



SUPERVISIÓN BANCARIA EUROPEA... y sin embargo, se mueve

Francisco Uría
Abogado del Estado-excedente
Socio responsable del sector financiero en KPMG

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera internacional, comenzada en el verano del año 2007, evidenció las limitaciones derivadas de un modelo de supervisión bancaria fundamental o exclusivamente nacional que, entre otros efectos, no hizo posible detectar el volumen real de los riesgos asumidos por las entidades de crédito en distintas jurisdicciones, ni dispuso de los elementos necesarios para reaccionar de forma eficaz frente a las dificultades de las entidades especialmente cuando existían elementos transfronterizos.

El carácter nacional de la supervisión bancaria guardaba una conexión evidente con el hecho de que no se dispusiera de mecanismos eficaces de resolución y reestructuración bancaria, así como de protección de los depósitos, de carácter supranacional (ni tan siquiera europeo) de modo que, en última instancia, la tarea de aportar los recursos necesarios para los procesos de reestructuración y resolución bancaria así como, en última instancia, la garantía de los derechos de los depositantes, descansaba en los Tesoros nacionales.

La evolución de la regulación financiera internacional ha reflejado la preocupación por superar este estado de cosas introduciendo mecanismos que posibilitasen prestar una mayor atención a riesgos macroeconómicos –de carácter, muchas veces, global– y, sobre todo, establecer instrumentos de cooperación eficaz entre los supervisores bancarios.

En este sentido, y como veremos en este trabajo, han surgido nuevas instituciones encargadas de la supervisión (macroprudencial) y se han organizado los colegios de supervisores como forma de dar respuesta a las necesidades propias de la supervisión de grandes entidades, a menudo complejas, que desarrollaban su actividad con o sin personificaciones jurídicas diversas, en distintas jurisdicciones y mercados.

Sin embargo, estos avances no han sido suficientes puesto que, en el fondo, el coste final de los procesos de resolución de las crisis bancarias ha seguido asumiéndose a nivel nacional y, por otro lado, no se ha logrado todavía una auténtica armonización en la regulación financiera internacional (se mantienen excesivas discrecionalidades nacionales en la regulación y, sobre todo, en las prácticas supervisoras internacionales, el ya famoso «rulebook»).

En definitiva, la mera coordinación entre los supervisores nacionales no ha sido suficiente para garantizar la resolución eficiente de los problemas que potencialmente pudieran afectar a las entidades de crédito, especialmente en los casos en que tenían una actividad transfronteriza relevante.

Por ello, en los últimos meses han sido muchas las voces que han apelado por la aparición de un nuevo modelo de supervisión que, al menos en Europa, y apoyado por un proceso de convergencia en la regulación y las prácticas de la supervisión prudencial, se plasme en la figura de



un «supervisión bancario único en Europa», como pieza integrante de algo más complejo –y ambicioso– como es la «unión bancaria europea».

Debe decirse que, al margen de los posicionamientos políticos de los diferentes Estados, que traducen, en definitiva, las diferencias actualmente existentes entre los Estados que gozan de una mayor fortaleza económica (capitaneados por Alemania, y entre los que se encuentran Austria, Holanda y Finlandia, integrados del llamado «club de la triple A») y los que se encuentran en una posición más difícil (entre ellos, España), la Comisión Europea mostró un gran coraje político y una elevada capacidad técnica al poner sobre la mesa iniciativas concretas en junio de este año (2012).

La supervisión bancaria única en Europa, anclada sobre la imprescindible armonización total de la regulación y de las prácticas supervisoras, sería un paso decisivo para la construcción de un auténtico sector financiero europeo, en el que quedarán atrás las dificultades que se han evidenciado hasta el momento para que las entidades pudieran crecer en los grandes países europeos, con la excepción del Reino Unido y España.

La necesidad de situar a los mayores bancos europeos en disposición de competir con los bancos norteamericanos y asiáticos, terminará convirtiéndose en la mejor aliada de esta iniciativa. Sin un mercado de referencia mucho más amplio que sus respectivos mercados nacionales «de origen», los bancos europeos no podrán competir de forma eficaz con los grandes bancos internacionales norteamericanos, chinos y japoneses.

Por ello, aunque existan dificultades políticas para el avance rápido de la iniciativa a favor de la supervisión bancaria única en Europa, mi pronóstico es que como está previsto, se producirá de forma efectiva en los plazos pactados (marzo 2014) y significará un gran avance para la construcción de un auténtico mercado único de servicios financieros.

Es importante aclarar que la supervisión bancaria única no implica necesariamente que todas y cada una de las entidades sean supervisadas por un mismo supervisor, en este caso el Banco

Central Europeo. En mi opinión, es razonable que todas las entidades que tienen la consideración de entidades sistémicas tanto globales, regionales (en Europa) o nacionales estén directamente supervisadas por el propio BCE, mientras que las entidades restantes podrían estarlo por sus respectivos supervisores locales¹.

De hecho, este es el estado actual de la propuesta tras los acuerdos alcanzados en diciembre del año 2012.

El modelo consiste en la integración del BCE y los supervisores locales como un sistema europeo de supervisión bancaria, que seguirá normas y criterios supervisores comunes y dispondrá de órganos que garanticen la imprescindible homogeneidad. Un sistema de estas características permitirá rentabilizar las capacidades supervisores actualmente existentes a nivel nacional y el conocimiento de las entidades y los mercados locales que tienen los supervisores nacionales, asegurando una homogeneidad absoluta para las entidades llamadas a competir entre sí en un mercado europeo.

1. PRIMEROS PASOS

A la espera de los avances en la supervisión única europea, la crisis financiera internacional provocó dos cambios de gran importancia en la supervisión bancaria.

En primer lugar, la preocupación por los aspectos macroprudenciales de la supervisión bancaria y, en segundo término, la necesidad de avanzar en la coordinación de los supervisores de las entidades que desarrollaban una actuación transfronteriza, tras la experiencia negativa acontecida en grandes bancos europeos como Fortis o Dexia, entre otros.

¹ El debate del Parlamento Europeo sobre las propuestas de la Comisión sobre la Unión Bancaria ha puesto de manifiesto la existencia de alternativas interesantes para la organización de la supervisión europea que, manteniendo un esquema de coordinación, limitan la supervisión directa del BCE a un número limitado de entidades lo que, además de facilitar una implementación más rápida de la iniciativa, podría facilitar su aceptación desde un punto de vista político.



La primera cuestión había sido ya identificada como uno de los aspectos clave a mejorar en la futura arquitectura de la supervisión bancaria internacional por parte del Foro de Estabilidad Financiera (pronto reconvertido en el actual Consejo –o Junta– de Estabilidad Financiera, auténtico «brazo armado» del G-20).

De hecho, el informe del FMI, BPI y el Consejo de Estabilidad Financiera de 28 de septiembre de 2009, presentado a los Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales del G-20, bajo el título de «Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations» ya puso de manifiesto la interrelación existente entre riesgo sistémico y entorno macroeconómico.

En respuesta a estas preocupaciones, la Comisión Europea constituyó en octubre de 2008 un grupo de expertos formado por gobernadores y banqueros, y presidido por Jacques de Larosière², con el mandato de efectuar recomendaciones en materia de regulación y supervisión bancaria.

El grupo Larosière publicó una serie de recomendaciones el 25 de febrero del año 2009 entre las que figuraba la de realizar cambios profundos en el modelo de supervisión bancaria europea, incluyendo una mayor atención a la supervisión macroprudencial.

Estas ideas tuvieron continuidad en la Comunicación de la Comisión Europea sobre «pasos a seguir» en materia de supervisión bancaria, respaldada políticamente primero por el ECOFIN el 9 de junio de 2009 y después por el Consejo Europeo de los días 18 y 19 de junio de 2009. En este Consejo se llegó a recomendar la creación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros, compuesto por las tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión.

