

## ¿QUÉ FUE DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA?

*El impulso para la creación de la unión bancaria constituyó una respuesta política de gran calado y una solución técnica e institucional a la crisis financiera de 2008 sin precedentes en este ámbito. Ocho años después del acuerdo político que impulsó el proyecto, la unión bancaria es una realidad en lo que a su pilar de supervisión y resolución se refiere, a pesar de los importantes retos que ambos marcos enfrentan a futuro. La ausencia de avances, sin embargo, en el pilar correspondiente a la cobertura de depósitos y las otras piezas hoy identificadas como relevantes obliga a hablar de una unión bancaria incompleta.*

### What happened to the European banking union?

*The drive to create the banking union was both a far-reaching political response and a technical and institutional solution to the 2008 financial crisis, with no precedent in this field. Eight years after the political agreement that promoted this project, the banking union is a reality as far as its supervision and resolution pillars are concerned, despite the important future challenges that both frameworks face. However, the absence of progress in the deposit insurance pillar and other relevant components forces us to refer to the banking union as incomplete.*

**Palabras clave:** *unión bancaria europea, Mecanismo Único de Supervisión, Mecanismo Único de Resolución, Fondo Único de Resolución, Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.*

**Keywords:** *European banking union, Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism, Single Resolution Fund, European Deposit Insurance System.*

**JEL:** *F36, F55, G21, G28, G34.*

#### 1. Introducción

La crisis financiera de 2008 y, en particular, la crisis de la zona euro a partir de 2010, le dio a la Unión Europea (UE) la oportunidad de seguir el famoso consejo erróneamente atribuido a Churchill «You never let a serious crisis go to waste». A nivel internacional el Grupo de los Veinte (G20) respondió a la crisis con una

serie de iniciativas orientadas a reducir la probabilidad de quiebra de las instituciones financieras, por un lado, y a minimizar los costes públicos derivados de la crisis bancaria y aumentar el coste soportado por los inversores privados en los bancos por el otro. En el contexto de la Unión Económica y Monetaria (UEM), el fuerte vínculo puesto de manifiesto entre el riesgo soberano y el riesgo bancario (el denominado «vínculo diabólico») y su papel como canal de transmisión e intensificación de la crisis hizo aflorar un problema, no por conocido menos peligroso, para el proyecto europeo. Los líderes europeos respondieron impulsando una reforma normativa e institucional de gran calado y, en un tiempo

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado. Banco Europeo de Inversiones.

Contacto: [rosanchezb@hotmail.com](mailto:rosanchezb@hotmail.com)

Versión de septiembre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.916.7103>

récord, se forjaron los acuerdos y se puso en marcha el avance más significativo en el terreno de la integración económica comunitaria desde la adopción del euro: la unión bancaria. Un proyecto que pretendía abordar lo que Dirk Schoenmaker (2011) denominó el trilema financiero que, aplicado al sistema financiero en la Unión Europea, implica que no se puede disfrutar simultáneamente de estabilidad financiera, integración financiera y autonomía nacional en materia de regulación financiera. Para abordar este último aspecto, la unión bancaria se forjó con el objetivo de dotar al sistema bancario de la zona euro de una supervisión única, un marco y un fondo de resolución únicos y un sistema común de cobertura de depósitos. Todo ello con el respaldo de un marco de regulación prudencial común, el denominado *Single Rulebook*, que asegurara la consistencia normativa necesaria para que las nuevas instituciones ejercieran sus competencias adecuadamente.

Para completar el esquema, en 2014 se dotó al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de un instrumento excepcional y de último recurso para recapitalizar directamente entidades de crédito, con una capacidad máxima de apoyo de 60.000 millones de euros, como una forma adicional de romper el vínculo entre la banca y el soberano.

Aún muchos se sorprenden de cómo se pudo avanzar tanto en tan poco tiempo en parcelas importantes de soberanía nacional como, en particular, la supervisión bancaria, creando en el camino instituciones europeas nuevas de gran trascendencia. En apenas dos años y medio desde el acuerdo político de junio de 2012 de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, se logró poner en pleno funcionamiento el Mecanismo Europeo de Supervisión Única (MUS), integrado en el Banco Central Europeo (BCE), y el Mecanismo Único de Resolución (MUR), dando con ello un paso institucional mayúsculo en lo que a la arquitectura institucional financiera europea se refiere.

La unión bancaria, sin embargo, contaba en su diseño de partida con un tercer pilar que consistía en un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS,

por sus siglas en inglés) y que nunca ha llegado a materializarse por razones que serán analizadas más adelante, poniendo con ello en riesgo la consistencia del proyecto de unión bancaria.

Este artículo no pretende profundizar en las razones por las que se dio vida a la unión bancaria, sobre lo que ya existe abundante literatura, sino centrar el análisis en el recorrido del proyecto hasta la fecha. Se analiza así el devenir de cada uno de sus pilares originales, profundizando en los avances y los obstáculos políticos y técnicos, incluidos aquellos identificados en la actual crisis de la COVID-19, a fin de dar respuesta al título de este artículo: «¿Qué fue de la unión bancaria europea?» Cabe adelantar que, conforme la crisis soberana de 2010 fue quedando atrás, los impulsos políticos y económicos necesarios para anclar decisiones del calado que el proyecto de unión bancaria requería fueron desvaneciéndose, lo cual ha afectado notablemente a los avances en el pilar del EDIS. En el camino nuevos elementos no contemplados en el proyecto original han sido juzgados como convenientes para completar la unión bancaria.

## 2. El éxito del Mecanismo Único de Supervisión

El MUS consiste en un sistema integrado de supervisión de las entidades de crédito, formado por el BCE, y las autoridades nacionales competentes (ANC), en el que el BCE asume un papel de líder. La urgencia de la situación, en 2012, permitió que menos de un año después del acuerdo del Consejo Europeo, en noviembre de 2013, el Reglamento del MUS entrara en vigor, y en noviembre de 2014, tras un intenso periodo de preparación, la supervisión única estuviera operativa. Desde entonces el BCE, a través del MUS, supervisa directamente unas 120 entidades consideradas como significativas que cubren aproximadamente el 80 % del sistema bancario de la zona euro<sup>1</sup> (unos 21 billones

<sup>1</sup> Y a partir de octubre de 2020, también de Bulgaria y Croacia, países que voluntariamente se han incorporado al MUS, aun cuando no tienen por moneda el euro, mediante el procedimiento de cooperación estrecha previsto en el Reglamento del MUS.

de euros), mientras que las restantes, algo más de 3.000 entidades menos significativas, son supervisadas por las 19 ANC siguiendo los criterios que establece el BCE. En el ejercicio de esta labor supervisora, el BCE ha puesto en marcha las medidas organizativas necesarias para evitar conflictos entre las responsabilidades de supervisión bancaria y las de política monetaria.

