



6. AVANCES EN LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

Cuando los economistas empezamos a hablar de unión bancaria allá por el año 2009¹, el mundo político ignoró completamente el debate y lo consideró una ocurrencia más de pensadores académicos alejados de la realidad, una propuesta casi de ciencia ficción que fue recibida con absoluto desdén. Pero la realidad es tozuda y se acaba imponiendo. Porque lo que los economistas pusimos entonces encima de la mesa eran argumentos bien sencillos apoyados por una abrumadora evidencia empírica, una historia concluyente. Nunca antes había habido una unión monetaria sostenible sin un prestamista de última instancia para todo el territorio de la Unión, un territorio sujeto a procedimientos de regulación, supervisión y liquidación común de las entidades financieras. Una moneda común exige no solo una política monetaria única, sino también una política financiera y bancaria común.

La política monetaria común conlleva por su propia naturaleza la mutualización de las pérdidas que pueda registrar el banco central como consecuencia de esa política única, el llamado déficit cuasi-fiscal. El Tratado de Maastricht conoce y regula este principio al hacer a los Estados miembros del BCE responsables de sus eventuales pérdidas en la parte proporcional a su aportación patrimonial. Maastricht contempla pues ya una cierta mutualización de la deuda bancaria y supone de facto una cierta Unión de Transferencias. Pero es una unión limitada e insuficiente, porque el Tratado ignora deliberadamente, probablemente menos por ignorancia que por falta de acuerdo y voluntad políticos, que una política monetaria común exige para ser sostenible una política bancaria común y con ello necesariamente la mutualización de la deuda bancaria. Porque las crisis bancarias si son sistémicas siempre le han costado y le costarán dinero al contribuyente. Y si el gobierno nacional no puede imprimir dinero, tendrá que suspender pagos y al hacerlo, o simplemente al temer unos inversores histéricos que pueda hacerlo², se alimenta la espiral deuda bancaria deuda soberana que asoló Europa cual tormenta perfecta.

Tuvo que venir una crisis externa, una crisis que disparó la aversión al riesgo de los inversores y que puso de manifiesto la insostenibilidad de los niveles de endeudamiento de algunos países de la Eurozona, para que Europa afrontara finalmente el problema constitucional de la unión monetaria. Si el Banco Central Europeo es responsable de fijar los tipos de interés, es también responsable de los incentivos y consecuencias que esos mismos tipos generan en los niveles de endeudamiento de los agentes privados, y

¹ La aparición del concepto de unión bancaria en el contexto de la crisis europea se explica con detalle en el primer libro de esta serie de la Fundación de Estudios Financieros, *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro?*, ver su resumen ejecutivo para situar ese debate. Madrid 2012.

² Ver C. Reinhart y K. Rogoff, *Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten*, IMF Working Paper 13/266, Fondo Monetario Internacional, Diciembre 2013.



particularmente de las entidades financieras. Puede delegar el control y seguimiento de esas consecuencias en los Bancos Centrales Nacionales, BCN, y así se hizo más por defecto que por concepto. Pero no puede renunciar, si quiere garantizar la supervivencia de la zona monetaria, a actuar de prestamista de última instancia de las entidades en problemas, ni a decidir llegado el caso sobre su solvencia con su correspondiente saneamiento o liquidación. Este es el núcleo central de lo que el BCE *descubrió* en el verano de 2012 cuando su presidente asombró al mundo diciendo una obviedad: «haremos todo lo que sea necesario para salvar la unión monetaria».

Lo cierto es que a partir de mediados de 2012 y sobre todo tras el Documento de los cuatro presidentes al que ya hemos hecho referencia en capítulos anteriores³, la unión bancaria comenzó a tomar carta de naturaleza en el debate oficial en Europa hasta convertirse en doctrina oficial de la Unión en diciembre de ese año. Desde entonces han sido muchos los debates y los desacuerdos que se han ido produciendo en cada Ecofin y en cada Cumbre, muchos los escépticos y los convencidos, y más aún los que hemos ido cambiando de bando a medida que se iban concretando los términos del acuerdo político. Los avances han sido espectaculares, no cabe negarlo si lo analizamos con un cierto rigor y perspectiva histórica, y hoy la unión bancaria es ya doctrina oficial de la Unión Europea, aprobada por Consejo, Comisión y Parlamento. Una unión bancaria que supone irreversiblemente tres cosas, como ya decíamos hace dos años entre el escepticismo general y la negativa rotunda de muchos académicos, banqueros o bancarios y políticos europeos. Tres cosas sencillas e inevitables a las que dedicaremos este capítulo para evaluar cuán lejos estamos del destino necesario: un supervisor común para todos los bancos europeos, un mecanismo común de intervención y en su caso liquidación bancaria y una institución única responsable, y un sistema de garantía de depósitos común para todos los bancos de la Eurozona. Serán muchos los detalles y los comentarios críticos, porque Europa es un espacio político complejo y anquilosado donde el peso de la inercia y un cierto populismo son claramente excesivos, pero la conclusión es afortunadamente indiscutible: el riesgo de ruptura del euro, el llamado riesgo de redenominación, ha desaparecido de los mercados financieros. En 2013 Europa ha acordado por abrumadora mayoría crear una unión bancaria a plazo fijo. Ya solo queda discutir el reparto de los costes durante el período de transición, lo que evidentemente no es un tema menor pero tampoco cuestión de supervivencia.

6.1. INTRODUCCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIÓN BANCARIA

La unión bancaria supone una mayor integración europea, rompe el círculo vicioso entre deuda soberana y bancaria y permitirá al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE o ESM por sus siglas en inglés) capitalizar directamente a los bancos de la Eurozona (European Commission, 2012). Los líderes europeos en diciembre de 2012 diseñaron un proceso de aprobación e implantación por etapas sucesivas de los elementos clave de la unión bancaria europea que en síntesis supone:

³ Von Rompuy, Herman (2012), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*.



- i. Mecanismo Único de Supervisión (SSM por sus siglas en inglés).
- ii. Mecanismo Único de Resolución (SRM por sus siglas en inglés).
- iii. Fondo de Garantía de Depósitos común (DGS).

El mecanismo único de supervisión (SSM) aprobado en el mismo diciembre de 2012 es el primer paso hacia una unión bancaria y transfiere a nivel europeo las funciones supervisoras que tradicionalmente venían desarrollando los Bancos Centrales Nacionales, o las autoridades de supervisión correspondientes como en el caso de BAFIN alemán, aunque con algunos matices y por etapas. Las preguntas básicas que este mecanismo único europeo tiene que contestar son: ¿quién supervisa a las entidades financieras de la Eurozona?, ¿y a las de la Unión Europea?, ¿cómo va a operar en la práctica este nuevo supervisor y cómo se va a relacionar con los supervisores existentes? ¿a qué entidades va a supervisar la autoridad europea? y ¿con qué criterios se supervisan las entidades financieras en la Eurozona?, ¿en qué medida son similares o diferentes de los criterios acordados en el seno de Basilea y en el Foro de Estabilidad Financiera? La respuesta rápida y sencilla es que el BCE será el responsable de supervisar todos los bancos de la Eurozona y se aplicará el mismo reglamento a todos ellos. Aunque el BCE tendrá la potestad de supervisar cualquier banco en el área euro, los bancos pequeños seguirán siendo competencia directa de los BCN, salvo que el BCE decida explícitamente lo contrario. Asimismo, los países no miembros de la Eurozona podrán incorporarse de manera voluntaria al SSM.

El mecanismo único de resolución (SRM) es el obligado segundo paso hacia la denominada unión bancaria. Aprobado finalmente en diciembre de 2013, habrá de garantizar que si un banco sujeto al SSM se enfrenta a graves dificultades, se pueda proceder a su resolución (término que sustituye al tradicional de liquidación en la legislación española), *en igualdad de condiciones para todos* y de una manera eficiente que suponga el mínimo coste para el contribuyente. Obviamente las cuestiones claves, además de las institucionales y organizativas que son siempre un problema en Europa dada la varianza institucional existente en un tema tan sensible, son cómo articular un sistema que garantice esa igualdad de condiciones al margen de la calidad crediticia del emisor soberano donde el banco tenga su sede. Cuestión que obliga a visualizar la mutualización de la deuda bancaria entre los distintos contribuyentes de la Eurozona, a acordar unas reglas explícitas de reparto entre los distintos países o a acordar una garantía solidaria ilimitada. Un tema que en la literatura económica se conoce como el «*single fiscal backstop*», la necesidad de que el garante de última instancia del coste de las eventuales liquidaciones bancarias sea una autoridad europea con acceso a los contribuyentes de todos los Estados miembros, sin excepción ni limitación. No es pues de extrañar que las discusiones sobre este aspecto hayan llevado buena parte del año 2013 y se hayan resuelto en un acuerdo de última hora que deja flecos pendientes y que, en mi opinión, está lejos de ser definitivo, como veremos.

El fondo de garantía de depósitos europeo (DGS) se convertiría en el tercer y último paso hacia la unión bancaria. Pero es un componente necesario e ineludible del diseño final, aunque sea considerado casi anatema por algunos países que han permitido un debate populista y completamente demagógico al respecto. Bastaría con haber recordado que de haber estado presente un sistema común de garantía de depósitos europeos



durante la reunificación alemana y la crisis subsiguiente en muchas de sus cajas de ahorros y bancos estatales, hubiera sido el ahorro español el que más hubiera contribuido a garantizar los depósitos bancarios alemanes. El proyecto europeo tiene que evolucionar gradualmente desde un sistema de garantía de depósitos nacionales hacia otro común europeo. Para ello es necesario unificar cobertura y método de financiación, así como llegar a un acuerdo sobre el tratamiento de los distintos niveles de capitalización y solvencia patrimonial con los que los diferentes sistemas nacionales de garantía llegarán a su coordinación y definitiva unificación. Es un tema que todavía asusta en muchas capitales europeas y se ha pospuesto a la espera de poner en marcha la supervisión y resolución europea única. Era probablemente una decisión táctica inevitable, pero se echa en falta más decisión europea, una vez terminada la incertidumbre de la política alemana. Porque con independencia del ritmo de ajuste y del reparto de los costes de transición, el diseño final no es negociable si no queremos que sus insuficiencias cuestionen todo el edificio de la unión monetaria europea⁴.

6.2. LA PUESTA EN MARCHA DE LA AUTORIDAD DE SUPERVISIÓN EUROPEA

De acuerdo con la decisión tomada por el Consejo Europeo de crear un mecanismo único de supervisión (MUS o más conocido por sus siglas inglesas SSM), en septiembre de 2012⁵ la Comisión Europea presentó una hoja de ruta en donde el BCE sería el responsable de la supervisión bancaria en la eurozona, incluyendo tanto la supervisión micro como macroprudencial. Esta función supervisora descansaría en la cooperación y conocimiento de los supervisores nacionales.