Este respaldo político permitió a la Comisión Europea concretar sus propuestas en cinco iniciativas legislativas presentadas el 23 de septiembre de 2009. Se trataba de cuatro propuestas de reglamento y una decisión que, conjuntamente,

aspiraban a crear una nueva arquitectura de supervisión europea.

La iniciativa contemplaba la creación de un órgano encargado de la supervisión macroprudencial en Europa: la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB) y su complemento a través de un sistema Europeo de Supervisores Europeos (ESFS), centrado en la supervisión microprudencial.

Mientras el avance en la supervisión microprudencial se ralentizó por las discrepancias políticas entre los Estados miembros, la supervisión macroprudencial pudo avanzar con rapidez de modo que el ECOFIN alcanzó un primer acuerdo sobre sus líneas fundamentales en su reunión del 20 de octubre de 2009.

Finalmente, esta iniciativa terminó dando lugar a la aprobación del Reglamento (UE) n° 1092, 2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión europea y por el que se crea la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

La Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS o ESRB en sus siglas en inglés) aparecía configurada como un organismo independiente, carente de personalidad jurídica propia, e integrado en el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, que asumiría funciones esenciales en materia de supervisión macroprudencial sobre el conjunto del sistema financiero en la Unión Europea.

El nuevo sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) estaría compuesto por la propia JERS, la Autoridad Bancaria Europea –creada a partir del antiguo «CEBS»–, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (antiguo CEIOPS), la Autoridad bancaria de Valores y Mercados (antiguo CERS), el comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión y las Autoridades competentes o las autoridades de supervisión de los Estados miembros.

La JERS, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento 1092/2010, «asumirá la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión a fin de contribuir a la prevención o mitigación del riesgo sistémico para la estabilidad financiera en la Unión que surge de la evolución del sistema financiero, y teniendo en cuenta la evolución macroeconómica, de modo que se evi-

² Grupo de Alto Nivel que debe su nombre a la presidencia de Jacques De Larosière.



ten episodios de perturbaciones financieras generalizadas».

En realidad, la JERS nacía sin poderes propios, de modo que debía desarrollar una tarea fundamentalmente orientada hacia el análisis y la recopilación de la información necesaria para identificar riesgos sistémicos y alertar mediante avisos dirigidos a los supervisores financieros, realizando, en su caso, recomendaciones que podían hacerse públicas.

Otra pieza fundamental en el nuevo entramado de la supervisión bancaria europea sería la ya mencionada «Autoridad Bancaria Europea», creada y regulada por el Reglamento 1093/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010.

La Autoridad Bancaria Europea (mucho más conocida por sus siglas en inglés como «EBA») tenía como objetivo fundamental salvaguardar la estabilidad y la eficacia del sistema bancario, prestando atención a todo riesgo sistémico potencial planteado por las entidades financieras, cuya quiebra o mal funcionamiento pudiera afectar al conjunto del sistema financiero o a la economía real.

Las atribuciones de la EBA tenían sobre todo que ver con la armonización de la regulación y, sobre todo, las prácticas supervisoras, para lo que contaría con un instrumento fundamental: la emisión de directrices y recomendaciones que podían tener, en casos determinados de discrepancias entre o con alguna de las autoridades nacionales competentes, un efecto imperativo.

Aunque su labor se hizo bien conocida a partir de la realización periódica de ejercicios de evaluación de las necesidades de capital de las entidades de crédito europeas a través de la metodología de stress test, lo cierto es que las posibilidades reales de que EBA pudiera convertirse en el embrión de un supervisor único europeo eran ciertamente limitadas.

Tanto por los medios de todo tipo que le fueron confiados, como por la propia naturaleza de sus funciones, la EBA no dejó nunca de ser un instrumento de coordinación entre los supervisores bancarios nacionales y no pretendió conver-

tirse en el embrión de una autoridad supervisora única en Europa.

Por último, no puede dejar de mencionarse que el Banco Central Europeo, de acuerdo con el Reglamento 1096/2010, del Consejo, de 17 de noviembre, por el que se le encomiendan una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea del Riesgo Sistémico, tenía una cierta participación institucional en este nuevo modelo institucional de supervisión bancaria europeo, aunque ciertamente no se tratase de un rol central.

El cuadro institucional de la supervisión bancaria se completaba con la Directiva 2010/78/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (conocida, por su alcance, como «Directiva ómnibus»), por la que se modificaron las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2009/65/CE, en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) y la Decisión 2004/10/CE, de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por la que se había creado el Comité Bancario Europeo.

Al margen de esta «superestructura europea», era igualmente evidente la necesidad de avanzar en la cooperación y la coordinación entre los supervisores nacionales, especialmente en el caso de los grandes bancos europeos con proyección supranacional. Como fruto de esta preocupación, se había publicado en enero de 2009 un informe conjunto del Comité Conjunto sobre Conglomerados Financieros (del que entonces formaban parte CEBS y CEIOPS) bajo el expresivo título de «Principios comunes para los Colegios de Supervisores del sector bancario y de seguros».

La Directiva 2009/111/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009, por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2007/64/CE, en lo que



respecta a los bancos afiliados a un organismo central, a determinados elementos de los fondos propios, a los grandes riesgos, al régimen de supervisión y a la gestión de crisis, avanzó en la regulación de los colegios de supervisores.

Concretamente, en el considerando 6 de su preámbulo, la Directiva señalaba expresamente lo siguiente: «Con objeto de afianzar el marco comunitario para la gestión de crisis, es esencial que las autoridades competentes coordinen sus actuaciones con otras autoridades competentes y, en su caso, con los bancos centrales de manera eficiente, también con el fin de reducir el riesgo sistémico. A fin de lograr una supervisión prudencial más eficiente de los grupos bancarios en base consolidada, resulta oportuno coordinar de forma más eficaz las actividades de supervisión. Procede, por tanto, establecer colegios de supervisores. El establecimiento de colegios de supervisores no debe afectar a los derechos y responsabilidades de las autoridades competentes... sino que ha de servir de instrumento para una cooperación más intensa que permita a las autoridades competentes llegar a un acuerdo sobre las tareas de supervisión fundamentales. Los colegios de supervisores deben permitir realizar la supervisión corriente y hacer frente a las situaciones de urgencia con mayor facilidad. El supervisor en base consolidada debe, en concertación con los demás miembros del colegio, decidir organizar reuniones o actividades que no sean de interés general, y debe, por tanto, racionalizar la participación en las mismas de forma adecuada».

El nuevo artículo 131 bis de la Directiva 2006/49/CE pasaría a afirmar que «Los colegios de supervisores constituirán el marco en el que el supervisor en base consolidada y las demás autoridades competentes implicadas desarrollen las siguientes tareas:

- a) Intercambiar información;
- b) Acordar la atribución voluntaria de tareas y delegación voluntaria de responsabilidades si procede;
- c) Establecer programas de examen prudencial basados en una evaluación de riesgos del grupo, con arreglo al artículo 124;

- d) Aumentar la eficiencia de la supervisión, eliminando toda duplicación de requisitos prudenciales innecesarios, concretamente en relación con las solicitudes de información...;
- e) Aplicar de manera coherente los requisitos prudenciales previstos en la presente Directiva en todas las entidades de un grupo bancario, sin perjuicio de las opciones y facultades que ofrece la legislación comunitaria;
- f) Aplicar el artículo 129, apartado 1, letra c), atendiendo a la labor realizada en otros foros que puedan constituirse en este ámbito.