Para su puesta en marcha, el MUS se apoyó en las estructuras del propio BCE, los bancos centrales nacionales y las ANC de las que, por ejemplo, se nutrió para cubrir en el arranque casi un 75 % de su personal. El importante acervo en términos de políticas y procedimientos supervisores nacionales permitió la rápida elaboración y disponibilidad de los respectivos procesos e instrumentos de supervisión del MUS. Lo anterior no obvia las dificultades propias de la transición de un modelo descentralizado (con un cierto grado de convergencia, pero con notables diferencias incluso en materia de cultura supervisora) a uno centralizado en el que las ANC han perdido, inevitablemente, poder y competencias. Esa transición puede darse hoy por concluida, siendo ampliamente reconocidos los esfuerzos extraordinarios de adaptación en favor de este proyecto común.

### Los avances del MUS

A la hora de hacer balance del recorrido del MUS existe abundante información y cifras que permiten afirmar la solidez del modelo de supervisión e incluso se podría decir que la madurez en la que está entrando la institución después de sus casi seis primeros años de vida. Una fuente útil para constatar esta trayectoria es el Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE (Banco Central Europeo, 2020), donde el análisis sobre, por ejemplo, las inspecciones realizadas y sus temáticas dominantes, ofrece una buena foto de la intensidad y las prioridades del supervisor común. El modelo de supervisión, con un alto grado de exigencia, está esencialmente centrado en el análisis

de riesgos, del modelo de negocio y de la gobernanza de las entidades. Las acciones y decisiones de supervisión están hoy más que nunca presentes en todos los órganos de gobierno de los bancos. El MUS pone, de hecho, particular atención en el buen gobierno de la gestión de riesgos de las entidades, y ha impulsado reformas que aseguren que sus gestores adopten decisiones con pleno conocimiento de los riesgos asumidos. Este enfoque en la gobernanza, quizás novedoso en algunas jurisdicciones, complementa de manera eficaz el seguimiento en detalle que el supervisor hace de las diferentes áreas de riesgo de los bancos.

La comunicación entre el MUS y las entidades es permanente y las demandas de información, así como las inspecciones y análisis temáticos, se suceden a lo largo del ciclo de supervisión. Los informes anuales del MUS reflejan que la mayor parte de las inspecciones llevadas a cabo están centradas en los riesgos de crédito y de gobernanza, si bien cubren otras parcelas como riesgos tecnológicos, operacionales, de capital, liquidez, modelo de negocio, rentabilidad o mercado. De igual manera, los *findings* o resultados de las inspecciones supervisoras que reciben las entidades inciden especialmente en riesgo de crédito (38 % de los *findings* en 2019) y riesgo de gobierno (12 %).

Como cualquier institución, el MUS se mantendrá en permanente evolución y adaptación al entorno, pero, hoy por hoy, es uno de los grandes éxitos de la Unión Europea y uno de los factores clave para seguir estimulando la integración financiera europea. A modo de ejemplo de esto último, cabe destacar el papel del MUS en el contexto de la crisis de la COVID-19 pues, con la misma agilidad que la pata de política monetaria, el MUS ha reaccionado frente a la crisis estableciendo unas pautas de supervisión únicas para todos los bancos de la zona euro (en supervisión directa e indirecta). Con ello ha impuesto la perspectiva europea en la respuesta supervisora a la COVID-19 y ha evitado la respuesta supervisora fragmentada al estilo de la observada en la anterior crisis, en la que llegó a

haber prácticas de *ring fencing* orientadas a proteger y aislar la actividad de las entidades bajo su supervisión, distorsionando con ello el flujo de capital y liquidez en la UE.

### Los retos a futuro del MUS

El modelo se enfrenta, sin embargo, a retos no menores, el primero de ellos precisamente relacionado con la ausencia de una unión bancaria completa. La falta de una plena armonización regulatoria, las carencias que analizaremos en materia de resolución y la ausencia de un EDIS, generan importantes fricciones a la hora de implementar la supervisión común. El MUS ha convivido con esta situación razonablemente bien en unos años poscrisis de relativa estabilidad, donde los casos de entidades con problemas, que analizaremos más adelante, han sido pocos y han estado muy acotados. Sin embargo, el marco no ha sido aún testado en situaciones de inestabilidad financiera o reestructuración y los retos a los que se enfrenta la banca europea, como la baja rentabilidad del sector, los excesos de capacidad bancaria, la fragmentación de los mercados y la necesidad del sector de adaptarse a los cambios tecnológicos y a la transformación verde en la UE, van a requerir un esfuerzo notable de adaptación y transformación a futuro.

El MUS reconoce también que hay pendiente un trabajo importante en la simplificación de sus procedimientos de supervisión, a fin de reducir la sobrecarga, tanto interna como en los bancos, que actualmente genera. También trabajan en la mejora de la transparencia y la mayor predictibilidad de sus acciones supervisoras. No se trata de sorprender a los bancos, sino de ayudarles a avanzar en la dirección que se considera adecuada.

Un reto importante, todavía insuficientemente abordado, es el de la mejora de la eficiencia de las medidas de intervención temprana, esto es, las herramientas a disposición de los supervisores para frenar el deterioro de entidades que dan señales de estar aproximándose

a una situación de riesgo de insolvencia. La Autoridad Bancaria Europea, en su papel de discusión sobre la aplicación de medidas de intervención temprana publicado recientemente (Autoridad Bancaria Europea, 2020b), constata que, hasta la fecha, el uso que los supervisores han hecho de estos instrumentos es escaso y los indicadores establecidos para identificar situaciones de vulnerabilidad no están funcionando suficientemente bien. Cabe destacar la importancia de este tipo de medidas y de su uso oportuno pues, bien aplicadas, pueden evitar que las entidades entren en resolución y el coste que ello lleva implícito. El supervisor no puede depositar en las autoridades de resolución toda la responsabilidad frente a una entidad deteriorada, sino que debe hacer todo lo posible, con la abundante información de que dispone, para anticipar situaciones de riesgo para la entidad y el sistema en su conjunto. La Autoridad Bancaria Europea está analizando cómo mejorar el uso de las medidas de intervención temprana, un trabajo en el que el MUS tiene mucho que decir, tanto por la aplicación directa como la coordinación de la actuación de las ANC, si bien podrían ser necesarios cambios regulatorios para optimizar el marco.

Por último, respecto de su gobernanza, el MUS tiene el reto de funcionar como un órgano de decisión con mentalidad intrínsecamente europea y no como un comité de autoridades nacionales. Desde su nacimiento ha evolucionado en esta dirección y, entre otros avances, el reciente fortalecimiento del perfil de los representantes del BCE en el Consejo de Supervisión va en la dirección correcta, aunque es un objetivo a seguir enfatizando.

### 3. El gran reto del Mecanismo Único de Resolución

Al igual que ocurriera con el MUS, la base legal sobre la que se sustenta el pilar de resolución vio pronto la luz tras el acuerdo político de 2012 y, también en mayo de 2014, se aprobó el marco legislativo

del MUR. El objetivo de este pilar es asegurar soluciones de resolución ordenadas y ágiles para bancos con problemas que minimizaran el impacto en la economía real, el sistema financiero y las finanzas públicas de los países afectados, evitando con ello futuros rescates bancarios por parte de los Estados miembros.