La agenda propuesta por la Comisión era muy ambiciosa, comenzando en enero de 2013 para aquellas instituciones que recibían fondos públicos, continuando en julio de este mismo año para todos los bancos de mayor riesgo sistémico y extendiéndose finalmente al resto de los bancos de la Eurozona en 2014. El propio BCE (2013) señalaba que «la creación del mecanismo único de supervisión se convertirá en otoño de 2014 en un hito decisivo en el proceso de creación de la unión bancaria en Europa».

Tras los intensos debates que siguieron a la propuesta de la Comisión, el Ecofin llegó finalmente a un acuerdo básico sobre el diseño del SSM, en diciembre de 2012. De acuerdo con el Reglamento aprobado, el BCE será responsable de la supervisión de todos los bancos del área euro, pero el día a día de la supervisión será responsabilidad

⁴ Como se dice coloquialmente, si no queremos que un euro depositado en un banco alemán malo sea un activo de mejor calidad que ese mismo euro depositado en un banco español bueno. Y si queremos hacer sostenible y duradera la unión monetaria no podemos desear lo contrario porque estaríamos invitando a desplazamientos geográficos del ahorro bancario que serían inherentemente inestables.

⁵ Como se indica en el Reglamento: «el SSM debe velar porque las medidas de la Unión en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito se apliquen de manera coherente y eficaz, porque el código normativo único de los servicios financieros se aplique de manera homogénea a las entidades de crédito de todos los Estados miembros afectados y porque estas entidades de crédito sean objeto de una supervisión de la máxima calidad, no obstaculizada por otras consideraciones de índole no prudencial».



de los supervisores nacionales para aquellas instituciones financieras cuyo tamaño esté por debajo de un cierto umbral (cuyo volumen de activos sea inferior a € 30.000 millones) o que sean consideradas no significativas a escala nacional siempre que no hayan recibido ayudas del MEDE o de su antecesor el FEEF. El sistema, además, está abierto a los Estados no miembros de la zona del euro.

La EBA (la Autoridad Bancaria Europea en sus siglas inglesas) conservará sus competencias para el desarrollo de la regulación bancaria común (el llamado «desarrollo del código normativo único») y para la garantía de la convergencia y coherencia de las prácticas de supervisión a escala internacional. Sin embargo, la nueva regulación también incluye cambios en el Reglamento de la EBA, en particular en lo que se refiere a las modalidades de votación, para garantizar una toma de decisiones equitativa y eficaz dentro del mercado único. El SSM se encargará de la supervisión común 12 meses después de la entrada en vigor de la legislación europea, en el otoño de 2014. El SSM será el responsable de aplicar en la Eurozona el *Single Rule Book*, las normas europeas de supervisión aprobadas por la EBA que armonizan principios, estándares, procedimientos y culturas supervisoras, y del cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea conocidas como Basilea III y desarrolladas en Europa a través de la CRDIV⁶.

6.2.1. LA POSIBILIDAD DE RECAPITALIZACIÓN DIRECTA

En consonancia con la declaración de la Cumbre Europea de junio de 2012, una vez puesto en marcha el SSM, la Eurozona acordó en junio de 2013 un nuevo instrumento para permitir recapitalizaciones directas de los bancos a través del Mecanismo Europeo de Estabilización, (MEDE o ESM). El mismo Reglamento de creación del MEDE contemplaba que «siguiendo sus procedimientos normales de decisión, el ESM tendrá la posibilidad de recapitalizar directamente a los bancos cuando se establezca un SSM efectivo». Este mecanismo excepcional está diseñado como último recurso y no aspira a convertirse en procedimiento habitual. Por ello incluye una serie de condiciones que limitarán su atractivo. En particular:

⁶ Para la aplicación de Basilea III la Comisión ha aprobado un Reglamento y una Directiva, para los no iniciados en la jerga comunitaria la diferencia está en que un Reglamento es directamente aplicable en toda la UE, mientras que una Directiva requiere su transposición a la legislación nacional. La Comisión publicó sus propuestas originales para el Reglamento sobre requisitos de capital (CRR por sus siglas en inglés) y la Directiva sobre requisitos de capital (CRD) en julio de 2011. A este paquete de la legislación se le conoce comúnmente como «CRDIV». Tras largas negociaciones «tripartitas» entre los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, el Parlamento aprobó finalmente el paquete legislativo CRD IV en abril de 2013. La aplicación de este paquete legislativo será gradual desde 2014 a enero de 2019, aunque mercados e inversores ya la están anticipando plenamente y exigiendo su cumplimiento a las entidades de crédito europeas.

Aunque es conocido, las principales modificaciones incluidas en la CRDIV afectan a los niveles de capital regulatorio mínimos y a los estándares de liquidez. Respecto a los requisitos de capital la CRDIV busca incrementar la calidad del capital elegible, elevar los coeficientes mínimos de capital, reducir la prociclicidad, aumentar los requerimientos de capital por riesgo de crédito e introducir un coeficiente de apalancamiento no basado en el riesgo. En cuanto a los estándares de liquidez, la CRDIV introduce dos nuevos coeficientes de obligado cumplimiento: el Índice de Cobertura de Liquidez (LCR), y el Coeficiente de Financiación Estable Neta (RFEN). Para mayor detalle ver Ibáñez y Domingo (2013).



- (i) Los gobiernos nacionales tendrán que compartir la carga de estas ayudas directas del contribuyente europeo.
- (ii) La recapitalización directa no será posible para los bancos que no cumplan con el requisito de capital mínimo, por ejemplo, con un ratio Tier 1 por debajo de 4,5%. Por lo tanto, si esos bancos son considerados sistémicos a nivel nacional y se aprueba su saneamiento en vez de su liquidación, le corresponde a las autoridades nacionales inyectarles capital al menos hasta cubrir ese nivel mínimo.
- (iii) Para los bancos con un ratio de capital Tier 1 por encima del límite, el país deberá en cualquier caso aportar el 20% de la recapitalización total prevista. El acuerdo menciona, sin embargo, que estas reglas pueden ser suspendidas en casos excepcionales.
- (iv) La cantidad total que se puede utilizar para la recapitalización directa es de € 60.000 millones, aunque este montante pueda aumentarse por decisión unánime de la junta de directores del ESM (ministros de Finanzas).

La cuestión de los *«legacy assets»*, el problema de herencia, sigue abierto aunque parece cada vez menos probable que las últimas recapitalizaciones bancarias (por ejemplo, para España e Irlanda) sean asumidas directamente por el ESM. El Presidente del Eurogrupo ha explicado reiteradamente que se consideraría caso por caso previa petición del Estado miembro, pero no parece probable que un país se atreva a formalizar dicha petición sin un acuerdo previo porque una eventual negativa crearía una situación política y financiera muy compleja y difícil de manejar. Cabe recordar que la recapitalización directa se concibió en la cumbre europea de junio 2012, en los momentos de máxima tensión en los mercados financieros, para romper el círculo vicioso entre crisis soberana y bancaria. En el mejor espíritu europeo, una vez desaparecida la tensión, el tema se ha vuelto a aparcar. Puede criticarse que el Eurogrupo vuelva a relajarse y a confiar en la aquiescencia de los mercados. Puede incluso afirmarse, como hacen muchos analistas normalmente en agresivos bancos de inversión, que este repetido comportamiento europeo es una invitación informal a nuevos ataques especulativos. Pero lo cierto es que la mera existencia del mecanismo citado, la posibilidad de que en caso necesario se adopte la mutualización de la deuda bancaria, ha sido hasta hora suficiente para controlar y revertir gradualmente la fragmentación financiera del área euro.

6.2.2. EL REGLAMENTO DEL SUPERVISOR EUROPEO

Superados los intentos iniciales de algunos Estados miembros de limitar el Mecanismo Europeo de Supervisión a una coordinación estrecha entre las distintas autoridades nacionales –coordinación siempre difícil entre instituciones caracterizadas por su confidencialidad y con culturas, actitudes y prácticas supervisoras muy diferentes y fuertemente enraizadas en las culturas bancarias locales– la Unión Europea ha optado finalmente por la creación de un auténtico supervisor federal europeo poniendo los cimientos fundacionales de la nueva arquitectura de la unión bancaria. La experiencia de los problemas habidos en la supervisión, crisis y posterior saneamiento de algunos bancos europeos transfronterizos junto con el contagio creciente de los problemas ban-



carios y la generalización a toda la banca europea de las dudas sobre la calidad de sus balances y sus niveles de capitalización, supusieron en mi opinión un punto de inflexión fundamental en la credibilidad y posibilidades reales de esos mecanismos de coordinación en los que Europa ha perdido mucho tiempo, casi cinco años, y agravado así innecesariamente la crisis bancaria y su coste social y económico.

Otro obstáculo importante en la federalización de la supervisión bancaria en el seno de la Unión Monetaria Europea fue la diferente estructura de las autoridades supervisoras nacionales existentes. En concreto, en algunos países europeos y notablemente en Alemania la supervisión no está asignada al Banco Central sino a una autoridad independiente por razones de eficacia e independencia. Eficacia para no entrar en contradicción con la política monetaria y el control de la inflación. Y de independencia porque las decisiones de supervisión son necesariamente políticas, sobre todo si resultan en ayudas públicas. Esa idea de separación de funciones, no muy corriente en Europa pero práctica habitual en las Américas y buena parte del mundo, contagió el debate sobre el supervisor único europeo, pues provocó resistencias justificadas a una excesiva concentración de funciones en el BCE que lo convertiría en una institución demasiado poderosa. Resistencia a la que se unieron las críticas a su falta de democracia y «*accountability*». Ambos temas son legítimos y no están resueltos en la literatura académica⁷, pero lo cierto es que la Unión Europea al final adoptó pragmáticamente la única decisión posible, encargar la supervisión al BCE. Porque crear una nueva institución europea hubiera exigido un nuevo Tratado, lo que hubiera resultado políticamente incierto y excesivamente lento, y porque el BCE es la única institución existente con capacidad técnica y profesional para asumir esta función y desarrollar el *expertise* necesario para cumplirla con posibilidades de éxito⁸. Y el conflicto de interés latente entre ambas funciones se resolvió, como veremos, modificando la estructura interna del BCE y creando un nuevo Consejo de Supervisión dependiendo del Consejo de Gobierno.

El largo y tortuoso proceso de creación de un mecanismo único de supervisión, después de muchos meses de discusión entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeos, ha derivado finalmente en la aprobación (septiembre de 2013) del Reglamento⁹ que describe y detalla el papel del BCE en la supervisión bancaria y la forma en que se va a desarrollar esa función supervisora a nivel europeo. A continuación, con el ánimo de ser lo más exhaustivos posible, se presentan los puntos más importantes de dicho Reglamento:

6.2.2.1. Objetivo y ámbito de aplicación

El Reglamento atribuye al BCE funciones específicas relativas a la supervisión microprudencial de las entidades de crédito, con el objetivo de contribuir a la solidez y sol-

⁷ Ver el excelente trabajo sobre cómo ha cambiado la doctrina y práctica de los bancos centrales con la crisis financiera en IMF (2010a).

⁸ El debate europeo sobre el supervisor único se trató extensamente en el anterior estudio de la FEF. Ver Fernández (2012) y en concreto los capítulos 7 de Francisco Uría y 8 de José Guardo y María Luisa Alonso.

