFUE, y otros tratados (tratados parásitos) suscritos por estados de la Unión Europea, en particular, el tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (23), 87-104. Extraído el 27 de marzo de 2014 desde <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:REDUE-2012-23-6025&dsID=Documento.pdf>

Pérez, J. (2013). Sobre la economía política de la unión bancaria. Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). Extraído el 10 de marzo de 2014 desde <http://www.europeg.com/files/SOBRE%20LA%20ECONOMIA%20POLITICA%20DE%20LA%20UNION%20BANCARIA.pdf>

Solans, E.D. (2001). Los mercados financieros en la Unión Monetaria Europea, XXVIII Jornadas de Mercados Financieros, Valencia, 8 de junio de 2001.

Uría, F. (2013). La supervisión bancaria europea en 2014: una unión bancaria incompleta en *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos*, 57-68. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

Uría, F. (2014). Novedades en la construcción jurídica de la Unión Bancaria Europea. *Diario La Ley*, (8223).

Van Rompuy, H., Barroso, J. M., Juncker, J. C., & Draghi, M. (2012). Hacia una Auténtica Unión Económica y Monetaria. *Consejo Europeo*.

Extraído el 13 de enero de 2014 desde http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134207.pdf

Véron, N., & en Bruegel, S. F. (2010). La crisis bancaria en Europa. *Anuario internacional CIDOB*, 257-62.

Vilariño, A. (2004). Integración financiera en la Unión Europea. Extraído el 19 de febrero de 2014 desde http://www.angelvila.eu/Publicaciones_PDF/Integracion_Financiera_UE_Claves.pdf

Autores leídos pero no citados

Morata, F., & Peña, E. (2013). Federalismo fiscal y sostenibilidad del euro. En *Futuro de la eurozona, gobernanza económica y reacción social: Salidas europeas a la crisis*. Bilbao: Eurobask, 9-66.

Mingorance, A. C. (2004). Una postura crítica ante las propuestas de reforma del pacto de estabilidad y crecimiento. *Revista electrónica. 2ª época, 8*. Extraído el 28 de marzo de 2014 desde <http://www.uv.es/poleco/revista/num8/mingorance8.pdf>

Ramírez, A. (2012): Crisis del euro: el verano de todas las alarmas. *Viento Sur*, (124), 5-16. Extraído el 31 de marzo de 2014 desde http://www.vientosur.info/IMG/pdf/VS124_A_Alejandro_Verano_todas-las_alarmas.pdf

Normativa

Reglamento (UE) No 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. DOUE L287/63.

Propuesta de 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, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) no 1093/2010 el 6 de junio de 2012, COM (2012) 280 final. Extraído el 10 de marzo de 2014 desde <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2011066%202012%20INIT>

Documentos institucionales

Banco Central Europeo: (2008). *Décimo Aniversario del BCE*. Boletín Mensual. Extraído el 3 de marzo de 2014 desde <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/10thanniversaryoftheecbmb200806es.pdf>

Banco Central Europeo: (2010). *Financial Integration in Europe*, Frankfurt.

Banco Central Europeo: (2012). *Financial integration in Europe*, Frankfurt. Extraído el 13 de enero de 2014 desde <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201304en.pdf>

Consejo Económico y Social de España, (CES): (2012). *La nueva Gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*. Informe 03/2012. Extraído el 3 de febrero de 2014 desde <http://www.ces.es/documents/10180/319555/Inf032012>