



UNIÓN BANCARIA. ¿SÍ O NO? CONDICIONANTES

Joaquín Maudos.

**Catedrático de Análisis Económico de la Universidad de Valencia,
Investigador del Ivie y colaborador del CUNEF**

1. INTRODUCCIÓN

La crisis ha demostrado la imposibilidad de formar una auténtica Unión Económica y Monetaria (UEM) exclusivamente en base a la adopción de una moneda y una política monetaria única. La ausencia de una unión fiscal y económica ha impedido que los desequilibrios existentes entre los distintos países del área del euro puedan corregirse sin poner en peligro la UEM, cuya máxima tensión se ha alcanzado en el contexto de la crisis de la deuda soberana.

En este escenario, el informe de 26 de junio de 2012 del Presidente del Consejo Europeo, realizado en colaboración con la Comisión Europea, el Eurogrupo y el BCE marca la hoja de ruta a seguir para resolver la crisis del euro, siendo la construcción de un mercado financiero integrado uno de los cuatro pilares para construir una genuina UEM.

Hasta el estallido de la crisis, el nacimiento del euro y la adopción de un ambicioso Plan de Acción de los Servicios Financieros (PASF, cuyo objetivo era precisamente crear un mercado financiero integrado a nivel europeo) fueron suficientes para conseguir un rápido avance en el grado de integración financiera. Pero con la crisis, se ha producido un claro retroceso en el nivel de integración hasta entonces alcanzado, como demuestran los diferentes indicadores de integración, tanto en términos de precios (divergencia en tipos de interés entre países) como de cantidades (caída en la importancia relativa de las operaciones transfronterizas, aumento del sesgo

doméstico en los portafolios, etc.). En definitiva, el mercado financiero europeo se ha fragmentado, de forma que los tipos de interés bancarios responden más al riesgo de la deuda soberana de cada país que a los tipos de interés de intervención del BCE. De esa forma, el canal de transmisión de la política monetaria se ha roto (con lo que la política monetaria ya no es única), y los mercados interbancarios y de deuda se han fragmentando, lo que ha obligado al BCE recientemente a adoptar medidas extraordinarias como el programa de operaciones monetarias de compra-venta (OMT, en sus siglas en inglés).

Dada la importancia del crédito bancario en la estructura financiera de las economías europeas, el avance en la integración del mercado bancario europeo adquiere especial importancia en el conjunto del mercado financiero. Por este motivo, las recientes propuestas que emanan desde las distintas instancias europeas se dirigen precisamente a conseguir un mercado único bancario, cuya consecución requiere cuatro ingredientes: el código normativo único en forma de requisitos de capital, los sistemas armonizados de garantía de depósitos, un marco europeo único de rescate y resolución de crisis bancarias, y un mecanismo único de supervisión.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar el proceso de integración bancaria en Europa y el impacto de la crisis, así como las iniciativas en curso para conseguir una auténtica unión bancaria. Para ello, el artículo se estructura en tres epígrafes. En la sección 2 se analiza la relevancia de conseguir un mercado único finan-



ciero en Europa y la evolución del grado de integración desde el nacimiento del euro para mostrar el retroceso que ha tenido lugar tras el estallido de la crisis. En la sección 3 se hace una reflexión sobre las propuestas en las que se está trabajando en este momento a nivel europeo con el objetivo de alcanzar lo antes posible un mercado único bancario. Finalmente, la sección 4 contiene las conclusiones.

2. LA IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN FINANCIERA Y SU EVOLUCIÓN

¿Cuándo decimos que un mercado está integrado? El mercado único supone que, con independencia de la localización geográfica, los agentes económicos tienen igual acceso a las fuentes de financiación. Ello implica que se cumple la ley de un solo precio (el tipo de interés de productos homogéneos debe ser idéntico con independencia del país de origen), que no hay un sesgo doméstico en los portafolios, y que hay un elevado porcentaje de transacciones *cross-border*.

¿Por qué es tan importante avanzar hacia un mercado único? Un mercado único tiene muchas ventajas y algún inconveniente. Así, si bien en un mundo globalizado aumenta la vulnerabilidad de las economías ante un *shock* externo dado que aumenta su velocidad de transmisión y por tanto la inestabilidad financiera (como se ha demostrado en la crisis de las *subprimes*), la integración financiera favorece el desarrollo financiero y por esta vía el crecimiento económico. Así, el reciente estudio de la Fundación de Estudios Financieros (2012)¹ cuantifica en 0,025 puntos porcentuales de crecimiento del PIB la contribución del avance de la integración de los mercados financieros europeos en el periodo 1999-2010, habiendo caído un 36% la contribución (0,016 pp.) en el periodo de crisis 2007-2010.