⁹ Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0372+0+DOC+XML+V0//ES#BKMD-9>



vencia de estas entidades y a la estabilidad del sistema financiero dentro de la Unión Europea y en cada uno de los Estados miembros. En el cumplimiento de ese objetivo el BCE cooperará con la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Junta Europea de Riesgo Sistémico, así como con las demás autoridades que constituyen el Sistema Europeo de Supervisión Financiera. Cuando sea necesario el BCE acordará memorandos de entendimiento con las autoridades competentes de los Estados miembros responsables de los mercados de instrumentos financieros. Dichos memorandos se pondrán a disposición del Parlamento Europeo, del Consejo y de las autoridades competentes de todos los Estados miembros.

Asimismo, el BCE cooperará estrechamente con cualquier mecanismo de asistencia financiera pública, incluidos el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, especialmente en caso de que ese mecanismo haya concedido o vaya a conceder probablemente asistencia financiera directa o indirecta a una entidad de crédito.

En el ejercicio de sus funciones de supervisión, el BCE podrá realizar todas las inspecciones in situ que considere necesarias en los locales de uso profesional de las entidades de crédito inspeccionadas. El reglamento da cumplimiento así a una de las lecciones de supervisión más importantes aprendidas durante la presente crisis financiera; que los sistemas con una supervisión in situ, permanente y razonablemente intrusiva han gozado en general de sistemas bancarios financieros más estables¹⁰.

Una supervisión efectiva exige disponer de capacidad sancionadora; capacidad que no puede delegarse ni estar sujeta a procedimientos lentos, complejos o negociados internacionalmente en cada caso. Por eso, cuando una entidad de crédito incumpla deliberadamente la normativa establecida, el BCE, como hacían hasta ahora los supervisores nacionales, podrá imponer sanciones pecuniarias administrativas de hasta el doble de la cantidad correspondiente a los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas como resultado del incumplimiento, en caso de que puedan determinarse, o de hasta el 10% del volumen de negocios total anual.

6.2.2.2. Más allá de la política monetaria, el BCE como supervisor

El reglamento atribuye al BCE funciones plenas en relación a la supervisión bancaria. Funciones que ejercerá de manera directa en lo que supone una transferencia completa al BCE de la facultad soberana de supervisión de las autoridades nacionales. Así, el BCE tendrá competencias exclusivas para ejercer, con fines de supervisión prudencial, las siguientes funciones en relación con todas las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes en el SSM (ver el detalle en la sección 6.2.2.6):

¹⁰ Ver *The Making of Good Supervision. Learning to Say No*, J. Viñals y J. Fiechter, IMF Staff Position Note, Washington D.C. May 2010, SPN 10/08.



- i. Autorizar a las entidades de crédito y revocar en su caso dicha autorización.
- ii. Llevar a cabo las funciones que corresponderían a la autoridad competente del Estado miembro de origen, en lo que se refiere a la relación con las entidades de crédito establecidas en un Estado participante que deseen establecer una sucursal o prestar servicios transfronterizos en un Estado no participante.
- iii. Evaluar las notificaciones de adquisición y de venta de participaciones cualificadas en las entidades de crédito supervisadas.
- iv. Velar por el cumplimiento de los requisitos prudenciales por parte de las entidades de crédito en materia de fondos propios, titulización, limitación de grandes exposiciones, liquidez, apalancamiento, y notificación y publicación de información sobre estas cuestiones.
- v. Garantizar el cumplimiento de los requisitos relacionados con la implantación por parte de las entidades de crédito de estructuras sólidas de gobernanza (idoneidad de las personas responsables de la gestión, procesos de gestión de riesgos, mecanismos internos de control y políticas de remuneración).
- vi. Llevar a cabo inspecciones supervisoras para determinar si las estructuras, estrategias, procesos, mecanismos y fondos propios establecidos por las entidades de crédito garantizan una gestión y cobertura adecuadas de sus riesgos. Asimismo, el BCE podrá imponer a las entidades de crédito determinados requisitos relacionados con fondos propios adicionales, requisitos específicos de publicación de resultados y requisitos de liquidez.
- vii. Proceder a la supervisión en base consolidada de las empresas matrices de entidades de crédito establecidas en uno de los Estados miembros participantes.
- viii. Participar en la supervisión adicional de los conglomerados financieros en relación con las entidades de crédito que formen parte de ellos.
- ix. Realizar funciones de supervisión en relación con los planes de recuperación y la intervención temprana cuando una entidad de crédito incumpla o vaya a incumplir previsiblemente los requisitos prudenciales aplicables.

6.2.2.3. Funciones e instrumentos macroprudenciales. El papel de los bancos centrales nacionales

Si bien el reglamento, como queda dicho, supone una cesión plena de soberanía al BCE en materia de supervisión microprudencial, no sucede lo mismo en las competencias macroprudenciales. Como no podía ser de otra manera en la medida en que la supervisión macro tiene muchos componentes de política económica, y particularmente fiscal, que permanece siendo una competencia nacional y requiere, por tanto, la coordinación con las autoridades nacionales. Así pues, los Estados miembros de la UE, siempre que lo consideren necesario y a través de las autoridades nacionales designadas específicamente, podrán imponer requisitos a las entidades de crédito en lo que se refiere a los colchones de capital. En concreto, es competencia directa de los BCN la calibración de los llamados colchones de capital de conservación y anti cíclicos establecidos en Basilea III. Además, los BCNs tomarán las medidas que consideren oportunas para subsanar riesgos sistémicos o macroprudenciales.



Evidentemente, estas acciones habrán de ser notificadas al BCE, que se reserva el derecho a definir colchones de capital más elevados que los aplicados por las autoridades nacionales de los Estados miembros, así como a aplicar medidas más rigurosas para subsanar riesgos sistémicos o macroprudenciales. Cuestión polémica es si estos colchones de capital pueden fijarse a niveles diferentes para cada Estado miembro, o pueden establecerse temporalmente requisitos adicionales para algunos países. Parece evidente que así lo pueden requerir las distintas situaciones macro-financieras y la diferente calidad de los balances bancarios, por lo menos hasta que la unión bancaria haya avanzado tanto que podamos hablar de un mercado bancario europeo único con auténticos bancos europeos y no de bancos nacionales con presencia en varios Estados. Pero una decisión asimétrica que singulariza a un país, manda también un potente mensaje a los mercados financieros sobre el juicio que hace el BCE de la solidez de la banca del país afectado por esos requisitos más altos. Como solución de compromiso se aceptó que el BCE pueda actuar en un país concreto, pero antes de hacerlo, deberá cooperar estrechamente con el BCN afectado y notificar su intención diez días hábiles antes de intervenir. En caso de que la autoridad de que se trate se oponga, deberá exponer sus razones por escrito dentro de un plazo de cinco días hábiles. El BCE considerará debidamente dichas razones antes de proceder con la decisión que considere oportuna.

6.2.2.4. **Ámbito de la actuación supervisora del BCE**

El BCE llevará a cabo sus funciones supervisoras en el marco de un SSM integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes. El BCE será responsable del funcionamiento eficaz y coherente del SSM y definirá las reglas de la supervisión que habrán de ser aplicadas en todo el territorio afectado. Tanto el BCE como las autoridades nacionales competentes estarán sujetas al deber de cooperación leal y a la obligación de intercambio de cualquier información relevante. No hay, por tanto, doble supervisión, no hay dos «*rule books*» diferentes para los bancos europeos dependiendo de su tamaño y de su supervisor directo, sino simplemente una delegación de funciones supervisoras para las entidades no significativas. El Reglamento establece una descentralización operativa que no es muy distinta de la existente por ejemplo en la política monetaria, donde las autoridades nacionales se convierten de facto en delegaciones funcionales del BCE a efectos de supervisión. Una descentralización que era por otro lado inevitable dado el número de entidades bancarias en Europa, su desigual distribución nacional y la dispersión geográfica y lingüística.

Ha corrido mucha tinta innecesaria y muchas pasiones nacionales se han desbordado en Europa con este tema. En particular por la resistencia de los pequeños bancos estatales y cajas de ahorros alemanes a caer bajo la supervisión del BCE¹¹. Pero lo cierto es que

¹¹ He sido testigo directo de uno de estos excesos verbales cuando un alto responsable de la patronal de Cajas alemanas respondió, entre aplausos de su público, a mi presentación sobre la unión bancaria en un seminario en Berlín a finales de 2012 con el exabrupto: «dedicaré el resto de mi vida profesional a garantizar que esto no pase y que las Cajas sigan siendo supervisadas en Alemania por la Bafin».



el Reglamento diseña un sistema único pero descentralizado en dos niveles. Un sistema descentralizado pero que no establece diferencias nacionales en el tratamiento de los distintos bancos pues a todos se les aplica el «*single rule book*»; diferencias que serían imposibles pues se reflejarían inmediatamente en los spreads de crédito y supondrían un coste para los bancos presuntamente beneficiados por mantener la supervisión nacional.

Las autoridades nacionales, bajo las reglas fijadas por el BCE, mantendrán las competencias de supervisión directa de las entidades de crédito que sean menos significativas en base consolidada y que estén establecidas en Estados miembros participantes. El carácter significativo se evaluará basándose en los criterios de tamaño, importancia para la economía de la Unión o de cualquier Estado miembro participante, y carácter significativo de las actividades transfronterizas. En concreto, no se considerará menos significativa a una entidad de crédito si reúne alguna de las siguientes condiciones:

- i. Que el valor total de sus activos supere los € 30.000 millones.
- ii. Que la ratio de sus activos totales respecto del PIB del Estado miembro participante supere el 20%, a menos que el valor total de sus activos sea inferior a € 5.000 millones.
- iii. Que el BCE tome una decisión por la que confirma dicho carácter significativo tras haber realizado una evaluación global.

En este sentido, el BCE podrá por iniciativa propia estudiar si una institución tiene una relevancia significativa cuando hubiese establecido filiales bancarias en más de un Estado miembro participante. Aquellas entidades financieras respecto de las cuales se haya solicitado o recibido ayuda financiera pública directa de la FEEF o del MEDE no podrán considerarse menos significativas y serán supervisadas directamente por el BCE. Adicionalmente, el BCE desempeñará sus funciones para las tres entidades de crédito más significativas en cada uno de los Estados miembros participantes, salvo que lo justifiquen circunstancias particulares.

6.2.2.5. Cooperación con Estados participantes fuera de la Eurozona

Otro punto controvertido durante los debates que han dado lugar al SSM ha sido la posibilidad de que países de la Unión Europea que no han adoptado aún el euro pudieran participar en el mecanismo único de supervisión. El debate refleja dos situaciones posibles, muy diferentes entre sí. Por un lado aquellos países que aspiran a adoptar el euro y se encuentran en distintos momentos del proceso de integración que temen que su no pertenencia al SSM pueda afectar negativamente a la calidad crediticia de sus bancos y alimentar una posible espiral de crisis bancaria-crisis soberana. Sin llegar a contemplar situaciones de crisis, parece evidente que la puesta en marcha del SSM extiende un paraguas protector sobre los bancos de los países afectos al mecanismo y consiguientemente empeora la solvencia y solidez relativa de los países *out*. Sobre todo en un contexto de dudas generalizadas sobre la calidad de los activos bancarios europeos, sobre la suficiencia de sus recursos propios a la luz de las nuevas exigencias regulatorias derivadas de Basilea III y sobre la calidad crediticia del soberano en aquellos Estados en



los que la debilidad de su posición fiscal genere dudas adicionales. En este caso, el Reglamento contempla situaciones transitorias e incluso su pertenencia al mecanismo de supervisión.