Las autoridades competentes que formen parte de los colegios de supervisores colaborarán estrechamente entre sí. Las exigencias en materia de confidencialidad previstas en la sección 2 del capítulo 1 no impedirán el intercambio de información confidencial entre autoridades competentes en el seno de los colegios de supervisores...»

La base jurídica para el funcionamiento de los colegios de supervisores serían acuerdos escritos determinados por el supervisor en base consolidada (el supervisor principal) previa consulta a las autoridades competentes afectadas.

La coordinación de los colegios de supervisores con la superestructura supervisora europea a que se ha hecho referencia anterior quedaba garantizada con la imposición al supervisor en base consolidada del deber de informar al Comité de Supervisores Bancarios Europeos de las actividades de los colegios de supervisores, especialmente acerca de las desarrolladas en situaciones de urgencia, y el de comunicar al Comité toda información que resulte de particular interés a efectos de la convergencia de la actividad supervisora.

Estas novedades fueron acogidas en el derecho español a través de la Ley 6/2010, de 11 de abril, por la que se modifican la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, la Ley 24/1988, de 28 de



julio, del Mercado de Valores y el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, de modo que el nuevo artículo décimo quáter de la Ley 13/1985, impulso al Banco de España, como supervisor en base consolidada, la obligación de establecer colegios de supervisores con el objetivo de facilitar ejercicio de las tareas establecidas en el artículo 10 bis.2 de la propia ley.

Aunque todas estas iniciativas y modificaciones legislativas han permitido lograr un gran avance en la coordinación entre supervisores en los últimos años, lo cierto es que las nuevas instituciones y mecanismos establecidos, continuaban descansando, en última instancia, en el mantenimiento de las competencias de los reguladores nacionales.

Por otra parte, y en el ámbito estrictamente regulatorio, la lenta tramitación del paquete conocido como CRD IV, que habría de efectuar la incorporación al derecho europeo de los acuerdos de Basilea III, no ha contribuido a favorecer la armonización de la regulación bancaria europea, especialmente en un aspecto tan sensible con la relativa a los requerimientos de capital.

Paralelamente, hay que dejar constancia de los avances que han ido produciéndose de la mano de la actividad de la EBA en materia de de prácticas supervisoras que, aunque todavía materializados en aspectos muy puntuales, abren fundadas expectativas de convergencia en dichas prácticas.

En efecto, una de las misiones fundamentales de la EBA, tal y como había sido concebida por el Grupo de Larosière, era precisamente la de avanzar en el establecimiento de una práctica supervisora única en Europa (el llamado «Single Rulebook»).

Esta tarea se ha ido desarrollando en los últimos meses a la vez que avanzaban los trabajos para la aprobación final de la CRD IV, de forma que durante el año 2012 han sido sometidos a consulta pública diversos documentos de gran importancia, al mismo tiempo que la finalización de esa tarea armonizadora se configura como un objetivo central en su programa de trabajo para

el año 2013³, en el que se recoge expresamente lo siguiente: «The fundamental objective for the EBA in the regulatory policy area will be top lay a central role in the development of the single rule book, with the aim to contribute to achievement of a level playing field for financial institutions as well as to raise the quality of financial regulation and the overall functioning of the Single Market».⁴

En ese mismo área de la armonización de las prácticas supervisoras, y con un alcance más amplio que el europeo, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha realizado una labor constante de aproximación de las prácticas supervisoras internacionales a través de los denominados «Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz». Estos principios vienen siendo aprobados por el Comité desde el año 1997 y fueron revisados en octubre de 2006 y también en este ámbito se están produciendo avances relevantes.

La crisis financiera internacional hizo conveniente acometer una nueva revisión de estos principios y en octubre de 2010 se adoptó la decisión de iniciar los trabajos para acometer una nueva revisión, plasmada en un documento sometido a consulta en diciembre de 2011⁵.

El punto de partida de este documento es la necesidad de «tener en cuenta las evoluciones más significativas en los mercados financieros mundiales y, en el ámbito regulador desde octubre de 2006, incluidas las lecciones de la crisis relativas a la promoción de sistemas de supervisión robustos».⁶

Entre las líneas centrales de esta revisión de los principios básicos de supervisión auspiciada por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea se encuentran algunas cuestiones que, a nuestro jui-

³ EBA 2013 Work Programme 2013 (publicado en la página web de EBA el 28 de septiembre de 2012 con la denominación «EBA BS 2012 163 final».

⁴ EBA 2013 Work Programme 2013 (ver nota anterior), pág 2.

⁵ El documento sometido a consulta mantiene el título de «Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz» y estuvo abierto a consulta hasta el pasado 20 de marzo de 2012.

⁶ Vv. nota anterior, página 1.



cio, tienen una gran importancia para la evolución futura del modelo de supervisión europeo.

Concretamente, el documento evidencia la necesidad de «intensificar y aumentar los recursos destinados a los bancos de importancia sistémica, la importancia de añadir una perspectiva macrosistémica a la supervisión microprudencial de los bancos para ayudar a identificar, analizar y prevenir el riesgo sistémico; así como una mayor atención a la gestión efectiva de las crisis, la recuperación y las medidas de resolución para reducir tanto la probabilidad como el impacto de una quiebra bancaria».⁷

También merece una mención especial la preocupación del nuevo documento sobre Principios Básicos de la Supervisión Bancaria por las cuestiones relacionadas con el buen gobierno corporativo, como base de una gestión de riesgos eficaz y de la confianza pública en los bancos individualmente considerados, así como en el conjunto del sistema bancario.

Volviendo al plano europeo, no cabe duda de que la combinación de la aprobación final del paquete regulatorio conocido como «CRD IV» y la terminación de sus trabajos por parte de la EBA implicará un avance relevante para la armonización de la regulación y la supervisión bancaria europea en aspectos tan críticos como los requerimientos de capital o liquidez.

Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos en el año 2012 y, muy particularmente, la situación persistente en los mercados internacionales de capital, de efectos particularmente negativos para algunos Estados europeos⁸, hizo evidente la necesidad de dar pasos adicionales desde el punto de vista político, como los que se analizarán en el apartado siguiente de este trabajo.

Y es que, como ha señalado la reciente «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo en relación con la hoja de ruta hacia la Unión bancaria»⁹, «la coordinación entre los supervisores es vital pero la crisis ha

mostrado que la mera coordinación no es suficiente, en particular en el contexto de una moneda única y hay una necesidad de un proceso común de decisión».¹⁰

2. OTRAS PROPUESTAS RELEVANTES

En el apartado anterior de este trabajo hemos dejado constancia de los avances que se han producido en la convergencia de la regulación y las prácticas de supervisión bancaria europea, lo que, unido a los progresos igualmente registrados para ampliar el alcance de la supervisión a ámbitos hasta ahora poco explorados, como el de la supervisión macroprudencial, constituye uno de los elementos esenciales para el fortalecimiento del sistema financiero europeo.

Sin embargo, esos avances debían ser completados por otros complementarios en el ámbito de los procedimientos de prevención, gestión y resolución de las crisis bancarias y la armonización y coordinación de los sistemas de garantía de depósitos. Sin mecanismos europeos suficientemente coordinados en este ámbito, los avances que se iban produciendo en la vertiente estrictamente supervisora hubieran sido claramente insuficientes.

La Comisión Europea, en su camino para lograr el fortalecimiento institucional y regulatorio del sector financiero europeo, presentó el pasado 6 de junio de 2012 una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecía 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 2001/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010.

Esta propuesta tiene su origen último en la Comunicación de la Comisión Europea de octubre de 2010¹¹, en la que ya se planteaban diversas iniciativas para afrontar las crisis bancarias de forma preventiva.

⁷ Vv nota 7, página 2.

⁸ Entre ellos, España e Italia.

