

Jörg Asmussen*

HACIA UNA UNIÓN BANCARIA

La crisis financiera mundial ha revelado deficiencias en la regulación y la supervisión financieras, y ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor integración del marco de regulación y supervisión del sector financiero en la Unión Europea. La creación de una unión bancaria constituye un avance importante hacia este objetivo. El Mecanismo Único de Supervisión (MUS) es uno de los pilares de la unión bancaria que, a su vez, es uno de los cuatro ejes del marco de gobernanza mejorado de la Unión Económica y Monetaria (UEM) previsto en el Informe de los cuatro Presidentes de junio de 2012¹. En este artículo, tras una descripción de las principales enseñanzas extraídas de las crisis financiera y de deuda soberana, se analizan las características fundamentales de la unión bancaria, prestando especial atención al MUS, y se evalúa su eficacia. Asimismo, se afirma que la creación de la unión bancaria es un elemento fundamental para abordar las causas de la crisis soberana y culminar el proyecto de la UEM. Tras la adopción de la legislación sobre el MUS, la elaboración de un marco jurídico y operativo que permita una supervisión prudencial eficaz y eficiente de las entidades de crédito en los próximos años constituye un importante reto a corto plazo para el Banco Central Europeo. Una unión bancaria completa habrá de complementarse con el establecimiento de un Mecanismo Único de Resolución dirigido por una autoridad única de resolución. Por último, para mantener la confianza de los ciudadanos, una UEM más profunda tendrá que verse acompañada, también, de un fortalecimiento de las estructuras de gobernanza y de rendición de cuentas.

Palabras clave: unión bancaria, mecanismo único de supervisión, mecanismo único de resolución.

Clasificación JEL: G280.

1. Las lecciones de la crisis

La crisis financiera mundial que golpeó a la Unión Europea en septiembre de 2008 ha puesto de ma-

nifiesto diversas deficiencias fundamentales en el marco de regulación financiera que han generado importantes riesgos para la estabilidad financiera de la UE y ha enseñado varias lecciones a las autoridades de todo el mundo. Para identificar las principales lec-

* Secretario de Estado. Ministerio de Empleo de Alemania.
El autor agradece a Fabio Recine y Michaela Posch su valiosa contribución a este artículo.

¹ «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria», Consejo Europeo, 26 de junio de 2012.

ciones de la crisis es necesario distinguir entre una primera fase que afectó a las instituciones financieras e impulsó a las autoridades comunitarias a acometer una serie de reformas importantes, y una segunda fase en la que la crisis se propagó también a los emisores soberanos.

Primera fase: la crisis afecta al sector financiero

Principales deficiencias

Durante la primera fase, la crisis financiera puso de manifiesto diversas deficiencias del marco de regulación de la UE y en materia de supervisión.

— En primer lugar, *la insuficiencia de los requisitos de capital y de liquidez*: el sistema financiero anterior a la crisis se caracterizaba por la falta de recursos propios y su insuficiente calidad y por un recurso excesivo al préstamo y al endeudamiento. La baja cantidad y calidad del capital erosionó la capacidad de absorción de turbulencias del sistema y el endeudamiento contribuyó a amplificar las pérdidas y el contagio. Por otra parte, los supervisores habían subestimado en gran parte la importancia de una gestión rigurosa del riesgo de liquidez².

— En segundo lugar, *la falta de perspectiva macroprudencial de la supervisión*: las autoridades de supervisión se centraron en el aspecto microprudencial de las distintas instituciones financieras, subestimando, en parte, los riesgos macrosistémicos provenientes de las perturbaciones horizontales correlacionadas. La fuerte competencia internacional entre centros financieros podría haber contribuido también a evitar la aplicación de criterios prudenciales más estrictos a las entidades nacionales y a la aceptación de instrumentos de capital, de calidad cada vez más dudosa o incluso nula, para absorber pérdidas en caso de liquidación.

— En tercer lugar, *la ausencia de un marco efectivo para la gestión de crisis* en lo que respecta a las instituciones financieras transfronterizas, tanto a nivel

europeo como internacional. Esto se tradujo en soluciones *ad hoc* que, aunque destinadas en muchos casos a resolver problemas de grupos bancarios, se adoptaron desde la perspectiva de las entidades nacionales sin tener en cuenta al conjunto del grupo³. Durante la crisis, entidades que habían sido consideradas europeas o internacionales en tiempos de bonanza pasaron a ser nacionales cuando, en momentos de dificultades, requirieron apoyo del Gobierno de su país⁴.

— Por último, *la inadecuación de los instrumentos de resolución bancaria*. El hecho de que no existieran mecanismos jurídicos e institucionales apropiados para la liquidación ordenada de las instituciones financieras, incrementó significativamente la incertidumbre acerca de su viabilidad. Las autoridades nacionales no contaban con competencias ni instrumentos de resolución comunes y efectivos para afrontar las crisis bancarias en una fase temprana.

Principales respuestas de la Unión Europea

Siguiendo las recomendaciones del Grupo de Larosière, publicadas en febrero de 2009⁵, se puso en marcha un primer conjunto de medidas. En particular, el Grupo puso de relieve que los instrumentos de supervisión, en lugar de centrarse únicamente en la supervisión de entidades individuales, deberían atender también a la estabilidad del conjunto del sistema financiero. Para afrontar adecuadamente los riesgos sistémicos se necesitaba un enfoque de supervisión macroprudencial, que requería a su vez una mejora

³ CLAESSENS, HERRING y SCHOENMAKER (2010).