Por otro lado están países con sistemas financieros sólidos y bien desarrollados que han manifestado su negativa a incorporarse al euro pero que temen el efecto colateral del SSM, sobre todo en lo que se refiere al posible conflicto con la Autoridad Bancaria Europea y a la posibilidad de que la regulación financiera europea, crucial para el Reino Unido, les venga impuesta en el seno del BCE por los países de la Eurozona. Para este caso, como es bien sabido se incorporaron varias enmiendas al reglamento de la EBA que básicamente establecen un sistema de doble mayoría en la toma de decisiones regulatorias que concede de facto un derecho de veto a los países *out* al establecer que no basta con la mayoría de países en el seno de la EBA. Recordemos que los países de la Euro Zona son ya 18.

Para el primer caso mencionado, y dentro de las competencias y límites que el Reglamento le otorga, el BCE podrá asumir funciones supervisoras con las entidades de crédito de un Estado cuya moneda no sea el euro, cuando se haya establecido una cooperación estrecha entre el BCE y la autoridad nacional competente de dicho Estado. Dicha cooperación estrecha será posible si se cumplen las siguientes condiciones:

- i. Que el Estado miembro de que se trate notifique a los demás Estados miembros, a la Comisión, al BCE y a la EBA su deseo de establecer una cooperación estrecha con el BCE.
- ii. Que en la citada notificación, el Estado miembro garantice el cumplimiento de las orientaciones formuladas por el BCE y se comprometa a proporcionar a éste toda la información necesaria sobre las entidades de crédito.
- iii. Y que el Estado miembro de que se trate haya incorporado en su legislación nacional la garantía de que la autoridad nacional de supervisión está obligada a adoptar cualquier medida que solicite el BCE.

Para evitar los problemas habidos con los criterios para la adopción del euro, que una vez cumplidos para entrar dejaban de ser de aplicación obligatoria, el BCE podrá en caso de incumplimiento de alguna de sus instrucciones dirigirse al Estado de que se trate avisándole de que la cooperación estrecha quedará suspendida o terminada si no se adoptan medidas correctoras contundentes. El Estado miembro que haya dado por terminada su cooperación estrecha con el BCE no podrá establecer una nueva cooperación hasta que hayan transcurrido tres años desde la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de la decisión del BCE por la que se puso fin a la cooperación estrecha.

6.2.2.6. Principios organizativos para el correcto funcionamiento del BCE

En el cumplimiento de sus funciones supervisoras el BCE se regirá por las siguientes prácticas:



i. Independencia

El BCE y las autoridades nacionales en el seno del SSM actuarán con independencia. Los miembros del Consejo de Supervisión y el Comité Director actuarán con total independencia y objetividad en el interés de la Unión en su conjunto y no pedirán ni aceptarán instrucción alguna de las instituciones u órganos de la Unión, de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ninguna otra entidad pública o privada.

ii. Rendición de cuentas e información

Cada año, el BCE presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Eurogrupo un informe sobre la ejecución de las funciones atribuidas. El Presidente del Consejo de Supervisión del BCE presentará públicamente estos informes al Parlamento Europeo y al Eurogrupo en presencia de representantes de los Estados miembros participantes cuya moneda no sea el euro.

iii. Contacto con los parlamentos nacionales

El BCE transmitirá simultánea y directamente dicho informe a los parlamentos nacionales de los Estados miembros participantes. Asimismo, los parlamentos nacionales podrán dirigir al BCE observaciones motivadas a este informe.

iv. Respeto de las garantías procesales en relación con la adopción de decisiones de supervisión

Antes de adoptar una decisión de supervisión, el BCE dará a las personas objeto del procedimiento la oportunidad de ser oídas. Sin embargo, si fuera necesaria una intervención urgente para evitar un colapso del sistema financiero, se omitiría temporalmente esta vista.

v. Denuncia de las infracciones

El BCE garantizará que se establezcan mecanismos eficaces para denunciar infracciones por parte de las entidades de crédito.

vi. Comité Administrativo de Revisión

El BCE establecerá un Comité Administrativo de Revisión, encargado de llevar a cabo el examen interno de las decisiones adoptadas por el BCE. Dicho Comité estará compuesto por cinco personas de excelente reputación, procedentes de los Estados miembros y que contarán con un demostrado historial de conocimientos y experiencia profesional.

vii. Separación de la función de política monetaria

El BCE llevará a cabo las funciones de supervisión con independencia de sus labores de política monetaria. Análogamente, las funciones de supervisión no deberán interfe-



rir en el diseño e implementación de la política monetaria. Del mismo modo, las funciones supervisoras tampoco interferirán en sus funciones relacionadas con la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

Para ello, el BCE garantizará que en el funcionamiento del Consejo de Gobierno estén completamente diferenciadas las funciones monetarias y las de supervisión. Dicha diferenciación deberá incluir reuniones y órdenes del día separados. Además, con la finalidad de garantizar una separación de las funciones de política monetaria y de supervisión, el BCE creará una comisión de mediación.

Para garantizar en la práctica esa independencia, se crea un Consejo de Supervisión que se encargará plenamente de la planificación y ejecución de las funciones de supervisión atribuidas al BCE. Dicho órgano interno estará compuesto por un presidente, un vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado participante («Consejo de Supervisión»). Las decisiones del Consejo de Supervisión se tomarán por mayoría simple de sus miembros. Cada miembro dispondrá de un voto. En caso de empate decidirá el voto de calidad del Presidente. El Consejo de Supervisión asumirá las funciones de supervisión atribuidas al BCE y propondrá al Consejo de Gobierno del BCE las decisiones que necesiten su aprobación.

viii. Secreto profesional e intercambio de información

Los miembros del Consejo de Supervisión, el personal del BCE y el personal enviado en comisión de servicios por los Estados miembros participantes que ejerzan funciones de supervisión estarán sujetos a las obligaciones de secreto profesional.

ix. Presupuesto y cuentas anuales

El BCE informará detalladamente acerca del presupuesto destinado a sus funciones de supervisión. Las cuentas anuales del BCE, establecidas y publicadas de conformidad con el artículo 26.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE, incluirán y desglosarán los ingresos y gastos relativos a las funciones de supervisión.

x. Tasas de supervisión

De manera análoga a como venían haciendo hasta ahora la mayor parte de las autoridades de supervisión nacionales en la Eurozona, el BCE cobrará por los servicios prestados en aras a garantizar la solvencia y estabilidad bancaria, una tasa anual de supervisión a las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes. Dicha tasa está destinada a sufragar los gastos incurridos en el ejercicio de sus funciones supervisoras.

También siguiendo prácticas habituales, las tasas se basarán en criterios objetivos relativos a la importancia y perfil de riesgo de las distintas entidades de crédito, incluidos su volumen de activos ponderados por riesgo.

Es interesante subrayar que la transferencia de soberanía al BCE de las funciones de supervisión lleva también aparejada una transferencia importante de recursos económi-



cos y, como veremos inmediatamente humanos. Dada la diferente estructura bancaria de los distintos Estados Miembros, y dado el número de bancos que seguirán bajo supervisión nacional, el impacto en las cuentas de los BCNs será muy desigual. Baste pensar que España transfiere la supervisión de 16 de las 314 entidades de crédito, mientras que Alemania por ejemplo sólo 24 de un total de 1.869 entidades.

Esta transferencia de funciones y recursos no puede sino alterar profundamente el papel, autoridad y funciones de los bancos centrales nacionales. Si ya la cesión de la política monetaria implicó un cambio cualitativo al que los BCNs aún no han acabado de adaptarse, la cesión de la función supervisora para toda institución financiera significativa, supone un cierto fin de época. Es difícil imaginar que en unos pocos años su estructura, tamaño, funciones y relevancia no se vean alterados dramáticamente. Seguir denominándolos autoridad monetaria no deja de ser una cierta reminiscencia histórica. Pero las transiciones son muy importantes y su papel de vigilancia y garantía de las mismas es y seguirá siendo unos años crucial.

xi. Personal e intercambio de personal

Como era lógico y en la práctica la única manera de poner en marcha a corto plazo una institución supervisora con garantía de calidad y sin costes desorbitados, el BCE se alimentará del personal supervisor de las distintas autoridades nacionales para lo que velará para que se lleven a cabo de forma adecuada intercambios de personal con las autoridades nacionales y entre ellas. Asimismo, podrá exigir que en los equipos de supervisión nacionales, que practiquen actuaciones a una entidad de crédito, participe también personal de las autoridades nacionales competentes de otros Estados miembros participantes. El BCE establecerá y desarrollará progresivamente procedimientos generales y formales para la contratación de personal que desempeñen funciones de supervisión.

Como ya sucediera con la transferencia de política monetaria, en algunos bancos centrales nacionales se echa en falta una política más decidida y agresiva de personal hacia el BCE, en excedencia, comisión de servicios o lo que sea. Una política que es necesaria para asegurar que la cultura supervisora del Banco de España no se pierde, para que los bancos españoles no se vean desprotegidos frente a otros supervisores más expeditivos, e incluso para no tener que afrontar complejos procedimientos de ajuste de personal en un futuro próximo.

xii. Informes de seguimiento

Finalmente la Comisión publicará a más tardar el 31 de diciembre de 2015, y posteriormente cada tres años, un informe sobre la aplicación de las funciones del BCE y su interrelación con los BCN. El informe se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo.

Dicho informe incluirá información sobre:

- El funcionamiento del SSM dentro del Sistema Europeo de Supervisores Financieros y la repercusión de las actividades de supervisión del BCE en los intereses del conjunto de la Unión.



- La división de tareas entre el BCE y las autoridades nacionales con un análisis particular sobre la eficacia de las modalidades prácticas de organización adoptadas por el BCE.
- La eficacia de los poderes de supervisión y de sanción del BCE y la conveniencia de atribuir al BCE nuevos poderes sancionadores.
- Las tareas de supervisión macroprudenciales y un análisis de la eficacia de la independencia y rendición de cuentas y sobre la interacción entre el BCE y la EBA.
- La interacción entre el BCE y las autoridades competentes de Estados no participantes.
- La eficacia del mecanismo de recurso contra las decisiones del BCE.
- La relación coste-eficacia del SSM.
- La eficacia de la separación entre la función de supervisión y la de política monetaria dentro del BCE.
- Las repercusiones presupuestarias que puedan tener las decisiones de supervisión del SSM en los Estados participantes.