⁹ Bruselas, 12.09.2012. COM (2012) 510 final.

¹⁰ Vv. Nota anterior, página 3.

¹¹ COM (2010) 579 final.



Tras una larga tramitación, que ha contemplado debates en el Parlamento Europeo y la sumisión de diversos documentos a consulta pública, la propuesta presentada por la Comisión puede ser calificada como realmente ambiciosa y a la altura de los más elevados estándares internacionales en la materia y trata de contribuir al reforzamiento de la estabilidad financiera europea y la protección de los clientes bancarios.

La propuesta de Directiva, que ha tenido ya un claro reflejo en el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de Reestructuración y Resolución de entidades de crédito, aprobado en el marco de las obligaciones que para España derivan del Memorandum of Understanding suscrito con la Unión Europea en junio de 2012, establece un conjunto de mecanismos («toolbox») a disposición de los supervisores y de las autoridades europeas de resolución bancaria, con el fin de constituir un marco efectivo para el rescate y la resolución de entidades, incluyendo medidas puramente preventivas, y sentando las bases para un auténtico modelo europeo de supervisión.

Al igual que nuestro Real Decreto-ley 24/2012, convertido posteriormente en la ley 9/2012, de 14 de noviembre, de Reestructuración y Resolución de entidades de crédito, la propuesta de Directiva diferencia entre unas medidas preparatorias y planes para minimizar problemas futuros (medidas de preparación y prevención), en caso de aparición de problemas, el reconocimiento de unas competencias que permitan detener el deterioro de la situación del banco en una fase lo suficientemente temprana como para evitar su insolvencia (medidas de intervención temprana) y, si la insolvencia llegase a producirse, concurriendo motivos de interés público que aconsejen la tramitación de un proceso concursal «ordinario», el establecimiento de un procedimiento administrativo de «resolución» que pueda constituir un medio eficaz para la reestructuración o liquidación ordenada de la entidad.

En definitiva, se trata de un conjunto de mecanismos, de aplicación sucesiva, que atribuyen poderes muy relevantes a los supervisores y autoridades nacionales de resolución, de forma

que constituyen un procedimiento alternativo a los procedimientos de insolvencia ordinarios (en nuestro caso, el concurso de acreedores) evitando así los problemas que para los intereses generales podría constituir la tramitación de un procedimiento de este tipo en relación con una entidad de crédito.

Uno de los mayores méritos de la propuesta se encuentra en el equilibrio alcanzado entre el otorgamiento de competencias eficaces a los supervisores, de modo que no puedan verse «bloqueados» a la hora de realizar las actuaciones necesarias por los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno o los accionistas de las entidades en dificultades, y los derechos de los accionistas y otros «stakeholders», de modo que la necesaria eficacia de los procedimientos contemplados no genere situaciones de inseguridad jurídica para los inversores (estos podrán anticipar el régimen jurídico específicamente aplicable a los instrumentos financieros que suscriban) ni pérdida definitiva de sus derechos por parte de los accionistas (aunque éstos terminen traduciéndose en el ejercicio de acciones en sede judicial).

En este sentido, resulta admirable el fino trabajo (auténtica orfebrería jurídica) que se ha realizado para cohesionar los nuevos mecanismos con las directivas de la Unión Europea sobre derecho de sociedades.

En suma, se trata de evitar que los instrumentos establecidos en la normativa societaria europea para la protección de los derechos de los accionistas y acreedores pueda terminar convirtiéndose en un obstáculo de difícil superación para las autoridades de resolución a la hora de reaccionar –incluso preventivamente– frente a una situación «delicada» en una entidad de crédito, como ha sucedido en algún caso notable (Fortis).

La propuesta establece, en definitiva, un mecanismo de reestructuración y resolución bancaria no judicial, sino administrativo, que atribuye a las autoridades competencias de gran alcance, como la posibilidad de acordar la venta de actividades, la constitución de una entidad puente, la segregación de activos o la recapitalización (artículos 31 a 64 de la propuesta de Directiva).



A priori, un problema de no fácil resolución se refería a los supuestos en que las entidades en dificultades pudieran afectar a Estados miembros y no miembros de la Unión Monetaria Europea. La Directiva propuesta trata de avanzar un esquema de coordinación con las autoridades de Estados pertenecientes a terceros países. A este fin, se encomienda a la Autoridad Bancaria Europea la función de impulsar y mantener negociaciones encaminadas a alcanzar acuerdos bilaterales con las autoridades de terceros países, de modo que, en la práctica, puedan extender el ámbito de aplicación de la nueva normativa.

Es interesante también el establecimiento de mecanismos novedosos de cooperación, como la posibilidad de que las autoridades de resolución de un Estado miembro puedan prestar a las autoridades de otro Estado los recursos necesarios para afrontar un proceso de resolución con implicaciones transfronterizas. Con la misma finalidad, también se establecen mecanismos orientados a la mutualización de los mecanismos nacionales.

Otro aspecto del mayor interés en la propuesta se refiere a la cooperación entre las autoridades de resolución, lógico complemento a la coordinación entre los supervisores, a través de la figura de los «colegios de resolución», en los que se integrarían las autoridades de resolución concernidas ante la crisis de un grupo bancario. En definitiva, los colegios europeos de resolución deberían asumir las mismas funciones que, a nivel doméstico, correspondería a una autoridad nacional de resolución bancaria.

A fin de dotar de efectividad a estos colegios de resolución, la propuesta de Directiva contiene un mecanismo de financiación denominado, reproduciendo literalmente el artículo 90 de la propuesta, «European System of Financial Arrangements» que consistiría en acuerdos entre los Estados miembros para dotar de la financiación necesaria para asegurar la aplicación efectiva por las autoridades de resolución de los instrumentos y mecanismos que se hayan decidido para lograr los objetivos inherentes a la resolución bancaria.

El nivel de aportaciones de los Estados se fija, en el artículo 93 de la Propuesta de Directiva, en un uno por ciento del volumen total de los depósitos de todas las entidades de crédito autorizadas en cada uno de los Estados miembros, cifra de cobertura que debería alcanzarse en un plazo de diez años. A tal fin, se prevé la existencia de contribuciones «ex ante» por parte de las entidades de crédito con lo que el sistema resultante se asemeja al funcionamiento y financiación del fondo español de garantía de depósitos de las entidades de crédito, más que alguno de los demás modelos existentes en Europa.

Este mecanismo «normal» de aportaciones (ex ante) podría verse complementado por aportaciones extraordinarias de carácter «ex post» e, incluso, podría recurrirse a medios alternativos de financiación.

Por último, la propuesta también reconoce y explicita las relaciones existentes entre resolución bancaria y sistemas de garantía de depósitos, abundando en su posible utilización preventiva (como sucede históricamente en el caso español).

En principio, el plazo de transposición de la Directiva se fija en la propuesta, dependiendo, lógicamente, de su plazo final de aprobación, hasta el 31 de diciembre de 2014 con lo que el período de implantación podría acomodarse, como veremos, a los plazos de implementación de la Unión Bancaria Europea, una iniciativa más ligada a la supervisión aunque indisolublemente ligada a la anterior.

Muy conectado con lo anterior, el último ámbito en el que la Comisión ha esbozado propuestas que, en última instancia, deberían contribuir al establecimiento de una auténtica Unión Bancaria Europea se refiere a la armonización de los sistemas de garantía de depósitos.

La garantía de los depósitos ha sido otro de los aspectos de la regulación financiera europea que se ha visto seriamente cuestionado como consecuencia de la crisis financiera que estamos atravesando.