⁴ GOODHART (2010).

⁵ El 11 de noviembre de 2008, la Comisión Europea encargó a un grupo presidido por el exgobernador del Banque de France Jacques de Larosière la formulación de propuestas para reforzar la supervisión europea, con el fin de establecer un sistema europeo de supervisión más eficiente, integrado y sostenible, y reforzar la cooperación entre los supervisores europeos y sus contrapartes internacionales. Mediante la decisión adoptada el 9 de junio de 2009 por los ministros de finanzas europeos y, posteriormente, por el Consejo Europeo de 18 y 19 de junio, se aprobaron, en su mayor parte, las propuestas sobre supervisión financiera europea formuladas por el Grupo de Larosière.

² S. KAPOOR (2010).

del marco institucional de la UE. En este contexto, el informe de Larosière recomendó la creación de un nuevo marco de supervisión comunitario, el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), articulado sobre dos pilares: en primer lugar, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), organismo creado para la supervisión macroprudencial del sector financiero de la UE; y en segundo lugar, para la supervisión microprudencial, tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión (AES) independientes —encargadas del sector bancario, de los seguros y las pensiones, y de los valores y los mercados— creadas mediante la transformación de los antiguos comités de supervisión de la UE. La legislación por la que se crea el SESF entró en vigor el 16 de diciembre de 2010, y los nuevos organismos comenzaron su funcionamiento el 1 de enero de 2011.

La JERS tiene la función de vigilar y analizar los riesgos para la estabilidad del sistema financiero de la UE derivados de factores macroeconómicos y de la evolución del sistema financiero en su conjunto (vigilancia macroprudencial). A este fin, puede emitir alertas tempranas en caso de acumulación de riesgos sistémicos y, cuando resulte necesario, formular recomendaciones para afrontar dichos riesgos. Las tres AES colaboran entre sí y con las autoridades nacionales de supervisión para garantizar una estrecha coordinación a nivel europeo, que permita mejorar la armonización regulatoria y la coherencia en la supervisión.

Asimismo, se han acometido diversas reformas en el ámbito de regulación financiera. El Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital (RRC/DRC IV), que introducen en la UE las normas generales del marco de capital y liquidez del Comité de Basilea para entidades de crédito con actividad internacional (Basilea III), son la piedra angular de los esfuerzos de la comunidad internacional para reformar el marco financiero a fin de incrementar la capacidad de resistencia del sistema bancario, recuperar la confianza del mercado y ofrecer un entorno de condiciones

igualitarias para el sector bancario. El Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital IV constituirán un conjunto armonizado de normas prudenciales para todas las entidades de crédito y las empresas de inversión de la UE en forma de un código normativo único para la UE (*single regulatory rulebook for the EU*)⁶. El 16 de abril de 2013, tras varias rondas de intensas negociaciones, el Parlamento Europeo aprobó el Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital IV, que entrarán en vigor en enero de 2014.

Segunda fase: la crisis de deuda pública y privada. Necesidad de reforzar la Unión Económica y Monetaria

Principales deficiencias

La crisis financiera mundial se transformó en una crisis de deuda pública y privada a partir de mayo de 2010 y desencadenó un proceso de fragmentación progresiva de los mercados financieros de la zona del euro. Esta fase de la crisis desveló dos de los principales puntos débiles del sistema financiero de la zona del euro.

⁶ El RRC requerirá a las entidades de crédito: *i*) un nivel más elevado de recursos propios, con una exigencia mínima de capital ordinario que aumentará progresivamente hasta el 31 de diciembre de 2014, del 2 por 100 al 4,5 por 100 de los activos ponderados por riesgo; *ii*) recursos propios de mejor calidad, contándose entre los requisitos básicos el mantenimiento de capital ordinario, y determinados criterios para garantizar que otros tipos de instrumentos de capital tengan verdadera capacidad de absorción de pérdidas. La DRC introduce requerimientos de capital adicionales en forma de reservas, que deberán cumplirse gradualmente antes del final de 2019. El RRC aplicará también en la Unión criterios internacionales para la liquidación y financiación de las entidades, cuya finalidad es reforzar la resistencia del perfil de riesgo de liquidez de una entidad ante perturbaciones de liquidez a corto plazo (la ratio de cobertura de liquidez) y ante desajustes de financiación a plazo más largo (la ratio de financiación neta estable). La DRC introducirá también en la UE requerimientos de liquidez a partir de 2015, tras un período inicial de observación. La ratio de cobertura de liquidez se introducirá de forma gradual, comenzando con el 60 por 100 en 2015 hasta alcanzar el 100 por 100 en 2018. Para abordar cuestiones de financiación a plazo más largo, la Comisión habrá de presentar antes del 31 de diciembre de 2016 una propuesta legislativa dirigida a garantizar que las entidades empleen fuentes de financiación estables (ratio de financiación neta estable). A partir del 1 de enero de 2019 entrará en vigor una ratio de apalancamiento.