¹ Fundación de Estudios Financieros (2012): *La Reforma de los Mercados Financieros Europeos*. 2012.

El avance en el grado de integración alcanzado hasta el estallido de la crisis se ha basado en cuatro palancas que se han revelado insuficientes en un contexto de crisis: la libertad de movimientos de capitales, la adopción de una moneda única, el PASF y la armonización de la regulación bancaria (como por ejemplo en materia de recursos propios). Así, el claro retroceso en la integración que ponen de manifiesto los informes e indicadores disponibles (como los informes semestrales del BCE y de la Comisión Europea, o los informes anuales de la Fundación de Estudios Financieros), han hecho necesario poner en marcha nuevas iniciativas centradas en el mercado bancario.

Los informes disponibles muestran un grado de integración financiera muy superior en los mercados mayoristas (interbancario y deuda) que en los minoristas (bancarios). Además, la evidencia muestra que si con la introducción del euro el mercado monetario fue el más rápido en avanzar en integración, también ha sido el que en menos tiempo y con más intensidad ha sufrido las consecuencias de la crisis. Así, como muestra claramente el gráfico 1, han aumentado enormemente las desigualdades de los tipos de interés interbancarios entre países. A partir de mediados de 2007 comienza una escalada en las diferencias de tipos entre países, que se recrudece en momentos puntuales como los vividos en la crisis de la deuda soberana y que en ocasiones se relaja tras las medidas extraordinarias de apoyo del BCE como las dos subastas extraordinarias a tres años con adjudicación plena que tuvieron lugar en diciembre de 2011 y febrero de 2012.

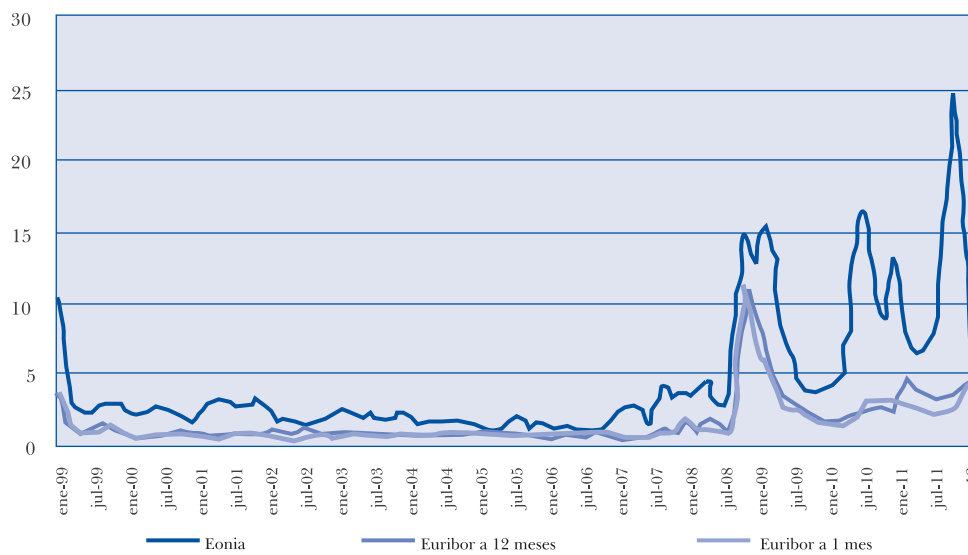
En el caso de los mercados bancarios minoristas, el gráfico 2 permite apreciar la menor integración en comparación con los menores valores de la desviación típica de tipos de interés del mercado monetario. También se constata el retroceso en la integración que se produce a partir mediados de 2008, donde se produce una brusca subida de la desviación típica. Además, se aprecian diferencias importantes en el grado de integración de cada producto bancario, con diferencias de tipos mucho más elevadas en el préstamo al consumo y en los depósitos que en el préstamo para la compra de vivienda.