6.2.3. LA AUDITORÍA DE LOS BALANCES BANCARIOS PREVIA A LA ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO DEL SSM

El acuerdo de creación del SSM establece que el BCE llevará a cabo una evaluación completa y sistemática de los balances bancarios previa a hacerse cargo de su supervisión. Éste ha sido uno de los puntos más discutidos durante 2013 porque enfrenta dos lógicas impecables pero contradictorias para hacer frente al llamado problema de los *legacy assets*, los problemas de herencia recibida a los que nos hemos referido en el punto 6.2.1, y que casi hacen estallar la unión bancaria.

Las dos lógicas son sencillas, por un lado aquellos países con sistemas bancarios saneados, o con suficiente ahorro doméstico como para sanear cualquier problema interno que pudiera plantearse en sus entidades de depósitos, se negaban a hacerse cargo de los problemas bancarios de otros en el momento cero del nuevo sistema. Algo así como borrón y cuenta nueva, pero el pasado es un problema nacional y no se traspa a Europa. Por su parte, los países inmersos en crisis bancarias más o menos generalizadas, o con débiles posiciones fiscales que resultarían insuficientes para sanear sus sistemas bancarios en caso de crisis en el período de transición, alegaban que su crisis bancaria era tanto el resultado de los problemas institucionales en el diseño original de la unión monetaria como de sus propios errores domésticos y que de nada valía una unión bancaria futura si en el camino quebraban sus entidades de crédito y el país se veía sumido en una gran depresión. Algo así como a largo plazo todos estamos muertos y lo que necesitamos es solucionar esta crisis ya, no prever qué hacer con la futura.

La solución encontrada a este dilema fundamental, en el más puro espíritu europeo, no deja satisfecho a nadie, está llena de ambigüedades y riesgos, reparte los costes de transición entre todos los participantes y ofrece un seguro de último recurso en caso de grave crisis nacional a un precio, en principio, muy caro pero negociable. Está muy lejos de una solución técnicamente limpia, de un acuerdo político claro y definitivo, pero



como siempre en la construcción europea crea un procedimiento para hacer frente a los posibles problemas que la indefinición actual pueda plantear si los inversores se vuelven a poner nerviosos y los mercados cuestionan el compromiso europeo. En síntesis, y como veremos en detalle a continuación, consiste en que antes de hacerse cargo de los bancos europeos el BCE realiza una auditoría exhaustiva para conocer su estado y sus necesidades de capital, insta a los gobiernos a que cubran con fondos nacionales los posibles déficit y si no es posible se comprometen a hablar del reparto del coste entre todos los contribuyentes de la Eurozona. Para algunos, una invitación a la especulación y la crisis; para otros un camino vergonzante a la mutualización de la deuda bancaria; para la mayoría de analistas, la única solución políticamente posible y que puede funcionar económicamente en la medida en que los inversores no se atrevan a confrontar directamente la voluntad de mutualización demasiado pronto. Para mí, además, una solución práctica y operativa aunque excesivamente burocrática y dilatada en el tiempo que corre el riesgo de condenar a los países cuestionados a una larga etapa de bajo crecimiento, sobre todo si vacilan en el ajuste de sus desequilibrios internos.

La auditoría comentada incluye en realidad tres procesos diferenciados y complementarios que se irán desarrollando lo largo de 2014. Una revisión de la calidad de los activos bancarios (*Asset Quality Review*, AQR) por parte del BCE siguiendo criterios y recomendaciones de la EBA; una evaluación de los balances bancarios (*Balance Sheet Assessment*) que tendrá también en cuenta la estabilidad y precio de las modalidades de financiación de las entidades de crédito; y por último un análisis prospectivo de la resistencia de los balances bancarios a distintos escenarios macro financieros adversos, los llamados *stress test*. El resultado de este triple ejercicio será la cuantificación de la situación de recursos propios de las principales entidades financieras europeas, de sus niveles de capital y potenciales necesidades adicionales. Se analizarán un total de 124 entidades que suponen el 85% del sector bancario de la Eurozona. España, con 16 bancos analizados y el 87% del total de activos del sistema, es el segundo país con mayor número de entidades participantes por detrás de Alemania con 24 instituciones pero sólo el 74% de activos totales, lo que da una idea del nivel de concentración del sistema bancario español tras el considerable proceso de ajuste y recapitalización emprendido en 2013.

Con este ejercicio, dispondremos por primera vez con la misma metodología, los mismos criterios y las mismas reglas para todos, de un mapa coherente, homogéneo y comparable de los niveles de capital y solvencia de toda la banca europea. Esa es su principal virtud, aunque hayamos tenido que esperar casi seis años desde que estallara la crisis financiera y se empezase a hablar de reforzar drásticamente la cooperación internacional en materia regulatoria y casi tres años desde que la Unión Europea aprobara el proyecto de unión bancaria. Finalmente podremos saber quién es quién sin proteccionismo regulatorio nacional, sin excepciones culturales ni mantos de opacidad. Claro que en la formulación de las reglas concretas de esos ejercicios de stress ha habido, sigue habiendo a la hora de cerrar este capítulo, todo tipo de presiones de los distintos gobiernos y autoridades bancarias nacionales para mejorar la foto de «nuestros bancos», ahora las veremos; claro que las reglas finales serán discutibles y discrecionales, como todas las convenciones contables desde los principios de los tiempos; claro que alguna de esas normas pueden ser ajenas a la tradición contable y regulatoria española, pues en eso consiste la armonización internacional. Pero las reglas de este ejercicio no se podrán des-



pegar demasiado de las convenciones internacionales y las recomendaciones del Foro de Estabilidad Financiera¹², porque Europa aspira a tener bancos globalmente competitivos. Y el resultado será un paso irreversible, me atrevo a decir que definitivo, hacia la unión bancaria pues supondrá el pistoletazo de salida de la transferencia de soberanía supervisora a una institución federal europea, el BCE.

El BCE ha publicado en noviembre 2013 los detalles de la evaluación global de la banca europea que ha comenzado ese mismo mes en colaboración con terceros independientes y que persigue tres objetivos principales: transparencia, credibilidad y corrección de las insuficiencias que pudieran detectarse. Sin embargo, los criterios concretos de revisión de activos no han sido publicados y siguen negociándose. El análisis se concentra en los elementos de balance considerados de mayor riesgo o menos transparentes y en la adecuación de los activos, garantías y provisiones relacionadas alcanzando todo tipo de exposiciones (riesgo de crédito y de mercado) dentro y fuera de balance, en la zona euro y fuera de ella. La evaluación se llevará a cabo en base a un requisito de capital mínimo del 8%¹³ CET 1 tanto para el AQR como para las pruebas de resistencia¹⁴.

Por su parte, la EBA publicó el día anterior a la comunicación del BCE sus recomendaciones para el AQR, recomendaciones que se centran en la homogeneización de los criterios de morosidad y refinanciaciones. Así, los riesgos morosos incluyen los riesgos impagados superiores a 90 días o que es improbable que se paguen sin ejecución de las garantías; se considerará morosa la totalidad de la exposición sin tener en cuenta la existencia de provisiones y existirá efecto arrastre sobre todas las posiciones de un mismo deudor. Los riesgos refinanciados serán aquellos en los que se han aplicado criterios de tolerancia, tanto en la cartera sana como morosa. Por tolerancia se entienden las concesiones –modificación de las condiciones previas del contrato, refinanciación total o parcial– al deudor que se encuentra o se encontrará previsiblemente en dificultades.

Tema crucial para España, y sobre el que a la hora de cerrar este capítulo existen declaraciones abiertamente contradictorias de distintos miembros del Consejo del BCE, es el de los criterios para la ponderación de los activos por riesgo. En concreto, el tratamiento de la deuda soberana y su posible descuento. Cabe recordar que en el primer inútil y contraproducente test de estrés realizado por la EBA, la deuda soberana fue penalizada mediante la imposición de *haircuts* en una decisión que fue calificada como un grave error por la gran mayoría de analistas e inversores y que precipitó un nuevo y grave episodio de inestabilidad y fragmentación en la Eurozona. En las últimas semanas

¹² Por ejemplo, el Banco de España (2013) ha publicado una herramienta para realizar regularmente análisis prospectivo de los balances bancarios. Es una herramienta desarrollada con Oliver Wyman que permite a los bancos españoles hacer análisis de sensibilidad y tomar así medias correctoras. Los resultados del ejercicio realizado para 2013-15 muestran a nivel agregado una posición de capital bastante confortable para la banca española. En el peor escenario, la capacidad de absorción de pérdidas supera la Pérdida Esperada en € 28.600m. El CET1 en 2015 sería del 11,3% en el escenario base y del 10,2% en el más adverso, aunque la metodología utilizada no permite estimar las posiciones individuales.

¹³ CET 1 del 4,5% más un 2,5% del colchón de conservación más 1% en concepto de entidad sistémica.

¹⁴ Se aplicará la definición de capital vigente al 1 de enero de 2014 para el AQR mientras que en los test de stress se aplicará la definición en vigor al final del horizonte utilizado, 2015.



ha vuelto a extenderse la idea de que habrá nuevamente una penalización de las tenencias de deuda soberana de algunos países o al menos se exigirá algún ajuste negativo sobre los ingresos por *carry trade* y la apelación al BCE. Sería un nuevo y grave error, porque alimentaría la espiral riesgo bancario riesgo soberano, traería nueva inestabilidad y fragmentación a la Eurozona, complicaría la función de política monetaria del BCE que, como analizamos en el capítulo sobre la unión fiscal, no dispone de un activo europeo libre de riesgo con el que instrumentar sus operaciones de mercado abierto, y precipitaría la necesidad de disponer de un *fiscal backstop* europeo poniendo de manifiesto la absoluta insuficiencia del Mecanismo Europeo de Estabilidad con sus € 60.000 m. Desde la perspectiva de una creación gradual y progresiva de la unión bancaria, como parecen haber decidido las autoridades europeas, se entiende muy mal esta tendencia obsesiva, casi suicida, a la expiación pública de los presuntos pecados originales, ignorando las reglas de mercado y las advertencias de los inversores. Sin alguna forma explícita de eurobonos, o al menos *eurobills*, sin la capacidad automática y discrecional del BCE para operar con ellos, penalizar a los bancos europeos por sus tenencias de bonos soberanos parece una invitación a la crisis. Aparte de que provocará muy probablemente una revisión de los ratings soberanos y bancarios pues las agencias de calificación no podrán sino adaptarse a la nueva normativa. Solo nos queda confiar en que finalmente las autoridades europeas entiendan los principios básicos del sistema financiero y tras coquetear una vez más con el precipicio, como con la posibilidad de expulsar a Grecia de la Eurozona en 2011, actúen racionalmente. Y como españoles lamentarnos una vez más por la ausencia de un representante de nuestro país en el Comité Ejecutivo del BCE, en lo que ha constituido sin duda una gran pérdida en nuestra capacidad de interlocución europea. Aunque he de reconocer que algunas posiciones estéticas sostenidas incomprensiblemente por conocidos académicos españoles no ayudan precisamente al entendimiento de la naturaleza del problema ni a avanzar en una equilibrada construcción europea¹⁵.