— En primer lugar, *la estrecha conexión entre la actividad bancaria y las crisis de deuda soberana en la zona del euro*. En una unión monetaria, la fragilidad de los sistemas bancarios nacionales se traduce rápidamente en desequilibrios fiscales y viceversa. La deuda soberana y los problemas bancarios se agudizan mutuamente. Esta conexión se manifiesta observando el coste de la financiación (que se ha hecho altamente interdependiente) y las calificaciones crediticias, puesto que la calificación de un emisor soberano es la referencia de las entidades de crédito radicadas en ese país. La presión resultante en los mercados de financiación para ciertos países ha generado también una fragmentación progresiva por países del sistema bancario de la zona del euro. Esta interdependencia entre entidades de crédito y emisores soberanos podría haber socavado asimismo los esfuerzos nacionales para restablecer la sostenibilidad fiscal. En este contexto, la cumbre de la zona del euro de 29 de junio de 2012 destacó la necesidad «imperiosa» de romper el círculo vicioso entre entidades de crédito y emisores soberanos.

— En segundo lugar, *los actuales acuerdos institucionales sobre supervisión no son lo suficientemente sólidos para soportar el alto grado de interconexión entre instituciones financieras y mercados en la zona del euro*. Una UEM auténtica debe contar también con competencias de supervisión compartidas a fin de garantizar la plena confianza en la calidad e imparcialidad de la supervisión bancaria.

La crisis planteó la cuestión de si la integración y la estabilidad del mercado financiero son compatibles con el hecho de que la supervisión sea competencia nacional. Este es el concepto del «trilema financiero»,⁷ según el cual, en los mercados financieros globalizados, solo dos de los tres objetivos —estabilidad financiera, integración financiera y políticas financieras nacionales— son compatibles entre sí, por lo que uno de ellos ha de abandonarse.

Por tanto, en el contexto de la UEM, se requieren políticas financieras y de supervisión a escala europea para salvaguardar la estabilidad financiera en un mercado financiero integrado. La decisión del Consejo Europeo de junio de 2012 que apoya la creación de un Mecanismo Único de Supervisión podría considerarse la conclusión de un largo debate que ya había comenzado con los preparativos del Tratado de Maastricht⁸.

Principales respuestas de la Unión Europea

Para estabilizar los mercados financieros se requiere un fortalecimiento sustancial de la arquitectura de la unión económica y monetaria que rompa el vínculo entre las entidades de crédito y los emisores soberanos y revierta el proceso actual de fragmentación de los mercados financieros de la zona del euro. A este fin, los líderes de la zona del euro, reunidos en la cumbre del 29 de junio de 2012, invitaron a la Comisión a presentar una propuesta legislativa para la creación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) en el que participase el BCE. En el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 se presentó, asimismo, un programa más amplio de reforma institucional, recogido en el informe «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria (UEM)⁹».

Este informe propone cuatro pilares esenciales para reforzar la UEM: *i)* un marco financiero integrado que incluya dos elementos centrales: el MUS y un marco común de garantía de depósitos y de resolución; *ii)* un marco presupuestario integrado; *iii)* un marco de política económica integrado y *iv)* legitimidad democrática y obligación de rendir de cuentas de los órganos rectores de la UE. Estos cuatro pilares ofrecen una arquitectura coherente y completa para la UEM que deberá establecerse durante los próximos diez años.

En el Consejo Europeo de 18 de octubre de 2012 se analizaron y desarrollaron los puntos principales

⁸ JAMES (2012).

⁹ El Informe de los cuatro Presidentes fue publicado el 26 de junio de 2012.

⁷ SCHOENMAKER (2011); FREIXAS (2003).

del informe, y en la reunión del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2012 se adoptó un informe final suscrito por los cuatro presidentes en el que se proponía una hoja de ruta pormenorizada con un calendario preciso.

En los siguientes apartados se ofrece un análisis de los elementos principales del primer pilar: el «marco financiero integrado», generalmente denominado unión bancaria, el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y el sistema único de garantía de depósitos¹⁰.

2. El Mecanismo Único de Supervisión

El 12 de septiembre de 2012, la Comisión presentó una propuesta legislativa para la creación de un Mecanismo Único de Supervisión («Reglamento del MUS») que confiere funciones específicas al BCE. En marzo de 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron el paquete legislativo regulador del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que asigna al BCE un papel central en la supervisión del sector bancario. El 12 de septiembre de 2013 el Parlamento Europeo adoptó el Reglamento conforme al cual el MUS deberá estar plenamente operativo transcurrido un año. El nuevo mecanismo se basará en un marco regulador armonizado establecido en el Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital (RRC/DRC IV).

Ámbito del Mecanismo Único Supervisión

El MUS funcionará como un sistema articulado que reunirá los conocimientos técnicos y la experiencia de los supervisores nacionales y contará con un centro fuerte de toma de decisiones. Se establecerán procedimientos de descentralización adecuados, respetando

¹⁰ Véase una descripción de las medidas principales previstas en el marco de los otros pilares de la unión bancaria en la comunicación de la Comisión titulada «Un plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo», de 28 de noviembre de 2012.

la unidad del sistema de supervisión y evitando la duplicación de tareas.

La supervisión del MUS comprende el ámbito jurisdiccional (países supervisados) e institucional (entidades de crédito supervisadas).

— *Ámbito jurisdiccional*: el MUS estará integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes de los países de la zona del euro. Además, las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro podrán participar estableciendo una estrecha cooperación con el BCE, en base a la cual se conferirá a este último la responsabilidad sobre determinadas funciones de supervisión. En su calidad de autoridad central, el BCE tendrá asignadas las facultades necesarias para adoptar decisiones y aplicar las medidas que considere oportunas y responderá asimismo del funcionamiento efectivo y coherente del MUS.