Además del aumento de las diferencias de tipos de interés entre países, la crisis también ha afectado al volumen de transacciones transfronterizas con otros países de la UE. Los informes que realiza regularmente el BCE muestran una clara fragmentación del mercado interbancario, con un aumento desde media-

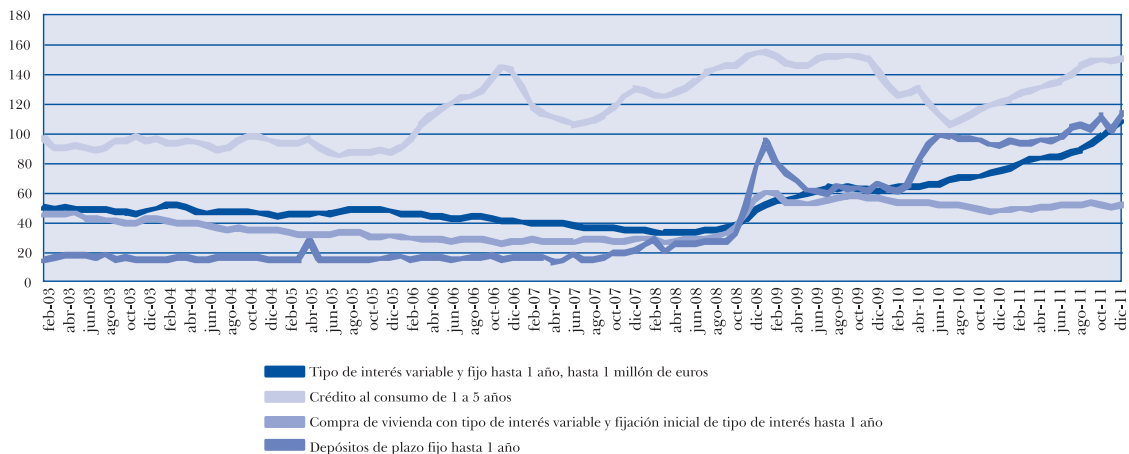
dos de 2007 del peso relativo de las operaciones domésticas en detrimento de las operaciones tanto con otros bancos de la eurozona como del resto de la UE. Y en los mercados de deuda, la segmentación es clara, con un cierre de los mercados para las emisiones de determinados países.

GRÁFICO 1. DESVIACIÓN TÍPICA ENTRE LOS PAÍSES DE LA EUROZONA DE LOS TIPOS DE INTERÉS DEL MERCADO INTERBANCARIO



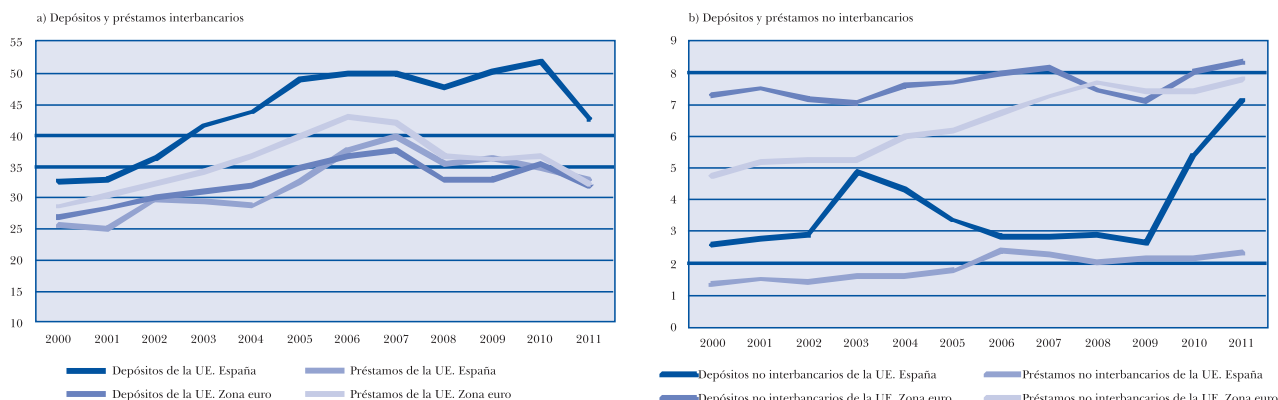
Fuente: BCE.

GRÁFICO 2. DESVIACIÓN TÍPICA ENTRE LOS PAÍSES DE LA EUROZONA DE LOS TIPOS DE INTERÉS BANCARIOS



Fuente: BCE.