Con todas estas incertidumbres, las estimaciones sobre el resultado de la auditoría del BCE previa a su asunción de las responsabilidades de supervisión varían considerablemente. El abanico de necesidades de recapitalización varía entre los € 50.000 m y los € 600.000 m¹⁶, una diferencia demasiado grande a escasos meses del proceso. Incertidumbre que se extiende a las reglas del proceso de reestructuración y de la eventual resolución de los bancos europeos. Sería deseable que el BCE aclarara cuanto antes los parámetros concretos de las pruebas de esfuerzo y los mecanismos previstos para cubrir los déficit que pudieran aparecer. Parece obvio que la propia credibilidad del BCE está en juego, y con ella la de todo el sistema bancario europeo, lo que aconsejaría un

¹⁵ Me refiero en concreto a Fernández-Villaverde, Garicano y Santos (2013), colegas y amigos, que creo se equivocan al subrayar que los programas de asistencia financiera implementados en los países periféricos, España entre otros, no han servido para modernizar sus estructuras productivas sino que «han constituido un auténtico sedante de los procesos de reforma», p. 147. Afirmar que el programa de recapitalización de la banca española diseñado en el MoU de julio 2012 ha evitado, atrasado o impedido la mejora estructural del sector bancario y de la economía española es simplemente desconocer la realidad, probablemente por lejanía y dar argumentos a aquellos calvinistas que piensan que solo una catarsis, como una gran depresión, nos haría recuperar la felicidad y virtud perdidas.

¹⁶ Cifras aportadas por Merler y Wolff 2013.



ejercicio exigente que consagrara al BCE entre la autoridades de supervisión más exigentes, pese a la volatilidad temporal que ello pudiera ocasionar en la capitalización de las entidades bancarias europeas. Precisamente por eso es necesario que el BCE esté preparado para suministrar toda la liquidez que sea necesaria a las entidades consideradas viables y muy claras las reglas de resolución para las no viables. Los distintos gobiernos europeos y la propia Eurozona han de estar preparados, han de tener suficiente espacio fiscal, para afrontar las posibles recapitalizaciones, aceptar las eventuales fusiones intra-europeas o internacionales que sean necesarias y la Unión Europea haber establecido reglas claras de reparto de costes, de *bail-in* de los distintos *stake-holders* privados y públicos. Precisamente por eso era tan urgente el acuerdo sobre el mecanismo de resolución bancaria finalmente aprobado en la Cumbre Europea de diciembre que comentamos en el siguiente apartado.

Pero antes, merece la pena detenerse siquiera un momento en el mapa bancario resultante de esta crisis. Porque las fusiones intra-europeas no solo pueden resultar necesarias para afrontar los costes de la recapitalización tras los stress test sino que, más fundamentalmente, son también la consecuencia lógica, imprescindible, de la unión bancaria europea. Contar con bancos auténticamente europeos, más allá de bancos nacionales que operen en varios países comunitarios, parece una consecuencia necesaria, si no un pre-requisito, de una auténtica unión bancaria. Por eso, las reglas de competencia y ayudas de Estado, más concretamente su aplicación al mundo bancario, han de ser reconsideradas. Europa es la única gran área monetaria en la que la autoridad de competencia juega un papel central en la solvencia y resolución bancaria. Es así por razones legales perfectamente comprensibles, es una de las pocas áreas donde la competencia comunitaria es incuestionable, pero no por ello constituye buena política económica y financiera. La lógica de la competencia y la de la supervisión y regulación bancaria no siempre son compatibles.

6.3. DE LA SUPERVISIÓN COMÚN AL MECANISMO EUROPEO DE RESOLUCIÓN BANCARIA

Con el estallido de la crisis financiera internacional los líderes mundiales empezaron a valorar la necesidad de una mayor coordinación internacional. Fue ya en la reunión del G20 en Londres en abril de 2009, cuando se plantearon la creación de un marco internacional, explícitamente acordado y con reglas claras, para gestionar colectivamente las posibles insolvencias de bancos sistémicos. Una necesidad que en el marco de la Unión Europea, y más específicamente en el seno de la unión monetaria, era más urgente. Como la extensión de la crisis a Europa y su inmediato contagio casi generalizado puso rápidamente de manifiesto. Comenzó así el largo camino hacia la armonización de los marcos de reestructuración y liquidación de entidades bancarias que se ha descrito con profusión en los dos informes anteriores de la Fundación de Estudios Financieros.

Tras años de intensa discusión técnica y política en la que se cruzaron argumentos racionales y emocionales, finalmente el 10 de julio de 2013 la Comisión Europea publicó su propuesta legislativa sobre el mecanismo único de resolución (SRM) con la finalidad de disponer de un sistema armonizado de liquidación de entidades bancarias de forma



ordenada y eficiente, que minimizase el coste para los contribuyentes y el impacto sobre la economía real y con ello, preservara la estabilidad financiera de la eurozona.

El Mecanismo Único de Resolución (SRM) constituye el segundo pilar de la futura unión bancaria europea y complementa al Mecanismo Único de Supervisión (SSM). Junto con el borrador de Directiva Europea sobre Resolución y Reestructuración de entidades de crédito aprobado también a principios de julio, supone un nuevo impulso en el avance hacia la unión bancaria. Se espera que una vez aprobados por el Consejo, lo que sucedió en el límite a finales de diciembre de 2013, ambos instrumentos (directiva y mecanismo de resolución) puedan ser debatidos en el Parlamento Europeo antes de su disolución a mediados de 2014 y pueda entrar en vigor en enero de 2015. Pero los plazos son muy exigentes, sobre todo porque los líderes parlamentarios ya han expresado su insatisfacción con el documentado emanado del Consejo¹⁷.

6.3.1. LA DIRECTIVA EUROPEA DE RESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIA

Como resultado de esa mayor coordinación, la Unión Europea venía trabajando en un régimen específicamente europeo que regulase de manera clara y vinculante para todos los Estados miembros las condiciones, modalidades y circunstancias de la eventual intervención estatal en ayuda de los bancos en crisis. Un marco que superase la creciente cooperación y coordinación en el seno de los colegios de autoridades nacionales cuyo funcionamiento había resultado manifiestamente insuficiente. De alguna manera, España fue una oportunidad para Europa y el *Memorandum of Understanding* para la reestructuración del sistema financiero español de 2012 un campo de pruebas para ese nuevo régimen europeo de resolución bancaria. La Comisión propuso, y así fue aceptado, que ese régimen constase de varios componentes: una Directiva de Reestructuración y Resolución Bancaria (BRRD) y un Reglamento europeo que estableciese un Mecanismo Único de Resolución Bancaria (SRM), una Autoridad Europea de Resolución (SRA) y un Fondo Único de Resolución Bancaria (SBRF).

La Directiva Europea (BRRD) ya fue analizada en detalle en el estudio anterior. En concreto de una manera descriptiva y positiva en el capítulo 8 «La supervisión bancaria europea» de Francisco Uría y con un enfoque mucho más crítico desde la óptica de la legislación mercantil española en el capítulo 9, «Aspectos jurídico privados de la nueva arquitectura institucional del euro» por María Luisa Alonso y José Guardo. Solo cabe añadir a nuestros efectos que supuso la aceptación europea del principio de «*burden sharing*» por el que acreedores privados y eventualmente depositantes bancarios no asegurados serían llamados a contribuir al coste de su recapitalización o a la asunción de los costes de la liquidación como ha sucedido en España con el MoU. Pero la Directiva BRRD sin el mecanismo y el fondo europeos de resolución constituyó el últi-

¹⁷ Ver las declaraciones a la prensa de Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo, el 19 de diciembre de 2013 en las que critica que los líderes europeos no hayan optado por una autoridad única y comunitaria.



mo e inútil intento de afrontar la crisis bancaria europea mediante soluciones nacionales bajo control último de las autoridades supervisoras domésticas con financiación principalmente local y en el que la autoridades europeas se limitaban a recomendar, supervisar, exigir su compatibilidad con las reglas de ayudas de Estado y en último caso ofrecer facilidades de financiación temporal con garantía exclusivamente local. El SRM y el SBRF suponen un salto cualitativo muy importante hacia la mutualización de la deuda bancaria y la federalización de la política micro prudencial en la Eurozona, hacia una auténtica unión bancaria, por mucho que en la negociación entre Estados soberanos en el seno del Consejo se haya limitado esa mutualización y alejado en el tiempo su puesta en marcha.

6.3.2. LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN SOBRE EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

La creación de un mecanismo de resolución (SRM) adicional a un marco de resolución (BRRD) responde a la necesidad de suplir las carencias de este último: el marco general de la directiva se apoya en una red de autoridades nacionales y fondos de resolución que, incluso coordinadas, no harían suficientemente efectiva la liquidación de entidades a nivel europeo. Adicionalmente, este mecanismo de resolución debe ser gestionado al mismo nivel que la recién integrada supervisión ya que, de lo contrario, podrían surgir discrepancias entre el supervisor único y las autoridades de resolución nacionales. Además, las diferentes expectativas del mercado sobre la capacidad de los Estados para gestionar la liquidación de sus entidades podría perpetuarse, reforzando el círculo vicioso entre riesgo bancario y soberano y la fragmentación en la zona euro.

6.3.2.1. Las principales características del Mecanismo Único de Resolución (SRM) propuesto por la Comisión en julio 2013 (COM 2013, 0520)

- i. Tendría el mismo ámbito de actuación que la supervisión única, es decir, bancos de la Eurozona y de otros Estados miembros que decidan adherirse a la unión bancaria (unas 6.000 entidades).
- ii. La Autoridad de Resolución sería la Comisión Europea (CE). Aspecto éste más discutible y discutido. Discutible porque como hemos señalado antes supone consagrar la resolución bancaria a la Autoridad de Competencia, lo que no sucede en ningún área monetaria del mundo desarrollado. Y discutido por la frontal oposición alemana y de otros países que buscan esconderse en su larga sombra a la cesión de soberanía cuasi-fiscal a la Comisión sin un cambio en el Tratado de Maastricht.
- iii. El coste de las intervenciones bancarias y de su eventual saneamiento se financiaría a través de un Fondo Único de Resolución Bancaria, conocido por sus siglas en inglés SBRF, que se constituiría sobre las aportaciones (ex ante) del sector bancario. Este Fondo se recaudaría a lo largo de 10 años (ampliables a 14) hasta alcanzar el equivalente al 1% de los depósitos garantizados y sería adicional al



fondo nacional ya existente de garantía de depósitos. Si en caso de crisis durante el período transitorio, los recursos del Fondo no fuesen suficientes para las necesidades de saneamiento, y fuese necesario inyectar capital público, los Estados miembros podrán crear una tasa impositiva bancaria para recuperar a medio plazo el importe desembolsado (ex post).

La aportación de cada banco al SBRF se calcularía en base al perfil de riesgo de la entidad y a su modelo de negocio. Se tendría en cuenta el total de los pasivos menos los fondos propios y los depósitos garantizados, lo que significa que se beneficia claramente a los bancos financiados mayoritariamente con depósitos que se verán obligados a realizar bajas contribuciones adicionales, aunque compensadas por otra parte con su ampliada aportación al FGD.