El mecanismo se dotó de un marco institucional propio mediante la creación de un sistema integrado de autoridades nacionales de resolución (ANR) bancaria bajo el liderazgo de la Junta Única de Resolución (JUR) que está operativa desde enero de 2015. Además, el marco fue completado con la creación de un Fondo Único de Resolución (FUR), con un volumen objetivo equivalente al 1 % de los depósitos cubiertos de todos los grupos bancarios de la unión bancaria (actualmente se estima en unos 65.000 millones de euros) que se cubriría progresivamente con contribuciones de las entidades en el periodo 2016-2023. El FUR, que aún no ha sido nunca utilizado, actuará como respaldo financiero cuando la resolución requiera más fondos que aquellos que puedan asumir directamente los accionistas y acreedores de la entidad. En particular, el FUR no podrá ser utilizado hasta que no se haya hecho *bail-in* de, al menos, el 8 % de los pasivos y fondos propios de la entidad, pudiendo aportar dicho fondo, como máximo, una cantidad equivalente al 5 % de dicha base

La puesta en marcha del MUR, en contraposición con la del MUS, se ha enfrentado en estos años a varias dificultades específicas que justifican la diferente madurez de ambos marcos. De partida, la historia de las ANR es relativamente reciente en la UE, y en la mayoría de los países europeos las ANR, o bien fueron creadas ante la necesidad de la crisis de 2008 —como es el caso de la Autoridad de Resolución Ejecutiva (FROB), en España, que se creó en junio de 2009— o bien no existían. En consecuencia, la JUR partió de cero; no solo tuvo que reclutar su personal en un tiempo récord de una bolsa de trabajo muy limitada, sino que también tuvo que desarrollar políticas e instrumentos nuevos de resolución, sin contar para

ello con referencias comunitarias válidas. En segundo lugar, el marco normativo bajo el que se rige la resolución europea, esencialmente integrado por la Directiva de Reestructuración y Resolución Bancaria (BRRD, por sus siglas en inglés), aunque entró en vigor en enero de 2015, tuvo que ser revisado y completado pocos años después y la BRRD2 no será traspuesta a los ordenamientos nacionales hasta finales de 2020, dando muestras de la transitoriedad en el marco legislativo del MUR hasta ahora. A fecha de hoy, este es aún un proceso en marcha y, por ejemplo, en el terreno de los instrumentos de resolución, las entidades aún están en fase de construcción del requerimiento de Mínimo Requerido de Pasivos Elegibles (MREL, por sus siglas en inglés) determinado por el MUR. Estos pasivos exigidos están calculados de forma que las propias entidades tengan capacidad de absorber pérdidas y recapitalizarse en caso de una hipotética resolución, limitando el impacto en términos de estabilidad financiera o recursos públicos.

### Casos de resolución bancaria desde la creación del MUR

Hasta la fecha, el MUR ha llevado a cabo únicamente una resolución bancaria, la del Banco Popular en junio de 2017, y ha tomado, en el caso de otros tres bancos en dificultades, sendas decisiones en las que se ha justificado la ausencia de interés público<sup>2</sup>. En el caso del Banco Popular, el sexto banco español, tras una penalización notable en bolsa desde principios de 2017 y una acelerada salida de depósitos de los clientes, el BCE declaró la inviabilidad de la entidad, *failing or likely to fail*, y la JUR, reconociendo la concurrencia de interés público, inició el proceso de resolución eligiendo la

<sup>2</sup> La normativa establece que la resolución de un banco solo tiene cabida si hay un interés público en dicha resolución, en contraposición con la alternativa de la liquidación. Es decir, se procederá a la resolución si la liquidación de la entidad, siguiendo las normas nacionales de insolvencia, pusiera en peligro las funciones críticas que esta presta y, con ello, la estabilidad financiera.

venta del negocio como instrumento para la resolución. La JUR ordenó al FROB que, antes de proceder a la venta, llevara a cabo la amortización total de las acciones del banco, la conversión en acciones de los instrumentos Additional Tier 1<sup>3</sup>, su inmediata amortización y la conversión en acciones de los instrumentos de Tier 2. Estas acciones fueron vendidas tras un procedimiento competitivo por valor de un euro al Banco Santander en

<sup>3</sup> Los instrumentos financieros en el pasivo de un banco se clasifican habitualmente en diferentes capas o niveles de acuerdo, principalmente, a su capacidad de absorber pérdidas. Los instrumentos que primero absorben pérdidas son los de Nivel 1 o, tradicionalmente en inglés, Tier 1, compuesto por la suma del capital de nivel 1 ordinario (CET1), principalmente las acciones ordinarias y reservas de la entidad, y el capital de nivel 1 adicional o Additional Tier 1 (AT1). La capa de AT1 está compuesta por instrumentos híbridos en forma de bonos contingentes convertibles (CoCo) con características de deuda (pagan un interés al inversor, normalmente carácter temporal) y de acciones (absorben pérdidas, carácter permanente y la remuneración según condiciones), en cuyos folletos se definen las condiciones que desencadenan la conversión de bonos en acciones. A continuación, absorberían pérdidas los instrumentos de Nivel 2 (Tier 2), esencialmente compuestos por otro tipo de deuda subordinada (caracterizada principalmente por tener vencimientos que garantizan su permanencia en el balance de las entidades durante largos periodos de tiempo y por su carácter subordinado frente a cualquier otro acreedor diferente al accionista o tenedor de AT1). A continuación, entraría una tipología de deuda denominada deuda *senior* no preferente, que ha sido creada recientemente por la normativa, con características sofisticadas y con capacidad de absorción de pérdidas en escenarios de resolución, orientada, por lo tanto, a inversores profesionales conocedores de estos mercados. Los siguientes niveles son instrumentos con menor capacidad de absorción de pérdidas (solo lo harían después de que lo hicieran los anteriores instrumentos mencionados y, exclusivamente, en aquellos casos en los que las autoridades de resolución no decidiesen excluirlos por los obstáculos que podrían generar en términos de riesgos reputacionales y de estabilidad financiera), como la deuda *senior*, los depósitos corporativos, los derivados, los depósitos minoristas o las cédulas. Son productos por lo general más sencillos o con mayores coberturas y están dirigidos, por lo general, a clientes no sofisticados. La prelación de estos instrumentos en caso de resolución puede observarse en el siguiente Cuadro:

CET 1
Additional Tier 1
Deuda Subordinada (Tier 2)
Deuda Senior no preferente
Deuda Senior / Depósitos Corporativos / Derivados / Otros
Depósitos Minoristas
Cédulas Hipotecarias y Territoriales/ Covered Bonds

FUENTE: Elaboración propia.

la madrugada del 7 de junio de 2017. Tras esta operación, las oficinas del Banco Popular pudieron abrir con normalidad a la mañana siguiente y se aseguró la plena continuidad operativa de la entidad, haciéndose responsable el Banco Santander de las necesidades de liquidez extraordinarias que surgieron en los días posteriores a la venta.