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE NEGOCIO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS MONETARIAS EUROPEAS CON OTROS PAÍSES DE LA UE FRENTE AL TOTAL



Fuente: BCE.

En el caso concreto del negocio bancario, las operaciones transfronterizas alcanzan una importancia mucho mayor en los mercados interbancarios que en los no-interbancarios. Así, como recoge el gráfico 3, los depósitos interbancarios con otros países de la UE llegaron a alcanzar valores en torno al 50% del total para la media de la banca de la eurozona, frente a un valor máximo del 7% en los no interbancarios. En los préstamos, los interbancarios han llegado a suponer el 40% del total, frente a un valor máximo en torno al 2% en los no interbancarios. Además, la creciente importancia del negocio transfronterizo que tuvo lugar hasta 2007, se trunca en ese año, si bien los valores actuales son superiores a los existentes en la fecha del nacimiento del euro. No obstante, en el negocio minorista, no se ha producido esa caída, aunque la importancia de las operaciones *cross-border* es muy reducida.

En resumen, con la crisis se ha fragmentado el mercado financiero europeo, ha aumentado la preferencia por lo nacional (sesgo doméstico), los tipos de interés de la deuda privada responden más al tipo de interés de la deuda soberana que a los tipos de intervención, y han aumentado las diferencias en los tipos de interés entre países. Se ha producido un retroceso en la integración financiera que afecta negativamente al crecimiento económico y se ha roto el buen funcionamiento del proceso de transmisión de la supues-

ta política monetaria única del BCE, ya que las variaciones de los tipos de intervención no se transmiten de igual forma en todos los países.

3. LOS INGREDIENTES DEL MERCADO ÚNICO BANCARIO

Existe un acuerdo generalizado de la importancia del mercado único bancario para el futuro del euro. No hay más que leer el informe de 6 de junio de 2012 del Presidente del Consejo Europeo, en colaboración con los Presidentes de la Comisión Europea, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo que dice textualmente que «el diseño original del euro ha sido incapaz de cumplir su objetivo de mantener un nivel adecuado de competitividad, coordinación y convergencia en los países de la Eurozona que garantice un crecimiento sostenible y sin grandes desequilibrios». Y en la hoja de ruta que propone para garantizar la continuidad del euro, uno de los cuatro pilares (junto con la integración fiscal, un marco de política económica integrado, y una legitimidad y responsabilidad democráticas fortalecidas) es alcanzar un marco financiero integrado.

Junto con la armonización de los requisitos de capital, la unión bancaria exige disponer de 1) una supervisión bancaria a nivel europeo; 2) un marco común en materia de garantía de los



depósitos; y 3) un mecanismo de resolución de crisis bancarias único a nivel europeo.

A) MECANISMO EUROPEO DE SUPERVISIÓN

Una de las lecciones de la actual crisis financiera es el círculo vicioso que existe entre el riesgo soberano y el riesgo bancario. La necesidad de inyectar financiación pública para hacer frente a las pérdidas bancarias ha dado lugar a un crecimiento en los niveles de deuda pública que a su vez ha ido a parar a los balances bancarios, lo que da lugar a un bucle del que es necesario salir para que el coste de las crisis bancarias no acabe siendo financiado por los contribuyentes.

Para romper ese círculo, los fondos de rescate deben capitalizar directamente a los bancos. Pero eso exige previamente que exista una autoridad supranacional que supervise los bancos que reciben la ayuda, siendo esta la condición que ha impuesto el mecanismo europeo de rescate (MEDE) y cuyo consecución aliviaría la deuda pública de la economía española como consecuencia de la línea de crédito de 100.000 millones puesta a su disposición para el rescate bancario. La supervisión única es necesaria para asegurar la misma calidad e imparcialidad en la supervisión de todos los bancos de la eurozona.