— *Ámbito institucional*: el BCE adoptará todas las decisiones referidas a las entidades de crédito consideradas «importantes» de acuerdo con los criterios establecidos en el Reglamento del MUS y con una metodología que adoptará el BCE¹¹. En la práctica el BCE tendrá la responsabilidad directa de la supervisión de un número limitado de entidades, aproximadamente 130, que representan el 85 por 100 del sistema financiero de la zona del euro. Los supervisores nacionales continuarán a cargo de la supervisión prudencial de entidades de crédito «menos importantes» y sucursales de terceros países (por ejemplo, EE UU y Japón) y de las actividades de supervisión de otras áreas como la protección al consumidor y la lucha contra el blanqueo de capitales.

La exclusión de las entidades de crédito «menos importantes» de la supervisión directa del BCE no significa

¹¹ En esta categoría se incluyen como mínimo las entidades de crédito *i)* cuyos activos totales tengan un valor superior a 30.000 millones de euros, *ii)* que representen más del 20 por 100 del PIB nacional (a menos que el valor de sus activos sea inferior a 5.000 millones de euros), *iii)* las tres entidades más significativas de cada país, y también *iv)* las entidades que reciban asistencia directa de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera/el Mecanismo Europeo de Estabilidad (FEEF/MEDE). Asimismo, el BCE podrá decidir en cualquier momento supervisar directamente otras entidades de crédito si lo estima necesario.

que queden fuera del ámbito del MUS. En primer lugar, las autoridades nacionales de supervisión deberán cumplir los reglamentos, orientaciones e instrucciones generales del BCE y notificarle los procedimientos y decisiones de supervisión que adopten, sobre los que el BCE podrá expresar sus observaciones. En segundo lugar, el BCE tendrá acceso a los datos referentes a todas las entidades de crédito. En tercer lugar, el BCE podrá decidir en cualquier momento supervisar directamente las entidades de crédito menos importantes, bien por iniciativa propia, tras consultar a las autoridades nacionales, bien a petición del supervisor nacional.

Funciones y competencias principales del BCE

El marco legislativo confiere al BCE un amplio conjunto de competencias que abarcan todos los instrumentos relacionados con la supervisión microprudencial. En particular, se otorgarán al BCE todas las competencias necesarias para adoptar decisiones en todo el proceso de supervisión prudencial, es decir, la concesión y retirada de licencias bancarias, la autorización de participaciones cualificadas en entidades de crédito, la recopilación de información dentro y fuera de las entidades, las pruebas de idoneidad y adecuación, el control interno de riesgos, la validación de modelos y las competencias para traducir los resultados del proceso de supervisión en requerimientos de capital, liquidez y prudenciales de otro tipo. Asimismo, el BCE puede iniciar procedimientos de intervención temprana y aplicar medidas estructurales. El BCE también estará facultado para obtener información directa de las entidades y realizar inspecciones *in situ*.

Además, el Reglamento del MUS conferirá al BCE la potestad de poner en marcha determinadas medidas de supervisión cuando una entidad de crédito no atienda sus requerimientos. Dichas medidas serán proporcionales a la infracción y podrían incluir la retirada de la licencia bancaria. En este último caso, las garantías del procedimiento asegurarán la adecuada coordinación del BCE con las autoridades nacionales en la medida necesaria para el mantenimiento de la estabilidad financiera.

Supervisión macroprudencial

Además de este amplio conjunto de funciones microprudenciales, otro elemento importante del Reglamento del MUS es la asignación al BCE de tareas macroprudenciales. La experiencia reciente demuestra la importancia de identificar los riesgos macroprudenciales en el momento oportuno a fin de contener los riesgos sistémicos y asegurar la estabilidad financiera. Un enfoque centrado únicamente en los aspectos microprudenciales podría subestimar el componente sistémico y no permitiría tener en cuenta ni afrontar las externalidades negativas que podrían acumularse debido al aumento de los riesgos que pesan sobre el sistema en su conjunto.

El Reglamento del MUS permite a los Estados miembros tanto actuar por iniciativa propia en lo que se refiere a la aplicación de medidas macroprudenciales, como solicitar la actuación del BCE. Corresponderá también al BCE, y no a las autoridades nacionales, la facultad de aplicar medidas macroprudenciales más estrictas, conforme a lo previsto en el derecho comunitario (RRC/DRC IV), siempre y cuando se considere necesario desde el punto de vista de la estabilidad financiera de la zona del euro.

El BCE podrá aplicar cualquiera de las medidas macroprudenciales previstas en la legislación comunitaria, por ejemplo, las reservas de capital anticíclicas, las reservas frente al riesgo sistémico y los recargos de capital a las instituciones financieras de importancia sistémica¹². El BCE podrá imponer requerimientos mayores, pero no inferiores a los establecidos por las autoridades nacionales. Las autoridades nacionales también podrán aplicar medidas idénticas o proponerlas al BCE. Los instrumentos macroprudenciales no regulados por el derecho comunitario, como las relaciones préstamo-

¹² Los instrumentos macroprudenciales definidos en el RRC comprenden además el nivel de recursos propios, los requerimientos de liquidez, los requerimientos frente a grandes exposiciones, el nivel del colchón de conservación de capital, los requerimientos de información pública, las exposiciones dentro del sector financiero y las ponderaciones de riesgo para hacer frente a burbujas de activos en el sector inmobiliario.

renta y préstamo-valor, permanecerán bajo la responsabilidad exclusiva de las autoridades nacionales.