6.3.2.2. Calendario inicial y sus modificaciones

El calendario previsto por la Comisión preveía el acuerdo del Ecofin en septiembre, del Consejo por unanimidad de los 28 Estados miembros en octubre y acuerdo definitivo con el Parlamento a finales de 2013. Obviamente este calendario no se ha cumplido. A duras penas el Consejo ha sido capaz de aprobar un acuerdo de principios en su reunión del 19 de diciembre, a costa de dejar considerables indefiniciones para su posterior precisión. Y dada la ya señalada posición de las autoridades del Parlamento y las escasas sesiones pendientes para que termine su mandato, será necesario un gran esfuerzo político y negociador para que el mecanismo y el fondo de resolución vean la luz en 2014 y estén disponibles para cuando el BCE asuma la supervisión. En caso contrario, poco previsible porque la Unión se caracteriza por negociar al borde del precipicio pero no por arrojarlo a él, se complicaría mucho la labor del supervisor europeo y se introducirían grandes dudas sobre su capacidad para cumplir con sus responsabilidades. Entre otras cosas porque sería el único supervisor del mundo sin capacidad de intervención y liquidación de bancos ni siquiera con pleno acuerdo de la autoridad política correspondiente.

De cumplirse como esperamos los plazos pendientes, el Reglamento entraría en vigor en 2015, junto con la BRRD¹⁸ y pocos meses después el SSM. Hasta entonces, la liquidación de entidades continuará gestionándose conforme a los regímenes nacionales vigentes. Aunque, estos regímenes tenderán a converger de forma creciente debido a la actualización de la normativa sobre ayudas públicas a entidades financieras en crisis y a la posibilidad de recapitalización directa a la banca a través del MEDE. La comentada actualización de la normativa sobre ayudas públicas a entidades financieras en crisis, también aprobada el 10 de julio, revisa el marco común bajo el que los Estados miembros pueden otorgar ayudas en forma de garantías, capital y compra de activos tóxicos. Este nuevo esquema, vigente a partir del 1 de agosto, exigirá previamente a la recepción

¹⁸ Aunque la BRRD entre en vigor en 2015, las disposiciones sobre *bail-in* no lo harían hasta 2018 (atendiendo al borrador de directiva aprobado por el ECOFIN), lo que provoca una cierta confusión de plazos.



de ayudas, la aprobación de un plan de reestructuración o resolución de la entidad (siguiendo el modelo español) y la asunción de pérdidas por parte de los accionistas y acreedores junior.

6.3.2.3. Funcionamiento del SRM

Aspectos igualmente controvertidos de la propuesta de la Comisión tienen que ver con las normas de funcionamiento del SRM y en concreto con el mayor o menor automatismo para activarlo y proceder a desembolsos del Fondo sin el consentimiento previo, explícito y unánime de los Estados miembros. La Comisión proponía que:

- i. El BCE y no el banco central o autoridad supervisora del país en cuestión fuera el encargado de dar la alerta cuando una entidad atravesase serias dificultades y requiera ser reestructurada o liquidada. Supondría una cesión plena de soberanía supervisora y liquidadora a una autoridad supranacional fuera de la disciplina gubernamental. Supondría también la práctica desaparición a plazo de las autoridades supervisoras nacionales que se convertirían en meras agencias descentralizadas y dependientes del SRM.
- ii. Un Consejo de Resolución, integrado por representantes de la Comisión, del BCE y de las autoridades nacionales, que diseñara la resolución del banco, definiendo los instrumentos y modalidades concretas a utilizar dentro del abanico de posibilidades *-toolkit-* contemplado en la Directiva Europea, y definiera la cuantía de la implicación del Fondo Europeo de Resolución, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales. Supondría que ese Consejo fijaría la cuantía de las pérdidas para accionistas, acreedores y depositantes y el reparto ente contribuyentes domésticos y europeos.
- iii. El Consejo se limitaría a dar sus recomendaciones pero la Comisión Europea atendiendo a las mismas o a razones legales tomará la decisión final sobre si la entidad debe ser liquidada y en qué plazo, así como sobre su marco de resolución.
- iv. Bajo la supervisión del Consejo, las autoridades nacionales ejecutarían la liquidación y en su defecto el propio Consejo de Resolución.
- v. En el caso de grupos transfronterizos todas las autoridades de supervisión de los países en que opere el banco a resolver contarían con un voto conjunto de peso equivalente al de la autoridad de origen, en respuesta a la mayor responsabilidad de esta última en la liquidación del banco.
- vi. Se crearía un Fondo de Resolución Único para asegurar la liquidez del banco durante el proceso de reestructuración, que sustituiría a los fondos nacionales de resolución.
- vii. En cuanto al coste de la liquidación se aplicaría en primer lugar el *bail-in*, lo que supondría repartir las pérdidas siguiendo la jerarquía de acreedores establecida en la BRRD hasta un mínimo del 8% del pasivo de la entidad: accionistas, títulos híbridos y deuda subordinada, deuda junior, deuda *senior* y depósitos de más de 100.000 € de grandes empresas, depósitos de más de 100.000 € de particu-



lares y pymes, y FGD. Una vez aplicada la quita anterior, se podría apelar al SBRF para cubrir hasta un máximo del 5% del pasivo restante.

- viii. Finalmente, si no fuera suficiente y como último recurso, se podrían inyectar fondos públicos (*bail-out*) a través de los presupuestos nacionales y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). La participación del MEDE queda supeditada a que el Estado miembro inyecte previamente el importe necesario para alcanzar una ratio de capital de máxima calidad (*common equity* Tier 1) del 4,5%.

La propuesta de la Comisión, muy ambiciosa y celosa de centralizar competencias en la Comisión a costa del Consejo, adolece sin embargo en otros puntos cruciales de una manifiesta ausencia de ambición europea. Primero supone un procedimiento de reparto de costes muy rígido y que muy probablemente resultará inaplicable en caso de crisis, que han de resolverse a lo largo de un fin de semana. Se entienden las razones, ya mencionadas en este Anuario, por las que Europa necesita un sistema de normas más previsible y explícito que otras uniones monetarias semejantes. Pero aún así en este caso se ha ido demasiado lejos hasta el punto de resultar difícilmente operativo y practicable. La razón probablemente hay que buscarla en el segundo punto de crítica. La Comisión va demasiado lejos en su intento por asegurar a algunos países que la mutualización de la deuda bancaria será siempre extraordinaria en caso que resulte absolutamente inevitable. Al acomodarles así, inútilmente por cierto porque Alemania rechaza tanto la mutualización como la centralización de la capacidad de decisión en la Comisión, pierde una oportunidad para ganar legitimidad en los países en crisis, ganar credibilidad entre los inversores respecto al compromiso final de los europeos con la unión bancaria, y ganar visibilidad política para un proyecto de unión bancaria que supone necesariamente un paso sin precedentes en la integración política y económica en la Europa de la Eurozona. Un paso así es y solo puede ser una Unión de Transferencias, por mucho que se quiera disimular con eufemismos y complejos procedimientos técnicos que solo prolongan la sensación de provisionalidad de la arquitectura financiera europea y prolongan innecesariamente la crisis. Finalmente, esta propuesta no responde al principal argumento alemán, que no existe actualmente base jurídica sólida para crear un SRM y que será necesario un nuevo Tratado Europeo. Un argumento que más pronto o más tarde habrá que confrontar y que no implica oposición al proceso de integración federal europea. De hecho es probablemente Alemania el país que más abiertamente se ha mostrado a favor de ese nuevo Tratado que legitime fuera de toda duda la unión bancaria.

6.3.3. LA DECISIÓN IN EXTREMIS DEL CONSEJO

Como era previsible el documento de la Comisión encontró pronto la oposición frontal alemana, reacia a un mecanismo automático en el que los gobiernos europeos, el Consejo, perdieran el control de la resolución bancaria en beneficio de la Comisión, una autoridad supranacional. Las razones de esta oposición, no siempre infundadas eran fundamentalmente dos: que la Comisión, una secretaría técnica de coordinación carecía de autoridad moral y legitimidad política para imponer decisiones fundamentalmente



fiscales que suponen la utilización del dinero del contribuyente europeo más allá de sus respectivos presupuestos; y que el proyecto de la Comisión excedía el marco de delegación de competencias establecido en el Tratado de Maastricht y particularmente que suponía la financiación directa de los Estados miembros.

Pero también en el más puro espíritu europeo, tras intensas negociaciones y una vez celebradas las elecciones alemanas que nuevamente supusieron un importante parón en la toma de decisiones europeas, el Consejo de diciembre pudo finalmente llegar a un acuerdo de última hora que mantiene vivas las esperanzas de cumplir el calendario mínimo previsto y asegurar que el mecanismo de resolución bancaria esté listo para cuando el BCE asuma las funciones supervisoras para la Eurozona. El Consejo acordó la creación de una Junta Única de Resolución y un fondo único (el SBRF) y aprobó el borrador del Reglamento del Mecanismo de Resolución con el compromiso de llegar a un acuerdo intergubernamental sobre el funcionamiento del Fondo y con el Parlamento antes del 1 de marzo de 2014. El acuerdo se extiende también al diseño básico del *fiscal backstop* del SBRF.

De acuerdo con la decisión del Consejo, el SRM cubrirá a todos los países incluidos en la supervisión única. Para ello se crea una Autoridad Única de Resolución, un *Single Resolution Board* (SRB en terminología europea), que actuará por su propia iniciativa o a petición del BCE cuando estime que una entidad financiera está en situación de insolvencia o próxima a ella. La Junta determinará la aplicación de los instrumentos específicos de resolución a aplicar y la utilización en su caso del fondo europeo de resolución. Las decisiones de la Junta serán efectivas a las 24 horas de su adopción salvo que el Consejo por mayoría simple o a propuesta de la Comisión las suspenda y solicite cambios. Se modifica así la propuesta original de la Comisión y se da un cierto acomodo a la oposición alemana en la medida en que las decisiones de intervención bancaria no se escapan completamente al control gubernamental que puede modificarlas en el Consejo. Pero se mantiene la práctica del veto a posteriori que eleva el coste político de esa intervención gubernamental y, por lo tanto, la necesidad de una argumentación efectiva y sólida.