La propuesta que hizo la Comisión Europea en septiembre de 2012 era que fuera el BCE quien asumiera la responsabilidad última sobre las tareas específicas de supervisión. Su propuesta contenía las siguientes características: a) el BCE será el supervisor único de todos los bancos de la zona del euro, si bien su puesta en marcha será de forma progresiva, de forma que el 1 de enero de 2013 la supervisión comienza con las entidades que hayan recibido ayudas públicas, el 1 de julio de 2013 se extiende a los bancos sistémicos y el 1 de enero de 2014 al resto de entidades de crédito; b) los países no pertenecientes a la UEM pueden incorporarse de forma voluntaria a este esquema único de supervisión; c) la EBA seguirá con las funciones que cumple en la actualidad, se encargará de la convergencia en las prácticas de supervisión de

toda la UE y cooperará con el BCE dentro del marco del Sistema Europeo de Supervisión Financiera; d) el BCE responderá ante el Parlamento Europeo de sus actuaciones, ofreciendo regularmente información sobre su gestión; e) el papel de los supervisores nacionales sigue siendo fundamental para el día a día de la supervisión, asistiendo al BCE teniendo en cuenta su experiencia y personal cualificado; f) el coste de la supervisión será asumido por todos los bancos de la eurozona en función de su tamaño y riesgo.

Algunos países manifestaron su oposición a la supervisión única para todos los bancos en manos del BCE. A los países no pertenecientes a la UEM (sobre todo Reino Unido y otros países del este) les preocupa perder soberanía y que el BCE concentre excesivo poder. Y Alemania, solo está de acuerdo en el caso de las entidades sistémicas y siempre que se salvaguarde la independencia de la política monetaria aislándola de la supervisión, argumentando su incapacidad para supervisar una cifra muy elevada de bancos (unos 6.000), si bien en el fondo los motivos pueden ser otros.

Como argumenta el documento de la Comisión, circunscribir la supervisión única a las entidades sistémicas introduciría una asimetría entre las entidades bajo la supervisión del BCE y de los supervisores nacionales, lo que podría producir una discriminación entre ambas por parte de los clientes bancarios. Por otra parte, conviene no olvidar que cualquier banco, independiente de su tamaño, puede requerir acudir a los fondos de rescate para su recapitalización, siendo necesario que exista una supervisión única para que la recapitalización sea directa sin pasar por los Estados.

Poner en manos del BCE la supervisión única europea tiene la ventaja de que se pueden producir sinergias entre la labor de supervisión, la consecución del objetivo de estabilidad financiera y la instrumentación de la política monetaria única. Así, si el BCE en su papel de supervisor tiene información sobre los problemas de una determinada entidad, puede tomar decisiones de apoyo de liquidez que afectan a la política monetaria. No obstante, también puede producirse un conflicto de intereses, ya que en un determinado momento las decisiones de política monetaria



(como la variación de los tipos de interés) pueden entrar en conflicto con el objetivo de la estabilidad financiera. Así, si la supervisión detecta un problema de estabilidad, quizás la solución requiera una variación de los tipos de interés en la dirección contraria. Quizás por este motivo de evitar conflictos, la propuesta de la Comisión era mantener separadas las dos tareas del BCE.

La hoja de ruta aprobada en el Consejo Europeo de diciembre de 2012 supone un paso importante en la aprobación del mecanismo único de supervisión, si bien lo acordado se queda muy por debajo de lo previsto en Consejos anteriores. En concreto, la hoja de ruta se concreta en: a) el BCE será el supervisor de los bancos con un tamaño superior a 30.000 millones de euros, lo que deja fuera a la mayoría de las entidades que en algún país (como Alemania) representan un elevado porcentaje de sus sistemas bancarios; b) el nuevo mecanismo de supervisión entrará en funcionamiento el 1 de marzo de 2014 o 12 meses después de la entrada en vigor de la legislación pertinente; c) se mantiene separada la función de supervisión de la política monetaria para evitar conflicto de intereses. Por si los hubiera, se creará un foro de mediación.

B) FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EUROPEO

El FGD es un instrumento primordial para proteger el ahorro de los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera. La situación actual en Europa muestra enormes diferencias en la configuración de los FGD nacionales en aspectos como los depósitos cubiertos, el carácter público *vs.* privado del fondo, el carácter de las aportaciones (*ex ante* con aportaciones periódicas de las entidades al fondo que gestiona el patrimonio acumulado como en España *vs. ex post*, con aportaciones solo cuando el fondo necesita recursos para cumplir con su objetivo), etc. Según un reciente informe de la Comisión Europea, en el seno de la Unión Europea de los 27 hay en la actualidad 39 FGD distintos, de los que 16 son privados, 13 públicos y 10 presentan características público-privadas.