Pocas semanas después de la resolución del Banco Popular, el 23 de junio, el BCE determinó que las entidades italianas Banca Popolare di Vicenza (BPVI) y Veneto Banca (VB) se encontraban en la situación de *fail or likely to fail as the two banks repeatedly breached supervisory capital requirements*. La JUR resolvió que en este caso no procedía la resolución de estas entidades pues, aunque se encontraban en situación de inviabilidad y no había solución alternativa para evitarla, no concurría el tercero de los condicionantes necesarios para declarar la resolución: el interés público. Esto último se justificaba porque, en opinión de la JUR, ninguna de las dos entidades ejercía funciones críticas y no cabía esperar que su caída tuviese efectos adversos significativos para la estabilidad financiera. En ausencia de resolución y de acuerdo con la normativa, los bancos entraron en concurso bajo la legislación concursal italiana ordinaria. El Gobierno italiano vendió, por un lado, los activos y pasivos «buenos» de los bancos a Intesa por un euro y otorgó a este banco ayudas de Estado en forma de efectivo y garantías, justificadas en el hecho de que la liquidación de las entidades tendría un impacto grave en la economía de las regiones en que son activas. Por otro lado, la información pública apunta a que accionistas y tenedores de deuda subordinada absorbieron pérdidas, aunque no está claro si retuvieron ciertos derechos residuales respecto del resultado de la liquidación de los activos y créditos dañados.

En último lugar, el banco letón ABLV Bank experimentó, en febrero de 2018, una fuga acelerada de depósitos después de darse a conocer que el Tesoro americano sancionaría a la entidad por una serie de infracciones identificadas en materia de blanqueo de capitales. Las

autoridades nacionales (letona y luxemburguesa, donde había filial), siguiendo el mandato del BCE, activaron el procedimiento de moratoria, congelando los pagos de la entidad para hacer frente a sus compromisos frente a terceros. Pocos días después, el BCE declaró a la entidad *failing or likely to fail*. La JUR, al igual que en el caso italiano, consideró que la resolución no era necesaria al no reconocerse el interés público del banco y de nuevo la liquidación de la entidad quedó en manos de las autoridades nacionales sin que hubiera intervención directa de la JUR.

### Los grandes avances del MUR

Aunque, afortunadamente, el número de ocasiones en las que la JUR ha tenido que adoptar decisiones relativas a la resolución de entidades es limitado, los avances del MUR merecen ser analizados desde una perspectiva más amplia. En balance, los logros en la implementación del marco de resolución son muy notables, especialmente teniendo en cuenta la ya mencionada limitada cultura existente en materia de resolución. La JUR ha hecho un enorme esfuerzo para montar desde cero una institución de su naturaleza, contratar personal especializado, crear una cultura acorde con su mandato y desarrollar las políticas e instrumentos necesarios de acuerdo con su mandato.

En paralelo, se ha dado un enorme paso en el grado de preparación de las entidades frente a posibles situaciones de inviabilidad, de forma que su resolubilidad, esto es, la capacidad para que sean resueltas de manera eficiente en términos de tiempo y coste, es significativamente mayor que en el pasado. Gracias al diálogo con las autoridades y a la elaboración y discusión de los planes de recuperación y resolución, la resolución está hoy integrada en la cultura y los sistemas bancarios. Los gestores de las entidades han aprendido a aproximarse a situaciones hipotéticas de fragilidad financiera y a las alternativas posibles para darles solución. Entre otros esfuerzos, los sistemas de información se han ido adaptando para garantizar la disponibilidad

de los datos relevantes en situaciones de crisis, un punto clave desde la perspectiva de la resolución.

También ha habido avances importantes en la recaudación de las contribuciones que aportan las entidades para alimentar al FUR. El fondo contaba, en julio de 2020, con 42.000 millones de euros que servirán de apoyo a futuros procesos de resolución cuando sea necesario para garantizar la estabilidad financiera.

Uno de los mayores retos en el entorno de la resolución es, sin duda, la puesta en práctica del *bail-in* de los accionistas y acreedores, de forma que estos asuman todo o la mayor parte del coste de la resolución. Cabe recordar que uno de los principales objetivos a la hora de desarrollar el MUR, tras la crisis de 2010, fue la de implementar mecanismos de *bail-in* como fórmula para minimizar el coste de la resolución bancaria para el erario público. Aunque, afortunadamente, ha habido aún pocas ocasiones para poner en uso este instrumento, lo cierto es que en los casos recientes de resolución en la UE se han impuesto, en efecto, pérdidas a los accionistas y a los tenedores de deuda bancaria subordinada (Additional Tier 1 y Tier 2). Hoy por hoy cabe esperar que los inversores de estos instrumentos sean plenamente conscientes de los mayores riesgos que están asumiendo a la hora de adquirir estos instrumentos, cuyas características justifican la remuneración que ofrecen. En el próximo apartado, no obstante, veremos que la aplicación de *bail-in* no está exenta de retos, especialmente cuando llega el momento de imponer pérdidas a acreedores menos sofisticados o a depositantes.

Por último, cabe señalar que la JUR ha hecho un especial esfuerzo de transparencia en los últimos años, tejiendo un diálogo institucional con la industria bancaria, otros organismos y el público en general, algo propio de una institución madura.

### Los pasos para completar el MUR

A pesar de estos avances significativos, la juventud natural del MUR obliga a apuntar algunas dificultades

que todavía sitúan al marco frente a retos de gran calado. El primer reto, como ya se apuntaba más arriba, está relacionado con la aplicación del *bail-in*. Aunque se ha visto que es factible imponer pérdidas a accionistas y a tenedores de deuda subordinada, puede ocurrir que sea insuficiente y que las necesidades de la resolución requieran ir más allá en la escala de pasivos. Este ha sido el caso, de hecho, de la intervención de BPVI y VB y también de la recapitalización preventiva de Monte dei Paschi di Siena a finales de 2016, en las que el Gobierno italiano optó por aportar dinero público para llevar a cabo la liquidación y la recapitalización respectivas, sin imponer pérdidas a los acreedores más *senior*. Lo cierto es que imponer pérdidas a tenedores de deuda *senior*, a depósitos de empresas, o derivados (todos ellos actualmente *pari passu*) o, en el extremo, a depósitos de particulares no cubiertos por el fondo de garantía de depósitos, es un paso con notables riesgos desde la perspectiva de la estabilidad financiera. Una medida de este calibre podría generar desconfianza frente al sistema bancario en la medida en la que los afectados, a diferencia de los tenedores de la deuda subordinada, son menos sofisticados y no tienen interiorizado los riesgos en situaciones de resolución a la hora de adquirir sus productos. El principal punto de preocupación es, de hecho, el segmento minorista, para el que se plantea fijar un límite mínimo de inversión en deuda subordinada, para incrementar su conciencia y comprensión sobre los riesgos implícitos. Otra medida adoptada en la BRRD2 fue la de establecer una nueva categoría de deuda *senior*, denominada deuda *senior non-preferred*, con menor rango que la deuda *senior* (Tier 3), que fuera fácilmente reconocible por los inversores como más arriesgada y, por lo tanto, más expuesta a asumir pérdidas que la deuda *senior* habitual. Por último, otra cuestión a debate entre las autoridades es la de otorgar distinta jerarquía a la deuda *senior* y a los depósitos corporativos y otros pasivos, en la medida en que podría ser menos controvertido imponer pérdidas a la deuda *senior* representada mediante valores

negociables que al resto de pasivos actualmente *pari passu* con ella.