Si bien la Directiva 94/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos,



significó un claro avance en su momento, el estallido de la crisis y, concretamente, la adopción de medidas unilaterales por parte de algunos Estados (Irlanda) hizo necesaria una respuesta urgente formalizada a través de la Directiva 2009/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modificó la Directiva 94/19/CE.

La nueva Directiva elevó el umbral de protección a los depósitos hasta los 100.000 euros actuales y también trató de mejorar la eficacia del sistema de garantía a través de mejoras en el procedimiento de pagos y sus plazos, todo ello con la intención de reforzar la confianza de los clientes bancarios en un momento de particular incertidumbre.

Sin embargo, la reforma introducida no implicó avances sustantivos en dos ámbitos en que la mejora era imprescindible: la armonización de los sistemas de garantía de depósito «nacionales», que mantienen una elevada heterogeneidad que distingue, singularmente, a los sistemas «pre-financiados» o que ofrecen una protección «ex ante», como sucede en España, y aquellos que ofrecen una garantía a través de fondos financiados «ex post» como sucede en un buen número de Estados europeos y, como segundo ámbito de reflexión, la conveniencia de crear un auténtico sistema europeo de garantía de los depósitos que pudiera convertirse en uno de los elementos conformadores de una futura Unión Bancaria.¹²

Como hemos indicado anteriormente, la Comisión Europea presentó antes del verano de este año (6 de junio de 2012) una propuesta de Directiva 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 Conse-

jo, las Directivas 2001/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) n1 1093/2010, y que introduce medidas encaminadas a la constitución de un mecanismo europeo de financiación de la resolución bancaria y, en última instancia, también de garantía de depósitos, sobre la base de los sistemas de garantía de depósitos actualmente existentes, respecto de las que el artículo 98 de la propuesta establece algunas disposiciones armonizadoras.

Esta propuesta se ha visto posteriormente reforzada desde el punto de vista político como consecuencia de los acuerdos adoptados en el Consejo Europeo celebrado los días 18 y 19 de octubre de 2012, a que se hará referencia en el apartado siguiente y que, en suma, incluyen la constitución de un mecanismo europeo de garantía de depósitos como uno de los aspectos en que la Comisión deberá avanzar en la tramitación de propuestas concretas a lo largo del año 2013 para que pueda hacerse efectiva la supervisión bancaria europea en enero del año 2014.

3. HACIA UN SUPERVISOR BANCARIO ÚNICO: LA PROPUESTA DE UNIÓN BANCARIA EUROPEA

Ante la insuficiencia de las medidas adoptadas para mejorar la coordinación entre supervisores como medio de restablecer la confianza de los mercados de capital en la situación del sistema bancario europeo, y aun contando con la mejora que supondrá la aprobación de las distintas iniciativas normativas actualmente en tramitación que se han analizado en las páginas anteriores en materia de prevención, gestión y resolución de crisis bancarias y para la mejora de los mecanismos de garantía de depósitos, una nueva idea se ha ido abriendo paso en los últimos meses: la de avanzar en el proceso de construcción europea a través de la constitución de lo que ha dado en llamarse una «Unión Bancaria Europea».

La Comisión ha actuado también en este ámbito de manera decidida, haciendo públicas propuestas normativas concretas para la creación de la Unión Bancaria Europea, abriendo, a con-

¹² Sobre el problema de la falta de armonización de los sistemas de garantía de depósitos en Europa resulta particularmente interesante el artículo publicado por J.M. Méndez Álvarez-Cedrón y F. Hernáiz Gómez Cristóbal con el expresivo título de «La insuficiente armonización de los Fondos de Garantía de Depósitos en la Unión Europea», publicado en el Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros (2008), en la colección «Papeles de la Fundación de Estudios Financieros n° 27».



tinuación un debate público de gran trascendencia.

Esta iniciativa de la Comisión Europea tiene su origen último en el acuerdo político alcanzado en la Cumbre del Eurogrupo celebrada el 29 de junio de 2012, en la que los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos exhortaron a la Comisión a presentar propuestas para el establecimiento de un mecanismo único de supervisión bancaria a corto plazo.

La propuesta de reforma elaborada por la Comisión conlleva la modificación de dos Reglamentos europeos para adaptar el régimen jurídico de la Autoridad Bancaria Europea (EBA) a la nueva arquitectura institucional de la supervisión bancaria europea, aunque manteniendo el grueso de sus competencias actuales, (básicamente orientadas a la armonización de la regulación y de las prácticas supervisoras), así como la aprobación de un nuevo Reglamento del Consejo que atribuye al Banco Central Europeo (BCE) competencias específicas en materia de supervisión prudencial.

El BCE, de acuerdo con la propuesta presentada, pasaría a convertirse en un auténtico supervisor bancario europeo, pieza central de un mecanismo único de supervisión bancaria, asumiendo las competencias «clave» en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito de los Estados integrados en la Unión Monetaria.

Las propuestas de modificación normativa vienen acompañadas de un documento de gran interés, la ya mencionada «hoja de ruta hacia la Unión Bancaria Europea», en el que se explica el modo en que el BCE asumirá relevantes competencias en materia de supervisión bancaria, convirtiéndose en el «responsable de la supervisión bancaria europea».

El BCE desarrollará estas nuevas competencias en estrecha cooperación con los supervisores europeos nacionales (que mantienen algunas de sus competencias actuales) y con la EBA, utilizando criterios homogéneos en la interpretación y aplicación de la regulación financiera (single rulebook), por lo que la conexión entre estas pro-

puestas y algunas de las iniciativas actualmente en curso resulta evidente.

El mecanismo diseñado parte de la constatación de dos hechos: el primero, el de que en la mayoría de los Estados que conforman la Unión Monetaria, se había optado por un modelo supervisor apoyado en sus respectivos bancos centrales (siendo Alemania la excepción más importante a ese modelo) y la realidad de que sólo el BCE, como centro del Eurosistema, y la coordinación entre los bancos centrales europeos que del mismo se deriva, constituían un esquema institucional capacitado para soportar una rápida transición hacia una autoridad europea única de supervisión bancaria.

La propuesta de la Comisión, al proyectar sus competencias supervisoras sobre todas las entidades bancarias europeas, y no solamente sobre las sistémicas, como habían reclamado algunas voces, pretende garantizar una absoluta homogeneidad en las prácticas supervisoras lo que constituye uno de sus aspectos más positivos.

El calendario inicialmente previsto por la Comisión pasaba por la aprobación de las propuestas normativas «antes del final del año 2012», aunque un calendario más realista conduciría, incluso en una hipótesis muy optimista, a comienzos del año 2013. De hecho, y como ya veremos, los acuerdos políticos que se han alcanzado recientemente, confirman estos calendarios ambiciosos en cuanto a la elaboración y tramitación de las normas europeas imprescindibles para la realización de la reforma.

Sin embargo, la implementación efectiva de este nuevo modelo de supervisión, y las reformas y trabajos necesarios para que el BCE pueda asumir sus nuevas funciones, invitaban ya a pensar, desde la propia presentación pública de las propuestas legislativas de la Comisión Europea, que la puesta en marcha del nuevo mecanismo no tendría lugar hasta bien entrado el año 2013 o, incluso, en el año 2014.

La reflexión sobre el calendario de implementación del nuevo «mecanismo» de supervisión bancaria única en Europa, se encuentra estrechamente relacionada con uno de los temas



que han sido objeto de debate desde que las nuevas propuestas fueron conocidas: la delimitación del alcance de dicho mecanismo y, más concretamente, si deben o no encuadrarse en el mismo todas las entidades de crédito europeas.

Como se ha anticipado, la propuesta de la Comisión fue realmente ambiciosa, planteando la conveniencia de que, efectivamente, todas las entidades recaigan bajo la supervisión del nuevo mecanismo.