Uno de los aspectos más importantes de cara a la protección del ahorro es la cuantía asegurada. En este aspecto hasta no hace mucho coexistían países donde la cuantía cubierta era de 50.000 euros con otros cuya garantía ha llegado a ser en algunos momentos ilimitada, siendo 100.000 euros el caso más frecuente (que es la cuantía por depositante y entidad asegurada en España). Obviamente, semejantes diferencias distorsionan la competencia, deslocalizan el ahorro y generan inestabilidad financiera. Por este motivo, en la actualidad cualquier depósito de un banco de la UE está garantizado hasta 100.000 euros por depositante en caso de quiebra, lo que significa que el 95 % de todos los titulares de cuentas bancarias de la Unión Europea recuperarán todos sus ahorros en caso quiebra. Algo similar ocurre en el tipo de productos y entidades cubiertos, donde también hay importantes diferencias entre países, así como en el plazo de devolución de los depósitos asegurados una vez quiebra un banco.

Dadas las diferencias existentes en la configuración de los FGD nacionales, en julio de 2010 la Comisión lanzó una propuesta de directiva (que tras más de dos años aún está siendo debatida por el Consejo y el Parlamento Europeo, lo que muestra las dificultades y la lentitud en avanzar hacia la unión bancaria), cuyas principales características son las siguientes: a) en un plazo de 10 años todos los países deben disponer de un fondo financiado *ex ante* con hasta el 1,5% de los depósitos cubiertos; b) propone acortar a 7 días el plazo de devolución de los depósitos cubiertos, acortando sustancialmente los plazos actuales que llegan a ser de meses en algunos casos; c) propone un mecanismo de solidaridad entre fondos de forma que se hagan préstamos en caso de necesidad; d) la financiación *ex ante* se complementa con un *back stop* o facilidad de préstamos en caso de que el FGD agote sus recursos; e) las aportaciones deben ser función del riesgo, algo difícil de lograr como se ha demostrado recientemente en España².

² El RDL 771/2011 de 3 de junio establecía aportaciones en función del riesgo, entendiéndose como tal fijar un tipo pasivo superior a un determinado umbral el Euribor, y penalizando la superación de ese umbral multiplicando por 5 la



Obviamente, el máximo grado de integración bancaria se alcanzaría con el establecimiento de un FGD único a nivel europeo, que rompería por completo el círculo vicioso entre la deuda pública y la calidad de la bancaria. Pero como el establecimiento de un FGD europeo conllevaría tiempo, lo más operativo a corto plazo es comenzar por armonizar las diferencias existentes entre países en los aspectos señalados para en una segunda etapa diseñar un sistema de solidaridad a través de préstamos entre los FGD nacionales. Otra posibilidad sería mantener los actuales FGD nacionales (pero ya armonizados) junto con un nuevo FGD europeo que actuara solo en caso de que un FGD no tenga patrimonio suficiente para devolver los depósitos.

La decisión del Consejo Europeo de diciembre de 2012 apenas hace referencia a este segundo pilar necesario para construir un auténtico mercado único bancario ya que se limita a proponer acelerar los trabajos sobre la directiva sobre el sistema de garantía de depósitos.

C) MECANISMO DE RESOLUCIÓN EUROPEO DE CRISIS BANCARIAS

La crisis ha mostrado que existen enormes diferencias en los procesos de resolución de crisis bancarias entre países y de los criterios para juzgar la viabilidad de una entidad, así como las vías o instrumentos de resolución y liquidación (banco malo, banco puente, reparto de pérdidas entre accionistas y acreedores, sustitución de los gestores, etc.). Además, han existido claras lagunas en los mecanismos de intervención temprana, que son sumamente importante para minimizar el impacto de la crisis sobre los contribuyentes. En consecuencia, la ausencia de un marco europeo de resolución bancaria se ha traducido en la inyección de enormes fondos públicos en las entidades financieras (4,5 billones de euros, el 37% del PIB de la UE en el periodo octubre 2008-octubre 2011), que se podrían haber evitado en beneficio

contribución al FGD. Dada la ineficacia de la norma para frenar la guerra del pasivo –motivo que se esgrimió la aplicar dicha penalización– fue derogada a finales de 2012.

del contribuyente. Además, el régimen de resolución de una crisis bancaria es fundamental para prevenir futuras crisis, ya que afecta a los incentivos de accionistas y gestores (problemas de riesgo moral), a la vez que protege a los depositantes.