El acuerdo del Consejo se extiende también a la composición de la Junta de Resolución que estará formada por un Director ejecutivo, cuatro directores nombrados a tiempo completo y un representante decada una de las Autoridades de Resolución de los países participantes. Se reunirá en sesión ejecutiva o en pleno, pero las propuestas de resolución bancaria se adoptarán por su comité ejecutivo, compuesto por los cinco representantes permanentes y los representantes de los Estados miembros responsables del banco en cuestión. Para asegurar la solvencia del propio SBRF, y para tranquilidad de los grandes países contribuyentes, sólo el pleno de la Junta podrá aprobar decisiones que impliquen asistencia de liquidez por un importe superior al 20% de su capital o cualquier ayuda de recapitalización que supere el 10%, o cualquier disposición del Fondo de Resolución una vez que se haya utilizado el 5% del mismo en un año. En estos casos, las decisiones exigen una mayoría de dos tercios de los miembros del Pleno que represente al menos el 50% del capital desembolsado. El Pleno de la Junta por mayoría simple tendrá, asimismo, derecho de veto de cualquier decisión del comité ejecutivo que suponga endeudamiento del Fondo o la mutualización de deuda bancaria en casos de resolución que afecten a países miembros del SRM y países terceros. Para garantizar la sobe-



ranía presupuestaria de los Estados miembros, y evitar contingencias fiscales indeseables, el proyecto de Reglamento prohíbe además cualquier acuerdo que suponga apoyo público extraordinario de los distintos Estados sin la aprobación explícita de éstos según sus reglas internas.

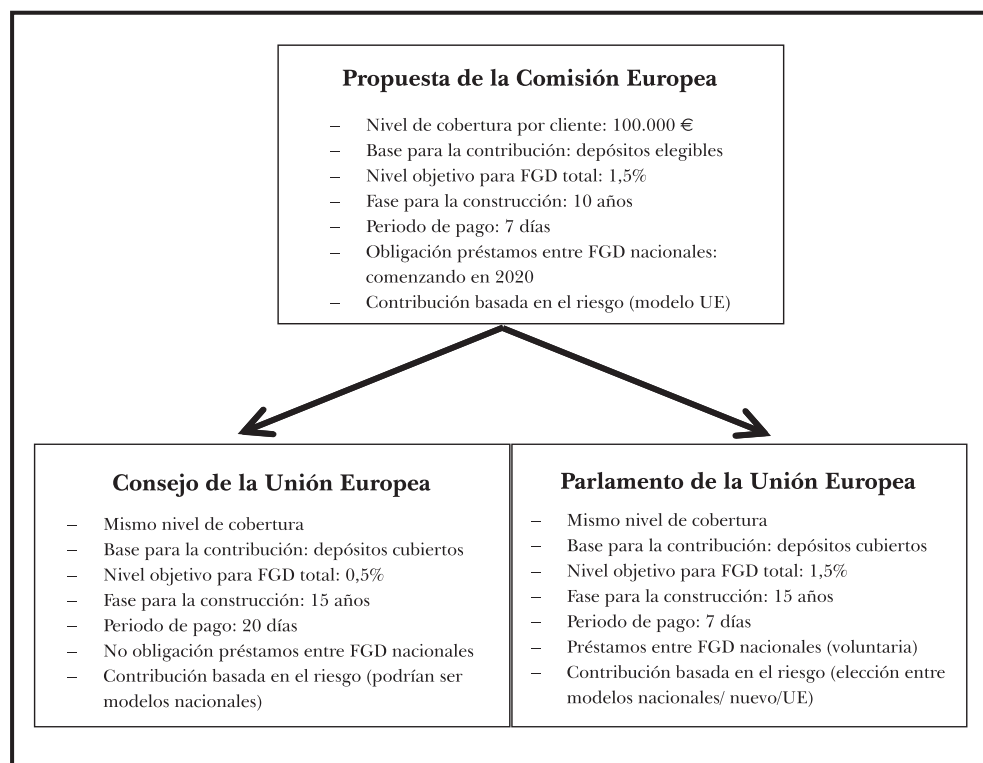
El SRM entrará en vigor el 1 de enero de 2015, pero por razones difíciles de comprender más allá de una cautela extraordinaria, las decisiones de *bail-in* no lo harán hasta 2016. El Reglamento se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y exige acuerdo del Parlamento Europeo y será aplicable una vez ratificado por un número de Estados miembros participantes en el SSM/SRM que supongan al menos el 80% de las contribuciones al SBRF. Conocida la posición del Parlamento e incluso la tibia recepción anunciada por el BCE en palabras de su presidente, es probable y deseable que el reglamento del SRM vea cambios significativos antes de su aprobación definitiva. Cambios que han de simplificar su operativa, disminuir el control que los grandes países se han reservado sobre su utilización, aumentar la independencia de la Junta de Resolución de los gobiernos respectivos, del Consejo y de la Comisión, aumentar el tamaño del Fondo y mejorar su articulación conjunta con el MEDE. Solo así se habrán puesto los cimientos para terminar con la crisis europea, roto el círculo vicioso de crisis bancaria crisis soberana que lastra la recuperación europea y puesto en marcha sin más dilaciones la unión bancaria.

6.4. LA LARGA MARCHA HACIA UN MECANISMO EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

El Fondo de Garantía de Depósitos, tercer pilar previsto en la unión bancaria parece que tardará en llegar. La Comisión Europea ha acabado aceptando que primero deben concluir las negociaciones sobre su propuesta legislativa de julio de 2010 dirigida a mejorar el funcionamiento de los Fondos de Garantía de Depósitos (FGD) nacionales. La Unión Europea parece haber claudicado y de momento considera prioritario alcanzar un acuerdo sobre una red coordinada de FGD nacionales. Una vez más, por miopía técnica o falta de coraje político, se vuelve a repetir el error ya cometido con la integración de la supervisión bancaria. La Eurozona perderá así unos años en establecer mecanismos de coordinación que se demostrarán insuficientes e ineficaces en momentos de stress financiero y potenciales episodios de fugas de depósitos. Una vez más, ojalá que nos equivoquemos, habrá que acabar improvisando mecanismos en situaciones de emergencia, mecanismos que se convertirán en casi permanentes y que diseñarán procedimientos imperfectos. Como sucedió en la práctica con la Directiva de Resolución Bancaria apresurada tras las crisis española y chipriota.

Pero lo cierto es que a la fecha de cerrar este Anuario, el Mecanismo Europeo de Garantía de Depósitos pasará al menos por dos etapas. En la etapa inicial, la Unión se limitará a dar cumplimiento al borrador de Directiva de garantía de depósitos que la Comisión Europea publicó en julio de 2010 para armonizar los Fondos nacionales existentes. Armonización que incluía: un incremento significativo de la protección de los depósitos, una prefijación de los niveles objetivo y la obligación para los FGD nacionales de prestarse entre ellos (comenzando en 2020). Con posterioridad, en febrero de

2012, el Parlamento Europeo indicó su posición, significativamente diferente, (ver esquema anexo) sin esperar al acuerdo del Consejo de la UE. Desde entonces, las negociaciones están paralizadas.



Fuente: Deutsche Bank (2013).

Adicionalmente y ya en el estadio de la unión bancaria, se pretende crear un Fondo de Garantía de Depósitos común o FGD europeo. Pero todo esto suena demasiado lejano, pues ni siquiera hay acuerdo sobre la propuesta de Directiva de la Comisión de julio de 2010. Este tema tendrá que esperar a la aprobación definitiva del Mecanismo Único de Resolución (SRM).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central Europeo (2013): «Nota: evaluación global». Octubre 2013.
Banco de España (2013), Informe de Estabilidad Financiera 2013, pp. 43-55.



- Barclays (2013): «European Economics Quarterly: One swallow does not (yet) make a summer. The Road towards a Banking Union». July 2013.
- Bankia, «Actualidad Financiera», Área de Estudios, Noviembre 2013.
- Barclays (2013): «The European Commission's proposal for a Single Resolution Mechanism (SRM)». Economics Research. July 2013.
- BBVA (2013a): «La Unión Bancaria: una cuestión de supervivencia para el euro». Observatorio Económico. Sistemas Financieros y Regulación. Febrero de 2013.
- BBVA (2013b): «Unión Bancaria y el futuro del sistema financiero europeo». Observatorio Económico. Sistemas Financieros y Regulación. Febrero de 2013.
- Beck, T.; Gros, D. y Schoenmaker, D. (2013): «On the Design of a Single Resolution Mechanism». European Parliament. Directorate General for Internal Policies, February 2013.
- Carbó Valverde, S. y Rodríguez Fernández, F. (2013): «The European banking union from the Spanish perspective: Myths and reality». Vol. 2, nº 4, pp. 25-34. Spanish Economic and Financial Outlook.
- Deutsche Bank (2013): «Towards a Banking Union. Key issues in the debate». February 2013.
- European Commission (2012): «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A Roadmap towards a Banking Union». Brussels.
- European Commission (2013): «A comprehensive EU response to the financial crisis: a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone». Memo, 10th July 2013, Brussels.
- European Commission (2013): «Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union». Press release, 10th July 2013, Brussels.
- European Commission (2013): «State Aid: Commission adapts crisis rules for bank». Press release, 10th July 2013, Brussels.
- Fernández-Villaverde, J. Garicano, L. y Santos T. (2013), «Political Credit Cycles: The Case of the Eurozone», Journal of Economic Perspectives, Vol. 27, Nº 3, verano 2013, pp. 145-166.
- Glienicker Group (2013): «Towards a Euro Union». Improving Economic Policy. October 2013. Bruegel.
- House of Lords (2012): «European Banking Union: Key issues and challenges». European Union Committee, December 2012.
- Ibáñez, Jesús y Domingo, Beatriz (2013): «La Trasposición de Basilea III a la legislación europea». Revista de Estabilidad Financiera 25, Banco de España, Noviembre 2013.
- International Monetary Fund (2010a): «Central Banking Lessons from the Crisis», Monetary y Capital Markets Department, IMF Position Paper, May 2010.
- International Monetary Fund (2010b): «The Making of Good Supervision. Learning to Say No», J. Viñals and J. Fiechter, IMF Staff Position Note, SPN 10/08, May 2010.
- International Monetary Fund (2013a): «A Banking Union for the Euro Area». IMF Staff Discussion Note. February 2013.



- International Monetary Fund (2013b): «Article IV Consultation with the Euro Area Concluding Statement of the IMF Mission». July 2013.
- KPMG (2013): «CRD IV: Single Rule Book for EU Banking Regulation. Changes and Implications». Regulatory Advisory. May 2013.
- Merler, S. y Wolff, G. (2013), «Ending Uncertainty: Recapitalization under European Central Bank Supervision», Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/18, diciembre 2013.
- Sapir, A. y Wolff, G. (2013): «The neglected side of banking union: reshaping Europe's financial system». Contribution to informal Ecofin, 14 septiembre 2013, disponible en Bruegel (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail>).
- Verhelst, S. (2013): «The Single Supervisory Mechanism: A sound First Step in Europe's Banking Union? Royal Institute for International Relations. European Affairs Programme. March 2013.
- Véron, N. (2013): «A realistic bridge towards European Banking Union». Bruegel Policy Contribution. Issue 2013/09. June 2013.
- Véron, N. (2013): «Banking Nationalism and the European Crisis». Improving Economic Policy. October 2013. Bruegel.
- Véron, N. (2013): «An encouraging start for the ECB's Big Bank Review». Improving Economic Policy. October 2013. Bruegel.
- Véron, N. y Wolff, G.B. (2013): «From Supervision to Resolution: Next Steps on the Road to European Banking Union». Peterson Institute for International Economics, number PB 13-5. Washington DC.