La asignación de funciones macroprudenciales específicas al BCE es un elemento importante, puesto que los riesgos macro y microprudenciales pueden reforzarse mutuamente. Tanto las autoridades nacionales como el BCE deben mantenerse informados de sus intenciones antes de adoptar cualquier decisión. Esta responsabilidad compartida se explica por las diferencias en los ciclos económicos de los Estados miembros y permitirá hacer frente a las inquietudes relativas a la estabilidad financiera en el nivel adecuado.

Independencia y rendición de cuentas

La atribución de las nuevas funciones supervisoras al BCE no alterará su independencia en la ejecución de la política monetaria.

El propio Tratado protege dicha independencia, salvaguardada además por el Reglamento del MUS, que establece una clara separación entre la política monetaria y las tareas de supervisión, las cuales serán encomendadas a un nuevo órgano rector (el Consejo de Supervisión) y ejecutadas independientemente de la primera. El BCE seguirá rindiendo cuentas sobre la política monetaria conforme a lo dispuesto en el Tratado y en los Estatutos del BCE/SEBC (informe anual, audiencias periódicas del Presidente ante el Parlamento Europeo).

En lo que respecta a las nuevas funciones de supervisión, el traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión se acompañará y compensará con la introducción de un nuevo marco específico e independiente de rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo, el Eurogrupo y los parlamentos nacionales. La aplicación de tales obligaciones de rendición de cuentas al presidente del Consejo de Supervisión (y no al presidente del BCE) es una consecuencia clara de la separación entre la política monetaria y las actividades de supervisión, evita cualquier confusión entre ambos conjuntos de tareas, también en su per-

cepción por el público, y protege aún más la independencia del BCE.

Más concretamente, se presentará a las instituciones comunitarias un informe anual específico sobre las nuevas funciones. Asimismo, el presidente del Consejo de Supervisión participará en audiencias *ad hoc* del Parlamento y el Eurogrupo, y mantendrá conversaciones a puerta cerrada sobre las tareas supervisoras del BCE con el presidente y los vicepresidentes de los comités competentes, conforme a las modalidades que el BCE y el Parlamento acuerden¹³. El BCE acoge muy favorablemente este nivel, sin precedentes, de rendición de cuentas sobre las funciones de supervisión, que permitirá una interacción constante con los representantes elegidos por los ciudadanos europeos.

Además, en sus nuevas funciones, el BCE será objeto de auditorías internas y externas, incluidas las del Tribunal de Cuentas Europeo, y sus decisiones de supervisión podrán ser revisadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Preparativos internos del Banco Central Europeo

Los preparativos técnicos para la puesta en marcha del MUS comenzaron en septiembre de 2012. Se ha creado un grupo de alto nivel encabezado por el presidente del BCE y apoyado por un grupo de trabajo presidido por el Director General de Estabilidad Financiera del BCE. Dentro de este grupo de trabajo se han establecido cinco subgrupos formados por expertos de alto nivel procedentes de las autoridades nacionales y encargados de los preparativos para el MUS con el apoyo del BCE. Estas estructuras están trabajando para elaborar un mapa del sistema bancario de la zona del euro, resolver cuestiones legales, preparar una plantilla para la presentación de información de

¹³ El Reglamento del MUS también otorga al Parlamento Europeo un papel importante en el nombramiento y la destitución del presidente y el vicepresidente del Consejo de Supervisión.

supervisión, elaborar un modelo y un manual de supervisión, y diseñar y poner en práctica la evaluación integral de los balances antes de que el BCE asuma sus competencias supervisoras.

Actualmente, un total de 78 personas en comisión de servicios procedentes de las autoridades nacionales de supervisión, y sin coste alguno para el BCE, prestan asistencia en los trabajos preparatorios. Tras la aprobación del Reglamento por el Parlamento Europeo comienza el proceso general de contratación (aproximadamente 1.000 nuevos empleados, de los que 700 aproximadamente trabajarán en supervisión).

El Reglamento del MUS exige al BCE una evaluación integral de las entidades de crédito que supervisa directamente. Dicha evaluación se apoyará en tres pilares: una evaluación del riesgo, una evaluación de los balances y una prueba de resistencia. Conjuntamente, estos elementos aportarán una visión global de sus balances. Este ejercicio se realizará antes de la puesta en marcha del MUS.

El BCE mantiene una coordinación estrecha con la Autoridad Bancaria Europea (ABE), que emitirá recomendaciones a las autoridades nacionales sobre los análisis de la calidad de los activos, pero no realizará evaluaciones propias. El BCE mantiene su plena independencia en lo que respecta al diseño y la realización de su evaluación de los balances.

Un aspecto fundamental que deberá tenerse en cuenta en el momento inicial es la manera de abordar los resultados de la evaluación, particularmente para asegurar que existan medidas de respaldo adecuadas a nivel nacional y/o europeo. Se están manteniendo debates dentro del grupo de trabajo del Eurogrupo y directamente con el BCE, los cuales deberían continuar a fin de preparar sistemas de respaldo adecuados. Un sistema de respaldo público de este tipo debería utilizarse como último recurso una vez agotados todos los medios privados de recapitalización y debería tener carácter temporal.