Otra línea de reforma importante sobre la que hay un alto grado de consenso en la UE es la de la necesidad de armonizar las leyes de insolvencia nacionales de los diferentes Estados miembros. La experiencia demuestra que la resolución no es siempre una solución factible o aconsejable y debe optarse por liquidar las entidades bancarias. La UE carece de un marco propio de liquidación de empresas o de bancos y este tipo de procedimientos recae enteramente en la legislación de cada país, existiendo notables diferencias entre países. Estas diferencias versan, entre otros, sobre el tipo de procedimiento (administrativo/judicial), los *triggers* para la declaración de insolvencias, los aspectos procedimentales, la prelación de los pasivos o la preferencia de los depositantes. Dada la interacción que tienen estas normas con otras de carácter eminentemente nacional, como las mercantiles, laborales o fiscales, parece complicado aspirar a que haya una armonización absoluta de las normas concursales. No obstante, sí parecen plausibles avances en los ámbitos más idiosincrásicos del sector bancario, de forma que este pueda ser tratado de manera específica en el contexto de las normas nacionales o directamente se pueda crear un marco de liquidación para bancos.

Otro reto al que se enfrenta el MUR es su limitada capacidad para gestionar crisis de naturaleza sistémica o de una entidad de gran dimensión, especialmente teniendo en cuenta que su dotación alcanzará el FUR en torno a los 65.000 millones en diciembre de 2023. La necesidad de definir algún tipo de mecanismo de respaldo, *backstop*, ha estado clara desde el principio y cobra fuerza en el actual contexto de la crisis de la COVID-19, que podría tener consecuencias sistémicas o de dimensión significativa para el sistema bancario. En junio de 2018, los líderes europeos acordaron que el MEDE ejerciera ese papel de *common backstop* del FUR, actuando como mecanismo de último recurso, *last resort*, cuando los desembolsos del

FUR resultaran insuficientes. Este nuevo mecanismo de respaldo sustituirá así al instrumento de recapitalización directa a bancos del MEDE que hasta ahora nunca se ha utilizado. El *common backstop* del FUR, cuyo tamaño estaría alineado con el tamaño objetivo de dicho fondo, debería estar disponible antes de finales de 2023, de acuerdo con el acuerdo político. En caso de ser utilizado, el sector bancario sería responsable de cubrir los desembolsos con contribuciones extraordinarias.

Sin embargo, este complemento del MEDE tampoco ofrece, a ojos de los expertos, una solución definitiva ante los complejos problemas de la resolución. En particular, otra dificultad para la que aún no hay solución definida está relacionada con la necesidad de contar con algún otro tipo de mecanismo de respaldo de liquidez posresolución. La experiencia demuestra que los días posteriores a la resolución, las entidades pueden enfrentarse a importantes necesidades de liquidez extraordinarias (por salida de depósitos principalmente). En la medida en que, una vez resueltas, se trata de entidades solventes y viables, no debería haber obstáculo para que recibiesen liquidez del BCE. Sin embargo, su capacidad para recurrir a las líneas habituales de liquidez del banco central puede verse comprometida ante la disponibilidad limitada de activos con los que garantizar esas operaciones (colateral). Entre las soluciones propuestas ganan peso las que giran en torno a una posible línea de liquidez de emergencia del banco central adaptada a este tipo de circunstancias, si bien de momento, el BCE nunca ha dado señales de sentirse cómodo con esta iniciativa, que supondría abordar en cierta medida el controvertido asunto de la mutualización de riesgos entre los Estados de la Unión.

Por último, cabe mencionar como reto la necesidad de seguir progresando en materia de coordinación e intercambio de información entre la JUR, el BCE y las ANR y, en un segundo orden de importancia, a nivel internacional. En este sentido, la JUR tiene líneas de trabajo abiertas con el BCE y está desarrollando manuales nacionales, *national handbooks*, para

asegurar la consistencia en la implementación de la resolución.

#### 4. Un esquema europeo de cobertura de depósitos aún pendiente

En junio de 2012, el Consejo Europeo contemplaba la creación de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo como un pilar clave de la unión bancaria que aportaría dimensión europea y una mayor credibilidad a la cobertura de depósitos de los bancos sometidos a la supervisión europea común. La visión de los líderes de entonces fue la de un sistema de garantía de depósitos y un fondo de resolución, ambos nutridos con contribuciones de la industria bancaria, que pudieran estar bajo el control de la autoridad común de resolución de crisis, de forma que ello redujera, en gran medida, la necesidad de tener que recurrir al sistema de garantía de depósitos. Su credibilidad estaría, sin embargo, amparada en el acceso a un sólido mecanismo financiero de protección, tanto para depósitos como para la resolución, que sería el del MEDE.

A diferencia de lo que ocurrió con el MUS y el MUR, los primeros pasos en materia de cobertura de depósitos no estuvieron orientados en la creación de un sistema de cobertura europeo, un EDIS, sino en la armonización a nivel europeo de ciertos criterios y coberturas. En concreto, en diciembre de 2012, se modificó la ya existente Directiva de Fondos de Garantía de Depósitos para unificar la definición de depósito cubierto, definir criterios de eficiencia y agilidad para el acceso a los fondos y establecer en 100.000 euros el nivel de protección de los depositantes, nivel que se mantiene en la actualidad.

Los avances en este terreno fueron inexistentes hasta que, en junio de 2015, el informe de los Cinco Presidentes (Comisión Europea, 2015) hizo un llamamiento en favor de completar la unión bancaria y propuso, admitiendo que llegar a un EDIS de mutualización completa podía tardar tiempo, arrancar con una fase inicial en la que el EDIS ofreciera un sistema de

reaseguro a los fondos de garantía nacionales. En respuesta a este llamamiento, en noviembre de 2015, la Comisión Europea presentó la primera propuesta legislativa para la creación de un EDIS en un proceso de tres etapas: una primera, hasta 2020, habitual y erróneamente llamada de reaseguro, en la que básicamente el fondo europeo otorgaría liquidez en modo de préstamos sin absorber pérdidas ni asumir riesgos; una segunda, de mutualización gradual a base de un sistema de coaseguro progresivo del EDIS y los fondos nacionales; y una final, en la que se alcanzaría una mutualización completa en 2024, de forma que el EDIS cubriría por sí mismo la totalidad de los depósitos garantizados de la eurozona.

El Parlamento Europeo reaccionó a la propuesta de la Comisión con una alternativa recogida en el informe de la parlamentaria holandesa Esther de Lange, en noviembre de 2016, algo más cauta y menos ambiciosa, aunque manteniendo ciertos elementos comunes a los propuestos por la Comisión. La holandesa proponía, esencialmente, un sistema de coexistencia entre los fondos nacionales y el europeo, en el que este último podría prestar, en caso de ser necesario y una vez agotados los fondos nacionales, recursos a estos últimos. Aunque en la propuesta se valoraba la posibilidad de llegar a una mutualización plena, las condiciones que debían darse eran tantas y tan exigentes que lo convertían en un paso prácticamente imposible de hacer realidad.