Frente a esta aproximación, una alternativa posible consistía en incluir exclusivamente en el ámbito competencial del nuevo mecanismo a las entidades de vocación transfronteriza (o paneuropea), de modo que frente a un total de unas seis mil entidades de crédito, estarían únicamente comprendidas unas 600.

A nuestro juicio, y sin anticipar el resultado del debate político a que se hará posterior referencia, se trató, desde el comienzo, de un debate hasta un cierto punto superficial.

En la práctica, el elevado número de bancos comprendidos en el enfoque adoptado por las propuestas de la Comisión hubiera hecho imprescindible no sólo la cooperación de los supervisores nacionales sino el mantenimiento por su parte de competencias relevantes en el ámbito de la supervisión bancaria, aunque lógicamente supeditadas a la superior coordinación del Banco Central Europeo.

De este modo, aunque todas las entidades bancarias europeas estuvieran comprendidas en un mecanismo único europeo de supervisión bancaria, la realidad es que la supervisión efectiva –y diaria– del BCE recaería solamente en las entidades más relevantes mientras que las puramente locales quedarían bajo una supervisión básicamente local, aunque igualmente integrada en ese mecanismo.

Como decimos, no fue éste el modelo inicialmente planteado por la Comisión, que atribuyó al BCE todas las decisiones relevantes respecto del conjunto de las entidades de crédito en la eurozona: autorizar las entidades de crédito, velar por el cumplimiento de los requisitos de capital, apalancamiento y liquidez, llevar a cabo

la supervisión de los conglomerados financieros, etc...

Sin embargo, no parecía sencillo conjugar un enfoque tan ambicioso con la conveniencia, expresada por algunos responsables políticos europeos, de avanzar en el proceso de construcción del mecanismo europeo único de supervisión bancaria a lo largo del año 2013. Por ello, y aún desde una perspectiva eminentemente práctica, la viabilidad a corto plazo del nuevo esquema, pasaría, previsiblemente, y al menos en un primer momento «fundacional» porque el BCE se apoyase en los medios, el conocimiento y la experiencia de los supervisores nacionales.

Al final, se alcanzó un acuerdo político en diciembre de 2012 en virtud del cual sólo quedarán bajo la supervisión directa del BCE unos 150 bancos, con activos superiores a 30.000 millones de euros, manteniéndose el resto bajo supervisión nacional.

Un segundo aspecto problemático se refiere, dando por sentada la cooperación entre los supervisores del área euro y el BCE, a la cooperación entre el nuevo mecanismo de supervisión y los supervisores de Estados no pertenecientes a la Unión Monetaria y, muy particularmente, del Reino Unido.

Este aspecto, que genera problemas institucionales de no fácil resolución y que, por ejemplo, se evidencian en las propuestas de la Comisión, en la necesidad de introducir cambios relevantes en la composición de los órganos de gobierno de la EBA, debería resolverse de forma adecuada pues, en otro caso, no permitirá avanzar en la construcción de un auténtico mercado interior de servicios bancarios, o, al menos, amenazará con excluir a alguno de los mercados más relevantes (Reino Unido).

Así lo entendió desde el comienzo la Comisión Europea que, en la propuesta publicada, contemplaba la estrecha cooperación entre el nuevo supervisor europeo y los supervisores de los Estados europeos que no forman parte de la Unión Monetaria (sobre todo el supervisor británico) y otros aspectos técnicos relevantes como el deber de confidencialidad y acceso a la informa-

ción por parte del BCE, su futura integración en los colegios de supervisores y su control.

Otro aspecto interesante de las propuestas de la Comisión se refiere a la garantía de independencia del BCE en sus tareas de supervisión, que se mantendrán separadas, para evitar conflictos, de sus atribuciones en el ámbito monetario. La independencia se predica tanto frente al poder político como también frente a las entidades de crédito y tiene como resultado un esquema de financiación en el que jugará un papel esencial una futura contribución (tasa) de las entidades de crédito.

La existencia de una tasa que retribuya las tareas de supervisión bancaria es una novedad de la propuesta que representa un aspecto negativo para los bancos españoles, que no están gravados por una contribución similar. Si bien una tasa de ese tipo no es desconocida en el mundo financiero español (existe una tasa de estas características en la Ley del Mercado de Valores), lo cierto es que hasta ahora el Banco de España no había necesitado de una fuente similar de financiación.

No obstante lo anterior, creo que la propuesta formulada por la Comisión debe ser valorada de forma positiva y que su existencia ha representado un punto de partida muy valioso para el debate político –que no será sencillo– sobre la futura Unión Bancaria.

Si estamos asumiendo, como veremos, un calendario normativo que pasa por la aprobación de las nuevas normas europeas en el año de 2013 y la implementación efectiva del mecanismo un año más tarde (2014) no cabe duda de que ello será posible por la existencia de propuestas muy avanzadas como las presentadas por la Comisión.

De hecho, unos días antes de que se celebre la trascendental (a estos efectos) reunión del Consejo Europeo que dio el «pistoletazo político de salida» a esta relevante iniciativa, el Presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi ya sostuvo públicamente que, aunque el nuevo

marco regulador del mecanismo único de supervisión bancaria podría estar aprobado y entrar en vigor al comienzo del año 2013, no podría activarse de manera efectiva hasta el año 2014¹³, ello, curiosamente a la vez que en un discurso previamente videograbado resaltaba la importancia de este paso.¹⁴

Y es que, con independencia de los debates políticos, y de las posiciones adoptadas por las distintas instancias, lo cierto que es una propuesta como ésta implicaba la existencia de un gran número de cuestiones técnicas a resolver por lo que su implementación efectiva será en cualquier caso compleja.

Por ello, los resultados alcanzados en la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 18 y 19 de octubre de 2012¹⁵, a que se ha hecho mención anterior, no hubieran debido sorprendernos, al disociar claramente entre un calendario exigente para la aprobación de las modificaciones normativas imprescindibles y otro –algo más dilatado, aunque, como se verá, igualmente exigente– para su implementación efectiva.

Entre los acuerdos adoptados, y en relación con la materia que nos ocupa, figuraban expresamente los siguientes:¹⁶

- Es preciso que avancemos hacia un mercado financiero integrado, abierto en la medida de lo posible a todos los Estados miembros que deseen participar en él. En este contexto, el Consejo Europeo invita a los legisladores a que prosigan, con carácter prioritario, el examen de las propuestas legislativas relativas al Mecanismo Único de Supervisión (MUS), con el fin de acordar el marco legislativo para el 1 de enero de 2013. El trabajo sobre la aplicación operativa tendrá lugar durante 2013.

¹³ Declaraciones realizadas en una rueda de prensa al término de las reuniones del FMI en Tokio, el 13 de octubre de 2012.

¹⁴ Discurso videograbado de Mario Draghi, Presidente del BCE en la Universidad de Venecia, 13 de octubre de 2012 (Ceremonia de concesión del segundo premio Luca Pacioli).

¹⁵ Las conclusiones del Consejo Europeo fueron publicadas por la Secretaría General del Consejo el 19 de octubre de 2012 con la referencia de EUCO 156/12.

¹⁶ Vv. Nota anterior, conclusiones 6-12.



A Este respecto, es fundamental que se respete plenamente la integridad del Mercado Único.