Las medidas de respaldo financiero destinadas a recapitalizar entidades débiles deberían ponerse en marcha antes de que el BCE y la ABE analicen la calidad de

los activos y realicen sus pruebas de resistencia. Para apoyar la credibilidad de todo el proceso, es esencial que tanto los mercados y el supervisor como los Gobiernos sepan qué ocurrirá si existen déficits de capital. Dado que una inyección directa del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) no se contempla como opción en esta ronda de análisis, es importante destacar que el BCE, como su presidente ha señalado repetidamente, no puede realizar esta evaluación integral sin saber qué ocurrirá en caso de que existan tales déficits.

Principales ventajas y retos del Mecanismo Único de Supervisión

Se espera que la creación del MUS favorezca la estabilidad y la integración financieras en la Unión a corto y a medio y largo plazo. A corto plazo, el principal beneficio del MUS es el desacoplamiento de la financiación de los emisores soberanos y de las instituciones financieras. Una supervisión imparcial y centralizada permitirá al MEDE recapitalizar directamente las entidades de crédito, siempre que cumplan determinadas condiciones.

A medio y largo plazo, el MUS representa un importante salto respecto de la supervisión que se realizaba a nivel nacional, que solo preveía mecanismos de coordinación limitados. Un MUS que funcione de manera independiente con un mandato y una perspectiva europeos debería ayudar a restablecer la confianza en el entorno bancario. La mejora de la confianza debería facilitar la recuperación de los mercados interbancario y de crédito en la zona del euro, y, junto con los otros dos elementos de la unión bancaria, debería contribuir significativamente a la integración financiera.

Asimismo, la creación del MUS permitirá uniformizar la intensidad de las normas de supervisión y una mayor convergencia de las prácticas supervisoras. En primer lugar, dentro de los Estados miembros participantes, las entidades de crédito se registrarán por el manual de supervisión del MUS, que contendrá un conjunto de prácticas y un punto de contacto únicos para todas las cuestiones relacionadas con la supervisión. En segundo lugar, den-

tro de la Unión, los grupos bancarios se beneficiarán del fortalecimiento de la convergencia reguladora y supervisora que resultará de la aplicación del manual de supervisión único que la ABE está elaborando en colaboración con el BCE, lo que asegurará una verdadera igualdad de condiciones en todo el mercado único.

En cuanto a los retos a los que se enfrenta el BCE, el más importante a corto plazo es garantizar la plena operatividad del MUS en el plazo previsto en el Reglamento (12 meses después de la entrada en vigor de la normativa). En este contexto, el BCE tendrá que adoptar una serie de actos jurídicos para poner en práctica el Reglamento del MUS. Más concretamente, el BCE, en cooperación con las autoridades supervisoras nacionales, tendrá que definir (tras el correspondiente proceso de consulta pública) y publicar un marco relativo a la organización de las actividades supervisoras dentro del MUS, así como un manual de supervisión que incluya un modelo de evaluación del riesgo que garantice una evaluación uniforme de los riesgos identificados dentro del MUS. Por tanto, el principal reto al que se enfrenta el BCE será diseñar, en un período de tiempo muy limitado, un marco sólido que permita una supervisión efectiva y eficiente durante los próximos años.

3. Los otros pilares: el mecanismo único de resolución y el sistema único de garantía de depósitos

El Mecanismo Único de Resolución

El mecanismo único de resolución (MUR) constituye el segundo pilar de la unión bancaria. Debería organizarse en torno a una autoridad única de resolución encargada de la resolución ordenada de las entidades en quiebra, a fin de evitar que sus dificultades se transmitan a otras entidades, lo que afectaría a la estabilidad financiera europea. Especialmente en el caso de las entidades que operan a escala transfronteriza, la autoridad única aseguraría la adopción de decisiones de resolución oportunas y, en general, al menor coste. De este modo

se superaría la experiencia de la crisis, en la que los problemas de cooperación y los sesgos nacionales encarecieron los costes de resolución y produjeron resultados subóptimos.

El MUR es el complemento necesario del MUS y viceversa. Juntos contribuirán a deshacer el vínculo entre las entidades de crédito y los emisores soberanos. El MUS realizará una evaluación oportuna e imparcial de la necesidad de proceder a la resolución, dado que el supervisor único deberá determinar si una entidad está en quiebra o es probable que quiebre. En este punto, la autoridad única de resolución garantizará una actuación rápida y eficiente. De esta manera, las decisiones relativas a la supervisión y la resolución se adoptarán al mismo nivel, evitando los incentivos inadecuados que podrían derivarse de la transferencia de la supervisión al nivel europeo mientras que la responsabilidad de la resolución se mantiene en el nivel nacional.

En este contexto, el rápido establecimiento del MUR fue señalado acertadamente en el segundo semestre de 2013 como una prioridad fundamental. A petición del Consejo Europeo, la Comisión Europea presentó una propuesta legislativa en relación con el MUR el 10 de julio de 2013. La propuesta está basada en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por lo que no es necesario modificar el Tratado.