La falta de apetito y consenso político por avanzar con el plan propuesto por la Comisión hicieron que esta optara por presentar, dos años después, en su comunicación sobre cómo completar la unión bancaria, y en un intento de reactivar las negociaciones, una idea alternativa y menos ambiciosa en la que por primera vez aparecía la idea de acompañar los avances graduales en la creación del EDIS con medidas en materia de reducción de riesgos y gestión del legado de la crisis. Esta contraposición entre el *risk sharing* (EDIS) y el *risk reduction* (reducción de activos deteriorados, adjudicados), sería la tónica general a futuro

en los debates relacionados con la unión bancaria, dividiendo a los países entre aquellos partidarios en avanzar primero en materia de reducción de riesgos y los que prefieren avanzar en paralelo en la creación del EDIS y las medidas para la reducción de riesgos.

Esta nueva alternativa de la Comisión para la constitución del EDIS, menos detallada que la anterior, proponía una primera fase en la que el fondo europeo proporcionaría liquidez a los nacionales de manera gradual (30 % el primer año, 60 % el segundo año y 90 % el tercer año), sin absorber pérdidas y una segunda fase de coaseguro (reparto de riesgos), a la que no se pasaría de manera automática sino sujeto a una serie de condiciones. En particular, con el fin de eliminar preocupaciones relacionadas con el riesgo moral y riesgos de la crisis, *legacy risks*, el inicio de esta fase estaría ligada a la realización de un análisis de calidad de los activos (AQR, por sus siglas en inglés).

La respuesta del Consejo Europeo llegaría de la mano de la presidencia austríaca, en julio de 2018, a través de un documento de trabajo que sería tomado como referencia en las todavía escasas discusiones del Consejo desde entonces. Esta propuesta, que ha logrado, de momento, conciliar algunas posturas en la UE, consistiría en un modelo híbrido basado en la coexistencia de fondos de garantía de depósitos nacionales, un fondo centralizado bajo el paraguas de la JUR y un esquema de préstamos entre los fondos nacionales (que, en formato voluntario, ya existe hoy en día). En caso de crisis actuarían, en primer lugar, el fondo nacional afectado hasta agotarse (0,4 % de los depósitos cubiertos nacionales con contribuciones basadas en riesgo), después entraría el fondo centralizado europeo proveyendo liquidez (hasta el restante 0,4 %) y, en caso de que se agotaran sus recursos, el fondo europeo podría recibir préstamos de los fondos nacionales a través de un mecanismo de préstamo obligatorio. Se observa que esta propuesta no apuesta por un EDIS europeo genuino con mutualización plena, sino que se sustenta sobre la idea de mantener en el tiempo un

esquema de fondos de cobertura de depósitos descentralizados con uno europeo, algo que tiene un fundamento económico y lógico débil.

Meses después de esta propuesta, el Eurogrupo instó al Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre el EDIS a que presentara un plan de trabajo para avanzar hacia lo que se llamó un *steady state* de la unión bancaria. El mero concepto ya alteraba, en parte, el hecho de que ya la unión bancaria había sido definida en 2012 sobre la base de tres pilares, y el propio título del informe publicado en diciembre de 2019 (Consejo Europeo, 2019): *Further strengthening the Banking Union, including EDIS: a roadmap for political negotiations*, también dejaba claro que completar la unión bancaria ya no era solo una cuestión de hacer del EDIS una realidad, sino de más cosas. La fuerte división en el debate *risk sharing / risk reduction* ya apuntado anteriormente, no permitió ir más allá de un esbozo de hoja de ruta, sin fechas precisas, sobre la base de cuatro bloques temáticos que constituyen en la actualidad el marco de las discusiones del Consejo Europeo:

- El EDIS, que consistiría en un modelo híbrido inspirado por la propuesta austríaca, anteriormente descrita, en el que los fondos de garantía nacionales serían complementados por un fondo comunitario que ejercería, primero, funciones de provisión de liquidez (mal llamado reaseguro<sup>4</sup>) y, más adelante, en función del avance de las discusiones, pudiera cubrir pérdidas. Se asumía igualmente que se llevaría a cabo un AQR de los balances bancarios.

- Los incentivos en favor de una mayor diversificación de las carteras soberanas de los bancos, como una forma de reducir el vínculo entre sector bancario y soberano. El informe no era prescriptivo, sino que se hacía eco de diversas soluciones puestas sobre

la mesa en el pasado, como la de incorporar la concentración en la exposición a soberanos como un factor del cálculo de las contribuciones al EDIS basadas en riesgo, o bien la de introducir recargos de capital cuando las concentraciones superen determinados parámetros (por ejemplo, las claves de capital de cada país en el BCE). Este debate, reabierto en la UE especialmente tras la anterior crisis soberana de 2010, es fruto del hecho de que los bancos tienden a retener elevados porcentajes de la deuda soberana de su propio país, poniendo en evidencia la debilidad de la zona euro como unión monetaria. En efecto, en el último Ejercicio de Transparencia publicado por la Autoridad Bancaria Europea (2020a) se muestra que, a diciembre de 2019, la mayor parte de los bancos de los países de la zona euro tienen concentraciones de en torno al 50 % de sus carteras en su propio soberano, con algunas excepciones como Chipre (86,9 %) o Austria (24,4 %). Los avances en este terreno, sin embargo, son muy sensibles no solo desde la perspectiva de la industria bancaria (la medida pondría a los bancos europeos en situación de desventaja frente a otras jurisdicciones) sino también desde el punto de vista político. Una medida en este ámbito puede afectar a la capacidad de financiación de los Estados y podría tener impacto en términos de estabilidad financiera. En la medida en que a nivel internacional no existe ninguna indicación de cómo avanzar en esta materia (en el Comité de Basilea es un debate bloqueado desde hace años) es previsible que cualquier avance en este terreno por parte de la zona euro sea muy gradual en el tiempo.

- La mejora del marco de gestión de crisis a fin de asegurar la adecuación de la BRRD para hacer frente a todo tipo de crisis. Aunque el informe no apunta a una revisión en profundidad del MUR, identifica algunas cuestiones concretas de mejora, como la armonización de los marcos de insolvencia nacionales anteriormente mencionada (especialmente pensando en casos en los que los bancos en crisis no sean considerados de interés público) y el análisis de los

<sup>4</sup> Con frecuencia se llama a este mecanismo de provisión de liquidez entre fondos de garantía de depósito «de reaseguro», cuando en realidad no se atiene al concepto habitual de reaseguro en el que el reasegurador toma a su cargo, total o parcialmente, un riesgo ya cubierto por otro asegurador. En este caso únicamente se plantea la provisión de fondos, sin asumir ningún riesgo directo más allá del de contraparte.

instrumentos de intervención temprana (EIM, por sus siglas en inglés).

- La mejora de la integración bancaria y la eliminación de las barreras al flujo de capital y liquidez, con especial foco en medidas relacionadas con la resolución de bancos transfronterizos. Aquí el informe apunta a las cuestiones *home-host* en las que la integración financiera choca con los intereses nacionales de protección de la estabilidad financiera doméstica y a la posibilidad de introducir mecanismos de soporte a nivel de la matriz bancaria, incluyendo la consideración de *waivers* de capital y liquidez. Esto último, una aspiración de las entidades europeas que gestionan su capital y liquidez de manera centralizada, consistiría en otorgar exenciones en materia de capital y liquidez a nivel individual en favor de una gestión optimizada de los recursos a nivel de grupo. Una cuestión que, sin embargo, suscita enormes sensibilidades por parte de los Estados *host* que verían cómo las filiales localizadas en sus jurisdicciones no cuentan con un nivel mínimo de capital o liquidez para hacer frente a potenciales pérdidas o salidas de fondos repentinas, lo cual supone un riesgo desde la perspectiva de la estabilidad financiera.