- Es necesario garantizar que las funciones del BCE en materia de política monetaria estén claramente separadas de sus funciones de supervisión, y velar por que los Estados miembros que participan en el MUS reciban un trato y una representación equitativos, con independencia de que pertenezcan o no a la zona del euro. La rendición de cuentas se producirá en el nivel en que se tomen y apliquen las decisiones. El MUS debe basarse en las normas más exigentes de supervisión bancaria y el BCE debe poder realizar, de manera diferenciada, una supervisión directa. Estará también en condiciones de hacer uso de los poderes efectivos que le confiere la legislación tan pronto como entre en vigor. Asimismo, es de suma importancia establecer un código normativo único que sustente la supervisión centralizada.
- Es importante garantizar el establecimiento de condiciones equitativas entre los Estados miembros que participan en el MUS y los que no lo hacen, respetando plenamente la integridad del mercado único de servicios financieros. Es necesario hallar una solución aceptable y equilibrada por lo que respecta a los cambios en el sistema de votación y las decisiones al amparo del Reglamento sobre la Autoridad Bancaria Europea (ABE), teniendo en cuenta las posibles modificaciones de la participación en el MUS, que garantice un proceso decisorio eficaz y no discriminatorio dentro del Mercado Único. Sobre esta base, la ABE deberá conservar sus atribuciones y responsabilidades actuales.
- El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se adopten con rapidez las disposiciones relativas a la armonización de marcos nacionales de resolución y de garantía de depósitos basados en las propuestas legislativas de la Comisión sobre el rescate

y la resolución de bancos y sobre los sistemas nacionales de garantía de depósitos. El Consejo Europeo insta a ultimar con rapidez el código normativo único, en particular llegando a un acuerdo antes de finales de año sobre las propuestas relativas a los requisitos de capital de las entidades de crédito (Reglamento y Directiva IV)¹⁷.

- En todos estos asuntos conviene garantizar un equilibrio equitativo entre los países de origen y de acogida.
- El Consejo Europeo toma nota de la intención de la Comisión de proponer un mecanismo único de resolución para los Estados miembros que participen en el MUS una vez que se hayan adoptado las propuestas relativas a la Directiva sobre rescate y resolución y la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos.
- El Eurogrupo definirá los criterios operativos exactos por los que se registrarán las recapitalizaciones directas de la banca a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), respetando plenamente la declaración de la Cumbre de la zona del euro del 29 de junio de 2012. Es obligado romper el círculo vicioso entre bancos y emisores soberanos. Cuando se establezca un mecanismo único y efectivo de supervisión de los bancos de la zona del euro, en el que participe el Banco Central Europeo, el MEDE podría, siguiendo sus procedimientos normales de decisión, tener la posibilidad de recapitalizar directamente los bancos.

Aunque la situación de España y el propio debate político en nuestro país han convertido al último punto en la cuestión central de los acuerdos adoptados, en la medida en que implican el retraso en la puesta en práctica del mecanismo de recapitalización directa de los bancos por parte del MEDE hasta, probablemente, el año 2014 (cuestión en absoluto menor para nosotros), lo cierto es que los acuerdos tienen una gran trascendencia.

¹⁷ Más conocidas como «CRD IV».



En primer término, se adoptó el compromiso político de que el marco legislativo para el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) estaría acordado para el 1 de enero de 2013, lo que ciertamente ha exigido un esfuerzo relevante.

Tras los acuerdos políticos alcanzados en diciembre de 2012 y el compromiso sellado entre la Comisión y el Parlamento Europeo en marzo de 2013, podemos considerar el objetivo cumplido.

En segundo lugar, si atendemos al detalle de los acuerdos alcanzados, parece que el diseño final del mecanismo podría asemejarse bastante al resultante de las propuestas presentadas por la Comisión en junio de 2012, especialmente en lo que se refiere a la atribución al BDE de funciones de supervisión directa, aunque limitadas a los bancos de mayor tamaño (unos 150), separar su actividad monetaria y como supervisor y mantener sin cambios las atribuciones actuales de la Autoridad Bancaria Europea.

Otro elemento importante se refiere a la correlación existente entre la propuesta de establecimiento de un Mecanismo Único de Supervisión, las propuestas legislativas de la Comisión sobre el rescate y la resolución de bancos y sobre los sistemas nacionales de garantía de depósitos, sin olvidar el proceso de armonización y convergencia de la regulación sobre requisitos de capital incluyendo el «single rule book» a que se ha hecho referencia anterior.

En todo caso, si la propuesta alcanzara el éxito, conllevaría una homogeneización de las prácticas supervisoras en toda Europa y constituiría un impulso fundamental al establecimiento de un auténtico mercado interior de servicios bancarios en Europa tras el retroceso que ha supuesto la gestión puramente nacional de las crisis bancarias producidas en los últimos años.

Además, esta propuesta abre claras posibilidades de una mayor consolidación bancaria a nivel europeo, imprescindible para que los bancos europeos puedan competir con éxito frente a los grandes bancos internacionales norteamericanos

y asiáticos, que parten de la sólida base que representan sus mercados nacionales.

A nadie se le oculta que la propuesta para la constitución de un mecanismo de supervisión bancaria única en Europa y, más allá, de una auténtica «unión bancaria», no tendrá un camino fácil, a pesar del alto nivel de compromiso político que parece existir entre algunos Estados relevantes (Francia, Italia, España...).

Más allá de las fronteras europeas, la propuesta también parece gozar de apoyos relevantes. Por ejemplo, el Comité Monetario y Financiero, órgano asesor de la junta de gobernadores del FMI reunida en Tokio, realizó, pocos días antes de la reunión del Consejo Europeo de octubre de 2012, un llamamiento para que se alcanzase en el plazo más breve posible la unión bancaria en Europa¹⁸.

Es evidente que la vinculación de esta propuesta con el alcance del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (conocido entre nosotros como «MEDE») y su posible utilización como instrumento de recapitalización directa de los bancos sin «pasar» por los Tesoros nacionales y, por tanto, sin afectar a los niveles de endeudamiento y déficit público de los Estados miembros, han complicado extraordinariamente el debate político.

Sin embargo, y más allá de ese debate político, la realidad es que se trata de una iniciativa compleja, en la que habrán de interactuar distintas propuestas legislativas europeas en distinto estado de tramitación (y de consenso entre los Estados) cuya articulación no será sencilla.

Una reflexión interesante a propósito de los condicionamientos y las premisas que habría de satisfacer la reforma que finalmente se articule, se contenía en un artículo publicado hace unos meses, que diferenciaba cinco claves, a su juicio funda-

¹⁸ No se trata de una novedad por cuanto el FMI ya había mostrado su predisposición favorable a la rápida consecución de una unión bancaria europea en su «Global Financial Stability Report (The quest for lasting Stability)» publicado en Abril de este año. En sus páginas 8 a 10 pueden encontrarse algunos párrafos dedicados a analizar las ventajas derivadas de la centralización de la supervisión bancaria europea.



mentales, para el éxito de la iniciativa de la Comisión Europea de construir una Unión Bancaria.¹⁹

En síntesis, y atendiendo más al fondo de las cuestiones planteadas, que a la literalidad con la que se plasmaron en el artículo, vendrían a ser las siguientes²⁰:

a) Que sea completa. Es cierto que la unión bancaria tiene un elemento esencial en la existencia de un mecanismo único de supervisión bancaria, como el que se encuentra incorporado en la propuesta de la Comisión Europea.

Por otra parte, la unión bancaria tiene otras dos implicaciones muy relevantes: la existencia de un mecanismo europeo de resolución de crisis bancarias (que, como se ha indicado en el apartado precedente de este trabajo se encuentra en formación) y, lo que es aún más complicado, la existencia de un mecanismo europeo de financiación que de credibilidad al mecanismo de resolución y que no descansa en la intervención de los tesoros nacionales.

b) Que no se confundan los asuntos del pasado con asuntos permanentes. La unión bancaria se plantea en un momento difícil desde el punto de vista económico y también respecto de la situación de las entidades de crédito en la práctica totalidad de los Estados europeos.

Si se pretende que la unión bancaria pueda resolver todos los problemas generados en el pasado, ello dificultará enormemente su consecución.