En este contexto, la propuesta de Directiva de 6 de junio de 2012 de la Comisión Europea da un paso muy importante hacia la construcción de un mercado único bancario al adoptar un marco de referencia para gestionar el rescate y resolución de entidades (con medidas de actuación temprana, reestructuración y resolución de las entidades no viables) y con el objetivo de minimizar riesgos para la estabilidad financiera y los costes para el contribuyente.

La propuesta de directiva distingue tres tipos de instrumentos de resolución en función del grado de viabilidad de la situación financiera del banco:

- Preparación y prevención.

Son instrumentos que se concretan en el establecimiento de planes de recuperación para restablecer la viabilidad de una entidad cuando su situación financiera se deteriora; planes de resolución con distintas opciones para bancos no viables; si hay obstáculos a la posibilidad de resolución, las autoridades pueden exigir cambios en la estructura jurídica; y acuerdos de apoyo intragrupo encaminados a frenar el agravamiento de la crisis y restablecer la estabilidad del grupo.

- Intervención precoz

La intervención precoz tiene como objetivo hacer frente a dificultades lo antes posible, que se materializa en presentar un coeficiente de solvencia por debajo del mínimo exigido o alta probabilidad de no cumplirlo. En este caso, la autoridad aplica medidas del plan de recuperación, un programa y un calendario de aplicación, así como un plan de reestructuración de la deuda con los acreedores. También se puede designar a un administrador especial cuya misión es sanear la entidad y llevar a cabo una buena gestión.

- Resolución

La resolución tiene lugar cuando la entidad no es viable. En ese caso, las autoridades asumen



el control de la entidad y llevan a cabo las medidas de resolución utilizando instrumentos como venta de todo o parte del banco a otra entidad, la creación de un banco puente que aglutina los activos sanos, la creación de una sociedad de gestión de activos (conocida como banco malo que aglutina los activos tóxicos) y *bail-in* (de forma que son los accionistas y acreedores los que asumen las pérdidas).

Muchos de los instrumentos de prevención, reestructuración y resolución (como la inyección de capital, la concesión de un préstamo) requieren financiación para su puesta en marcha. El ejemplo más próximo es el FROB utilizado para financiar procesos de reestructuración bancaria en España, tanto bajo la modalidad de préstamo en forma de participaciones preferentes (es el llamado FROB1 aprobado en 2010 que contemplaba un periodo de cinco años de devolución antes de su conversión en acciones), como de inyección de capital (FROB 2 mediante la compra de acciones, tal y como contempla en RDL de reforzamiento del sistema financiero español aprobado en 2011). A este respecto, la propuesta de la Comisión Europea es constituir un fondo de resolución nacional mediante aportaciones de las entidades financieras en proporción a sus pasivos y perfil de riesgo, hasta alcanzar un patrimonio en diez años equivalente al 1% de los depósitos cubiertos, y que se utilizará en apoyo de reorganizaciones ordenadas y resoluciones, pero nunca para el rescate de un banco. Los fondos nacionales se coordinarán para aportar financiación en caso de resolución de entidades transfronterizas, y se prestan entre sí en caso de que se agote algún un fondo.

Si el mercado único bancario requiere de un supervisor también único a nivel europeo, lo más conveniente es que sea este el que se ocupe de detectar los posibles problemas de viabilidad de una entidad, dada la información de que dispone, y tomar decisiones de intervención temprana. Pero si esto no es suficiente para garantizar la viabilidad, debería ser otra autoridad la que se ocupara de la resolución. Sin embargo, la propuesta de la Comisión habla de los poderes que deben otorgarse a las autoridades nacionales de resolución, sin que postule la creación de una

única autoridad de resolución a nivel europeo.

La propuesta de directiva en curso COM (2012) 280/3 es un paso muy importante para la consecución del mercado único bancario, si bien la auténtica unión requeriría disponer de un solo fondo europeo de resolución y una autoridad también europea de resolución distinta del BCE. Y todo ello requiere tiempo y cesión de soberanía nacional.

Al igual que en el caso del FGD, el último Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2012 se limita a instar a que la Comisión proponga en 2013 un mecanismo único de resolución con el objetivo de alcanzar un acuerdo sobre dicho mecanismo para el verano de 2014.

4. CONCLUSIONES

Desde que comenzara la crisis financiera de mediados de 2007 y con más intensidad con la crisis de la deuda soberana, el avance que se había conseguido en el grado de integración de los mercados financieros europeos se ha truncado, habiéndose perdido parte de los logros previos. Indicadores como el aumento de las diferencias de tipos de interés entre países, el aumento del sesgo doméstico en los portafolios, la caída en las transacciones transfronterizas entre los países de la UE, etc. muestran la desintegración y segmentación del mercado único, lo que en nada contribuye al crecimiento económico.