- Estos cuatro bloques aparecen en la hoja de ruta acompañadas de otras medidas contempladas en una fase «preparatoria» relacionada con la implementación de las reformas regulatorias recientes, la construcción progresiva de los niveles de MREL establecidos por la JUR y la continua reducción de los préstamos deteriorados en los balances bancarios

### **El porqué de la importancia del EDIS para la unión bancaria**

A modo de balance de los progresos respecto del pilar del EDIS cabe apuntar que, aunque ningún depositante ha perdido dinero en la anterior crisis y se podría decir que los esquemas nacionales de garantía de depósitos ofrecen las coberturas necesarias, la ausencia de un EDIS supone una serie de problemas a fecha de hoy. En primer lugar, en la medida en que

el garante último del sistema nacional de garantía de depósitos es el correspondiente Estado miembro, los depositantes europeos no gozan todos de la misma garantía o, dicho de otra forma, un euro depositado en un país podría no tener la misma cobertura que un euro depositado en otro. Y la diferencia no la marca, posiblemente, el banco en cuestión, sino el país de dicho banco, de forma que el vínculo banca-soberano sigue estando muy presente en la zona euro. Este hecho puede fomentar la movilidad de los depósitos fuera de los países donde la cobertura de depósitos es percibida como más frágil, especialmente en momentos de mayor tensión financiera (como ya ocurriera en el pasado). Esta circunstancia, a su vez, despierta tensiones de naturaleza *home-host* y fácilmente puede dar pie a prácticas de *ring-fencing* por parte de los supervisores en la defensa de los intereses nacionales. En definitiva, la necesidad del EDIS no surge de la urgencia por usar recursos del mismo, algo que, en realidad, parece bastante improbable, sino de las distorsiones que su ausencia introduce en la unión bancaria actual. Esta situación, no solo pone de manifiesto que el mercado bancario europeo sigue segmentado en líneas nacionales, sino que pone en cuestión el conjunto del proyecto pues, incluso a pesar de lo mucho que se ha ganado con el MUS y el MUR, las distorsiones arriba mencionadas y la falta de compromiso político para abordarlas, restan efectividad —especialmente en situaciones de crisis— a los mecanismos hoy existentes.

Por otro lado, desde la perspectiva de la gestión de crisis, Pablo Hernández de Cos (2019) pone de relieve las conclusiones de un trabajo del BCE que demuestra que un sistema de seguro de depósitos plenamente mutualizado, de un tamaño relativamente limitado —del 0,8 % de los depósitos garantizados—, podría ser suficiente para afrontar situaciones de crisis severas como la observada entre 2007 y 2009.

En cuanto a los nuevos bloques surgidos como necesarios para completar la unión bancaria, nadie puede discutir la importancia de que sean abordados

de manera ágil y de su positiva contribución al proyecto. No obstante, la idea de que supongan en sí mismos un condicionante para la construcción del EDIS (avanzar en *risk reduction* antes que en *risk sharing*), como así se plantea, pone al proyecto de la unión bancaria en tela de juicio.

No en vano algunos de estos trabajos, como lo relativo a la concentración de soberanos o la armonización de los regímenes de liquidación, necesariamente requieren plazos muy dilatados de discusión e implementación.

Por último, el propio Mario Draghi (2019) ya apuntó en una de sus últimas intervenciones al frente del BCE, las dificultades y desincentivos a los que la banca europea se enfrentará para llegar a operar como auténticas entidades transfronterizas (esto es, optimizando pasos y financiando créditos en un país con depósitos de otro) mientras los regímenes de cobertura de depósitos sean nacionales, siendo este uno de los factores clave detrás de la ausencia de consolidación bancaria a nivel transfronterizo en la UE.

Otro aspecto destacado por Draghi es la idea errónea de que la mera existencia de un esquema de cobertura genera riesgo moral, incentivando con ello los riesgos. Llevado al terreno del EDIS, caen en un error aquellos que creen que la mera existencia de un sistema mutualizado de riesgos pueda propiciar una peor gestión de los mismos (y, por ende, más probabilidades de recurrir al fondo de garantía), justificando con ello que la reducción de riesgos se realice antes de la mutualización de los mismos. La literatura demuestra que el riesgo moral depende, fundamentalmente, del diseño de los esquemas de cobertura y que, los mecanismos de respaldo adecuados (no solo de cobertura de depósito sino también otros) ayudan al mercado a estabilizar sus expectativas y a reducir riesgos. Draghi sostiene que, con los instrumentos y el marco de cobertura adecuados, la zona euro podría lograr enderezar situaciones de inestabilidad financiera de manera más ágil y rápida, reduciendo con ello el coste público-privado de las crisis.

## 5. El impacto de la COVID-19 y una visión constructiva hacia el futuro

El impulso político por completar la unión bancaria lleva años languideciendo. ¿Puede suponer la crisis económica derivada de la COVID-19 un cambio en esta tendencia? De momento, las señales no van en esa dirección e incluso hay medidas en respuesta a esta crisis que previsiblemente van a agravar la fragmentación de la banca europea. En particular, con el fin de apoyar a la economía europea en el contexto de la COVID-19, la Comisión Europea ha modificado temporalmente el marco de ayudas de Estado, de forma que se ha flexibilizado la capacidad de los Estados miembros para respaldar financieramente a las empresas. En la medida en la que no todos los países comunitarios tienen la misma capacidad fiscal ni los mismos mecanismos e incentivos para respaldar a su sector real, la brecha entre países en lo que se refiere al apoyo que reciben las empresas (vía recapitalizaciones o apoyo financiero) podría ser significativa. Esto, de facto, es el equivalente a una recapitalización encubierta para los bancos, pues aquellos cuyos deudores reciban más ayudas públicas, se enfrentarán a las consecuencias económicas de la crisis en condiciones comparativamente mejores (menor riesgo de crédito) que los bancos en cuyo país no existan dichas ayudas.

Por otro lado, la Comisión Europea recuerda en esta revisión del marco de ayudas de Estado que sigue siendo posible llevar a cabo recapitalizaciones preventivas de los bancos con el fin de reforzar el capital o la liquidez de los mismos, y que ello no implica considerar que los bancos que los reciban deban ser considerados inviables, *failing or likely to fail*. Este instrumento, que ya estaba recogido en la BRRD, fue empleado, por ejemplo, en el caso de Monte dei Paschi di Siena en 2016. La verdadera novedad de esta modificación temporal del marco es que la Comisión Europea exime a los Gobiernos que lleven a cabo recapitalizaciones preventivas de bancos, de aplicar el *bail-in* a

los accionistas y acreedores de las entidades, justificando la medida en el riesgo que ello podría suponer para la estabilidad financiera. Un paso que algunos identifican como un golpe importante en contra del MUR y de la unión bancaria, pues, aunque no modifica en sí mismo el marco de resolución, da un mayor margen a los países para intervenir, de manera unilateral y eludiendo el marco comunitario, en sus respectivos sistemas bancarios, eximiéndoles además de la obligación de hacer *burden-sharing* e incrementando con ello el coste derivado de las pérdidas bancarias para los contribuyentes.