Una forma práctica de superar este conflicto se encuentra en que, en un primer momento, no estén comprendidos en el mecanismo de la Unión Bancaria más que aquellas entidades sobre las que no exista duda alguna sobre su solidez, dejando a las autoridades nacionales de resolución que, al menos de momento, resuelvan los problemas de las entidades restantes.

¹⁹ FT «A five step guide to European Banking Union». 17 de septiembre de 2012.

²⁰ Tomamos del artículo citado en la nota anterior las rúbricas de los cinco factores a considerar, si bien la explicación que se introduce a continuación no se corresponde con el contenido del artículo publicado, incluso en cuanto a su sentido.

El problema que puede plantearse es que los Estados no dispongan de los recursos suficientes como para afrontar los costes derivados de esos procesos de reestructuración y resolución bancaria.

En estos casos, puede plantearse la necesidad de que exista un mecanismo paralelo «ad hoc» para dar respuesta a una situación de este tipo, normalmente con la participación del mecanismo europeo de estabilidad financiera (el MEDE).

c) Atender a lo esencial. Los sistemas financieros europeos son altamente heterogéneos.

Existen cientos de entidades en Alemania y, en cambio, un nivel de concentración más alto en el Reino Unido y otros países en el Norte de Europa.

Si atendemos al tamaño de los bancos, en algunos Estados prácticamente sólo hay bancos sistémicos (Holanda, Francia...) y en otros la diversidad es mucho mayor.

También existe una gran diversidad en los mecanismos de garantía de depósitos y hay Estados en los que esta diversidad se traduce en pluralidad (hay varios mecanismos de garantía de depósitos en un solo Estado).

Reconducir a la unidad toda esta diversidad será probablemente un gran esfuerzo por lo que podría tener sentido concentrarse en entidades más homogéneas como serían los bancos con auténtica vocación transfronteriza.

d) Prepararse para lo peor. Los recursos necesarios para afrontar los costes de resolución bancaria son ingentes. Tratar de minimizar los costes para los contribuyentes, considerando los efectos finales que la resolución bancaria puede tener para las cuentas públicas puede ser una buena estrategia.

No obstante lo anterior, es posible que el sacrificio de los accionistas y de los stakeholders no siempre pueda evitar que ese efecto pueda producirse. Los mecanismos que se diseñen deben estar dotados de capacidades suficientes para que la resolución bancaria sea creíble.

e) Contar con los incentivos adecuados. Se trata de un aspecto muy relacionado con el aspecto anterior (letra d). El mecanismo que se



diseño debe estar probablemente financiado con aportaciones realizadas por las entidades del sector pero es cierto que esas aportaciones, por importantes que puedan parecer, podrían no ser suficientes como para proporcionar una respuesta creíble a corto y medio plazo para la resolución de crisis bancarias, obligando a una contribución desde los presupuestos públicos. El MEDE puede desempeñar una función en este sentido.

En todo caso, y a la vista de los acuerdos alcanzados el año pasado, parece evidente que mecanismo único de supervisión, sistema europeo de rescate y resolución de entidades de crédito e instrumentos europeos de garantía de depósitos constituyen tres elementos fundamentales e inseparables. El éxito de la iniciativa política depende de que todos estos elementos lleguen a articularse de forma coordinada y en plazos razonables. De no ser así, la Unión Bancaria no podrá hacerse efectiva.

No obstante, la sola existencia de una propuesta de la Comisión tan detallada como la que se ha descrito, al menos en un diseño inicial, y el amplio acuerdo político alcanzado para su rápida aprobación, son aspectos que deben ser valorados de forma positiva, al representar la señal de que el refuerzo de la Unión Europea constituye la mejor estrategia de respuesta frente a la crisis.

Sin embargo, los efectos favorables de esta iniciativa no pueden engañarnos sobre la dificultad y el tiempo que probablemente será necesario para llevarla a cabo hasta su completa implementación. Por ello, el retraso en dicha implementación, aunque negativo para España por el retraso en la posible recapitalización directa de las entidades españolas, debe considerarse como seguramente inevitable.

Lo que sería fundamental sería evitar retrasos adicionales a los que supone ese año inicial de demora ya prevista. Probablemente, sería más prudente una estrategia de implementación paulatina que correr el riesgo de un establecimiento precipitado que pueda dar lugar a problemas adicionales.

La propuesta de limitar el establecimiento de un mecanismo único de supervisión para los

bancos europeos de mayor tamaño (unos 150), debe, por tanto consolidarse acertada aunque en el caso español la mayor parte de las entidades se encontrarán bajo supervisión directa del BCE.

CONCLUSIÓN

La crisis financiera internacional del año 2007 sorprendió a las autoridades europeas y a las autoridades nacionales de los Estados miembros sin los instrumentos jurídicos necesarios como para dar respuesta a la situación de dificultad de grandes entidades europeas con presencia en distintos Estados.

Por ello, y tras el fracaso de los instrumentos tradicionales de cooperación entre las autoridades de diversos Estados, fueron sentándose las bases de un nuevo sistema europeo de supervisión bancaria, tanto en el ámbito macroprudencial como microprudencial.

Sin embargo, las nuevas instituciones que se han creado y también los colegios de supervisores, descansaban en unas premisas que no siempre se cumplen: la identidad de los intereses de los supervisores, la existencia de una regulación y de prácticas supervisoras suficientemente armonizadas y la eficacia de la cooperación entre los supervisores competentes.

La prolongación de la crisis actual, y las dificultades que encuentran para su financiación en condiciones adecuadas tanto algunos Estados como buena parte de las entidades de crédito de la Unión Europea ha llevado a avanzar en un camino nuevo, en parte anticipado con las últimas propuestas en materia de resolución y reestructuración bancaria: la Unión Bancaria Europea.

La Comisión Europea estuvo a la altura de las circunstancias y presentó una propuesta global de reforma legislativa que pasaba por la modificación de la normativa reguladora de la Autoridad Bancaria Europea y por la aprobación de un nuevo estatuto normativo tendente a atribuir al Banco Central Europeo el estatus de responsable último de la supervisión bancaria europea, en el marco de un auténtico sistema europeo único de



supervisión bancaria y en estrecha colaboración con las autoridades nacionales y la propia EBA.

El acuerdo político alcanzado en el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2012, despejó todas las dudas existentes sobre la visibilidad de esta relevante iniciativa, confirmadas pertinentemente con el compromiso sellado sobre la futura supervisión bancaria común entre la Comisión y el Parlamento Europeo.

En todo caso, esta propuesta significará, una vez que se encuentre finalmente implementada en el año 2014, un cambio radical en el modelo europeo de supervisión bancaria y un paso adelante decisivo en materia de armonización de la regulación y supervisión financiera que debería contribuir de manera definitiva a la recuperación de los mercados financieros.

Para España, por otra parte, esta iniciativa representa un interés adicional que ya se ha anti-

cipado: al haberse condicionado políticamente la recapitalización directa de los bancos españoles (es decir, sin la recepción previa de los fondos por parte del Estado español a través del FROB) por medio del MEDE a la implementación efectiva de la Unión Bancaria, los recursos necesarios para dicha recapitalización se computarán a todos los efectos como deuda pública, elevando de manera considerable nuestra ratio de endeudamiento/PIB.

El hecho de que ese efecto se produzca en el año 2014 y no en el 2013, aunque pueda parecer muy trascendente en el momento actual, dadas las circunstancias de nuestro país, terminará siendo de una importancia menor si lo comparamos con el avance que para la construcción europea supondrá la consecución de una pata tan fundamental para el mercado interior de servicios financieros como son las propuestas asociadas a la construcción de una Unión Bancaria Europea.