En virtud de esta propuesta, la Comisión tendrá la potestad última para decidir si proceder o no a la resolución de una entidad de crédito. También decidirá sobre el marco de las medidas de resolución que se vayan a aplicar. Un organismo comunitario independiente de nueva creación, denominado Junta Europea de Resolución, adoptará decisiones de resolución concretas y ordenará a las autoridades nacionales su puesta en práctica conforme a la decisión inicial de la Comisión. La Junta también se encargará de planificar la resolución y evaluar las posibilidades al respecto. Otro componente importante de la propuesta del MUR es la creación de un fondo europeo de resolución bancaria, que estará a disposición de la Junta y será financiado mediante contribuciones *ex ante* del sector financiero, con la posibilidad de recurrir

a contribuciones adicionales *ex post* si fuera necesario.

La propuesta de la Comisión contiene tres elementos esenciales para la resolución efectiva, a saber: a) un sistema único, b) una autoridad única, y c) un fondo único.

Conforme a lo previsto en la propuesta de la Comisión, el MUR debería organizarse en torno a una autoridad única de resolución fuerte e independiente que debería tener capacidad decisoria suficiente para adoptar medidas de resolución en aras de la estabilidad de la zona del euro y la Unión en su conjunto. En el proceso de adopción de decisiones han de tenerse en cuenta las características específicas de cada situación de resolución, lo que permitirá en particular actuar con rapidez y eficacia, incluso en un plazo muy breve si fuera necesario. Dicho proceso deberá estar basado en una planificación adecuada de la resolución.

En este contexto, la autoridad única necesita las competencias, los instrumentos y los recursos financieros adecuados para la resolución de las entidades conforme a lo previsto en el proyecto de Directiva sobre el rescate y la resolución de entidades bancarias. Por tanto, es indispensable que dicha Directiva sea aprobada a finales de 2013 como muy tarde, y es una buena señal que el ECOFIN haya acordado el 27 de junio un enfoque general del Consejo sobre la misma.

Las necesidades financieras que se derivan de la resolución hacen esencial que la autoridad única tenga acceso a un fondo europeo de resolución bancaria, como prevé la propuesta de la Comisión. Cabe señalar que, con objeto de ahorrar fondos públicos, este fondo deberá financiarse con contribuciones *ex ante* basadas en el riesgo aportadas por todas las entidades de crédito sujetas al MUR, que serán complementadas con contribuciones *ex post* cuando sea necesario. Además, debería disponerse de un sistema de respaldo público, temporal y fiscalmente neutral que podría prestarse en forma de línea de crédito al fondo europeo de resolución bancaria.

En vista de la complementariedad entre el MUS y el MUR, el ámbito de aplicación del MUR debería abarcar todos los Estados miembros participantes en el MUS. Asimismo, el marco previsto para el MUR debería dispo-

ner de lo necesario para la coordinación estrecha entre la función de resolución del MUR y la función de supervisión del MUS, asegurando al mismo tiempo el cumplimiento y respeto de las responsabilidades institucionales respectivas.

En aras de una clara asignación y separación de responsabilidades entre las funciones de supervisión y resolución dentro de la Unión, el BCE, en su nuevo papel de supervisor dentro del MUS, no debería participar en las votaciones de la Junta Europea de Resolución. Aunque la participación del BCE en las reuniones de la Junta sería beneficiosa en vista de la intensa cooperación necesaria y el valor añadido que la perspectiva de supervisión representa; la adopción de decisiones en materia de resolución debe estar claramente separada del ámbito de la supervisión a fin de reflejar con precisión la diferencia entre ambas funciones.

La entrada en vigor del Reglamento del MUR está prevista para mediados de 2014 y debería estar plenamente operativo el 1 de enero de 2015. Este calendario coincidiría con la puesta en marcha, prevista para 2015, del futuro marco europeo de resolución —la Directiva sobre el rescate y la resolución de entidades bancarias— y el MUS. Dado el carácter complementario del MUS y el MUR, el establecimiento puntual de ambos será un logro importante en el camino hacia una unión bancaria.

Hacia un sistema europeo de garantía de depósitos

El tercer pilar de una unión bancaria completa será un sistema común de protección de los depósitos¹⁴. En un principio, la adopción de la propuesta de la Comisión sobre sistemas de garantía de depósitos servirá de punto de partida para lograr un marco armonizado que interconecte los sistemas nacionales de garantía y fortalezca

¹⁴ Una primera medida urgente sería la adopción de la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos; véase el punto 8 de las conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012 sobre la realización de la Unión Económica y Monetaria, en las que se urge a su adopción antes de junio de 2013.

la confianza en ellos. La Comisión Europea realizó un examen exhaustivo del marco de sistemas de garantía de depósito en julio de 2010. Debido a las posibles interacciones con la Directiva sobre el rescate y la resolución de entidades bancarias, las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo quedaron congeladas en el verano de 2011. Dado los progresos realizados en relación con la Directiva sobre el rescate y la resolución de entidades bancarias, está previsto ahora que la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos esté lista para finales de 2013.

Cuando la supervisión y la resolución bancarias pasen al nivel europeo, el sistema único de garantía de depósitos será menos urgente. Gracias a la jerarquía financiera (*pecking order*) establecida en la Directiva sobre el rescate y la resolución de entidades bancarias, se necesitarán menos fondos para compensar a los depositantes en casos extremos. Por lo pronto, el marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito, que será adoptado en breve, prevé un trato favorable para los depositantes, por lo que la necesidad de compensarles será mucho menos frecuente. Esto significa que solo habrá que recurrir a los sistemas nacionales de garantía en casos absolutamente extremos.