La crisis del euro ha puesto de manifiesto la insuficiencia de construir una UEM solo en base a la moneda y la política monetaria única. Además de los problemas de gobernanza y la falta de unidad en materia fiscal, la viabilidad del área del euro requiere avanzar rápidamente hacia la consecución de un mercado único bancario, siendo la prioridad en estos momentos en la agenda de las instituciones europeas.

El mercado único bancario requiere avanzar simultáneamente en tres direcciones que se complementan: una supervisión bancaria única a nivel europeo; un fondo de garantía europeo; y un mecanismo europeo de resolución de crisis bancarias.



La urgencia en resolver la crisis del euro choca con la lentitud y dificultad en alcanzar de forma rápida la unión bancaria. Además, la prioridad se ha puesto en la supervisión única, mientras que los otros dos ingredientes del mercado único se han relegado para más adelante. Y la supervisión por sí sola no es efectiva para crear la unión bancaria ya que puede existir un claro conflicto de intereses entre el papel del supervisor europeo y las autoridades nacionales de resolución y de protección de los depósitos. Así, el supervisor puede proponer la liquidación de una determinada entidad cuyos elevados costes pueden ser prohibitivos para los fondos nacionales.

La prioridad que la Comisión Europea ha puesto en la supervisión única debe extenderse a la creación de una autoridad y fondo europeo de resolución y a un fondo de depósitos también europeo. Sin embargo, dadas las mayores dificultades en conseguir la creación de estos dos fondos, es necesaria una estrategia gradualista de mutualización de los fondos nacionales pero al mismo tiempo que la supervisión única, si bien el objetivo último debe ser crear fondos europeos. Y ello es importante dados los beneficios del mercado único. Así, cuando sea una realidad el mercado único bancario con los tres ingredientes comentados, tendremos un sector bancario europeo más seguro y estable (con menor probabilidad de crisis bancarias), con clientes mejor protegidos (fruto de las mejoras en la supervisión y en el diseño de los FGD), donde se habrá roto el círculo vicioso actualmente existente entre el riesgo bancario y el riesgo soberano (al asumir los fondos de rescate la capitalización directa de los bancos con problemas una vez la supervisión sea única a nivel europeo), y donde se minimizará el impacto de una crisis bancaria sobre los contribuyentes.

En el caso de España, como es conocido, el rescate bancario aprobado a finales de julio de

2012 ha obligado a asumir una larga lista de condiciones que impone el memorándum de entendimiento. Pero el impacto quizás más importante del rescate es que los 40.000 millones de euros recibidos de los fondos de rescate son asumidos por el Estado que, a través del FROB, canalizan las inyecciones de capital a los bancos que lo necesitan. De momento, esa elevada cuantía de fondos es deuda pública que asume el Gobierno y que dispara en exceso la ratio deuda pública/PIB de nuestra economía. Por tanto, para España, es vital acelerar la construcción del mercado único bancario, al menos en lo que a la supervisión única se refiere. Solo una vez se alcance esa supervisión europea, el rescate será directo a la banca, no que relajará considerablemente el endeudamiento del sector público. De momento, otro de los ingredientes del mercado único ya ha tenido efectos beneficiosos para nuestro país, ya que el reciente RDL 24/2012, de 30 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito ya ha tenido en cuenta las iniciativas que contiene la propuesta de directiva sobre el mecanismo europeo de resolución.

Desgraciadamente, los conflictos entre países que genera la propuesta de que sea el BCE el supervisor único europeo, hace aventurar que no va a ser ni sencilla ni rápida su puesta en marcha, lo que tiene graves consecuencias para España. Así, si bien no está del todo descartada la posibilidad de que la recapitalización directa tenga efectos retroactivos (lo que permitiría que se aplicara a España), será un tema a debatir y pelear en próximas cumbres del Eurogrupo, donde habrá que definir lo que se considera los activos «heredados» (legacy assets). En cualquier caso, la supervisión única europea no garantiza que los bancos españoles vuelvan a tener acceso a los mercados de financiación, si los problemas de fondo de la economía y el otro círculo vicioso (el de la austeridad y la recesión) no se corrigen.