Asimismo, la revisión de la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos se propone armonizar los sistemas nacionales de garantía y dotarles de más recursos. Ambos aspectos contribuirán a garantizar que dichos sistemas cuenten con fondos suficientes.

Así pues, el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución serán fundamentales para la confianza y la estabilidad.

4. Conclusiones

La crisis financiera ha puesto de manifiesto la inestabilidad del sector financiero y ha conducido a la economía europea a la recesión. También ha dado lugar a un replanteamiento, necesario desde hace tiempo, del sistema europeo de regulación y supervisión bancaria, que de otra forma no se habría producido, y a este respecto

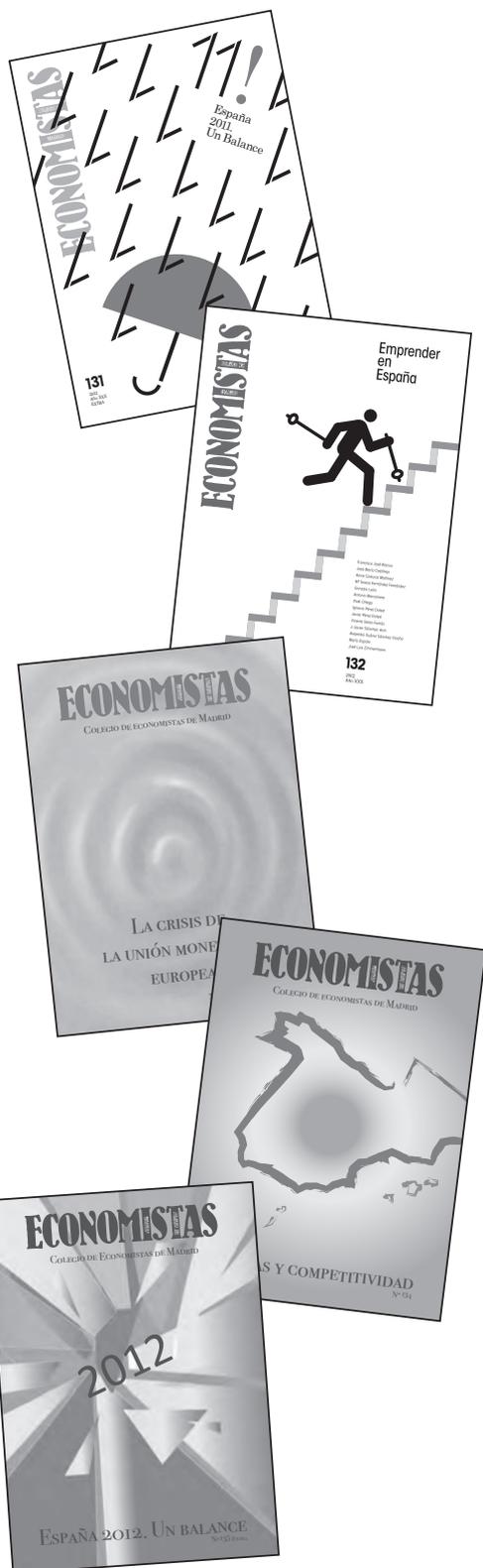
representa una oportunidad de mejora. En los últimos meses se han logrado importantes avances en la reforma del marco regulador y supervisor. La Unión Europea lidera el cumplimiento de los compromisos de reforma de la reglamentación financiera mundial, particularmente con la aplicación del Reglamento RRC y la Directiva DRC IV (que trasponen los acuerdos de Basilea III al derecho comunitario) y el fortalecimiento del marco de supervisión institucional de la Unión. Sin embargo, los progresos en la reforma del marco regulador y supervisor deben continuar en áreas esenciales, como el establecimiento de una autoridad de resolución y un fondo de garantía con acceso a medidas de respaldo comunes. Más recientemente, el caso de Chipre demuestra por qué la creación de una unión bancaria creíble es tan urgente. Así pues, una transición completa a esta arquitectura comunitaria es esencial para garantizar una estabilidad financiera duradera, así como para respaldar la unión monetaria y el mercado único de servicios financieros en la UE. Por último, el fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria debería acompañarse también de estructuras de gobernanza y rendición de cuentas reforzadas, a fin de mantener la confianza de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- [1] CLAESSENS, S.; HERRING, R. y SCHOENMAKER, D. (2010): «A Safer World Financial System: Improving the Resolution of Systemic Institutions», 12th Geneva Report on the World Economy, Londres.
- [2] FREIXAS, X. (2003): «Crisis Management in Europe» en KREMERS, J.; SCHOENMAKER, D. y WIERT, P. (eds), «Financial Supervision in Europe», Cheltenham: Edward Elgar, 102-119.
- [3] GOODHART, C. (2010): «How Should we Regulate Bank Capital and Financial Products? What Role for Living Wills?» en ADAIR TURNER y otros, The Future of Finance: The LSE Report, London School of Economics and Political Science.
- [4] JAMES, H. (2012): «Making the European Monetary Union», Harvard University Press.
- [5] KAPOOR, S. (2010): «The Financial Crisis – Causes and Cure», Redefine books.
- [6] SCHOENMAKER, D. (2011): «The Financial Trilemma», en Economics Letters 111, 57-59.

ECONOMISTAS

COLEGIO DE
MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1 - 28013 Madrid

Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16

revista.economistas@cemad.es

www.revistaeconomistas.com