Por otro lado, la crisis de la COVID-19, dada su dimensión y previsible impacto en el tejido empresarial, pone en situación de vulnerabilidad a los bancos que, siendo en esta ocasión una pieza clave para minimizar el impacto de la crisis, pueden sufrir particularmente del deterioro de las finanzas de sus clientes. Completar la unión bancaria en este contexto no debería ser solo una cuestión esencial para asegurar el mejor marco posible para gestionar el impacto de esta nueva crisis en el sector bancario, sino también un paso clave para anclar las expectativas respecto del compromiso de los Estados miembros con el proyecto. En este sentido, los líderes y las instituciones comunitarias deberían llegar pronto a un acuerdo definitivo para completar la unión bancaria. La fecha de conclusión no sería lo más importante, lo fundamental es que exista un compromiso y un plan para hacerlo realidad.

Los elementos que deberían ser considerados como esenciales en dicho acuerdo deberían ser:

1) Comprometer una hoja de ruta para el EDIS con un calendario específico y un diseño ambicioso que contemple la plena asunción de riesgos por parte del EDIS en un futuro tangible, aunque fuera lejano. Esta medida es fundamental para romper el vínculo entre bancos y soberanos y robustecer la integración bancaria europea. En este sentido, deberían explorarse enfoques del EDIS europeo más ambiciosas a las hasta ahora planteadas, en la línea, por ejemplo, de lo propuesto por el BIS, *Bank for International Settlements*, y

el FSI, *Financial Stability Institute*, de dotar al EDIS de poderes para apoyar medidas de resolución, sobre la base de la experiencia que en EE UU ofrece el FDIC, *Federal Deposit Insurance Corporation*. En este sentido, se plantea la posibilidad de que, como ya ocurre en EE UU, donde la herramienta habitual de resolución es la venta de las entidades con el apoyo del FDIC para financiar dichas ventas, en Europa las contribuciones recaudadas para el EDIS pudiesen ser utilizadas para apoyar los procesos de venta de entidades.

2) Incrementar el compromiso en favor de un *Single Rulebook*. Se han hecho avances notables en la unificación del marco regulatorio pero, en la medida en que parte de la normativa sigue emanando de directivas comunitarias, y no de reglamentos, siguen existiendo diferencias en la trasposición de las directivas y el uso de las, aún abundantes, discrecionalidades nacionales. Ello no solo complica la implementación de procesos comunes en el contexto del MUS o del MUR, sino que en ocasiones fuerza a la toma de decisiones distintas para situaciones análogas, lo cual perjudica sensiblemente a la unidad de mercado.

3) Completar el MUR desde diferentes perspectivas. Jaime Ponce (2019) ofrece un abanico muy amplio de líneas de trabajo, si bien podrían señalarse las siguientes prioridades. En primer lugar, es necesario superar los límites estructurales a los que se enfrenta la aplicación del *bail-in*. Aunque se pueden acometer reformas para utilizar este recurso sin poner en riesgo la estabilidad financiera y, en todo caso, las entidades sigan obligadas a cumplir con los requerimientos de MREL, es necesario pensar en otras medidas que favorezcan la minimización de los costes derivados de la estrategia de resolución. En este sentido, el BIS (2020) apunta a mejorar el marco europeo para facilitar la venta de entidades como herramienta de resolución que puede reducir la dependencia del *bail-in*, algo especialmente interesante para entidades medianas y poco sofisticadas.

En segundo lugar, hay que seguir trabajando en una solución, posiblemente a través del BCE, para asegurar una fuente de liquidez creíble en los momentos

posteriores a la resolución, pieza esencial para anclar las expectativas de estabilidad financiera y la credibilidad del proceso de resolución.

En tercer lugar, el *backstop* del FUR a través del MEDE debe estar operativo lo antes posible para dar certidumbre al mercado. No obstante, el tamaño del conjunto de estos dos instrumentos (130.000 millones aproximadamente) sigue sin ser suficiente para afrontar la crisis de naturaleza sistémica europea, por lo que la UE debería seguir reflexionando sobre otras medidas excepcionales adecuadas.

En cuarto lugar, sería importante avanzar hacia un marco de resolución y liquidación integrados bajo un mismo paraguas europeo. No parece consistente ni contribuye a la eficiencia ni a la credibilidad del sistema tener un marco de resolución europeo y, sin embargo, marcos nacionales de insolvencia. Aunque existe la opción (ambiciosa en sí misma) de armonizar los regímenes de insolvencia nacionales, parece más razonable salvar el obstáculo creando un marco de insolvencias bancarias específico europeo e idealmente atribuir a la JUR de poderes para su gestión.

Por último, hay que vigilar con atención las posibles diferencias entre países en materia de resolución que pueden derivarse de la modificación temporal por parte de la Comisión Europea del marco de ayudas de Estado, y minimizar las mismas para evitar que eventuales inyecciones de dinero público distorsionen el mercado único.

4) En el futuro y en línea con lo que discuten Restoy *et al.* (2020) podría explorarse avanzar hacia un esquema institucional que integre bajo el paraguas de la JUR las competencias relativas a la resolución y la liquidación de entidades, así como la administración del EDIS. Esto haría más eficiente el marco de gestión de crisis ya que permitiría adaptar los procesos de liquidación a las especificidades de las entidades de crédito y minimizaría los riesgos de activación del EDIS para cubrir depósitos.

5) Se necesita seguir explorando mejoras para hacer efectivo y consistente el uso, por parte de los

supervisores, de las medidas de intervención temprana que minimicen el deterioro financiero de las entidades y los riesgos de entrar en resolución.

6) Es conveniente seguir analizando mecanismos para favorecer las fusiones bancarias, tanto nacionales como transfronterizas, y contribuir con ello a la consolidación del sector que en estos momentos manifiesta un exceso de capacidad. Las fusiones resultan actualmente procesos largos, con una fuerte carga administrativa, caros y someten a las entidades a riesgos adicionales (legales, operativos), de forma que todo ello termina resultando en un fuerte desincentivo. Algunas de las barreras o dificultades actuales son de naturaleza regulatoria y otras son supervisoras. En este sentido, el BCE está explorando medidas que favorezcan la transparencia y predictibilidad del proceso de análisis supervisor, así como otras que favorezcan la gestión integrada del capital y la liquidez y otros instrumentos de respaldo a nivel europeo (marco de exenciones a los requerimientos de capital y liquidez a nivel individual).

7) Es relevante seguir avanzando en la construcción de una unión del mercado de capitales, orientada al desarrollo de fuentes de financiación a largo plazo y a la profundización de los mercados de capitales de la UE, un objetivo plenamente complementario al de la unión bancaria. Los objetivos originales de la misma, de 2014, siguen siendo hoy válidos y no solo como consecuencia del Brexit y la salida de Londres como centro financiero de la UE, sino también con el objetivo de superar problemas estructurales de los mercados europeos de capitales, por lo que esta iniciativa debería seguir estando entre las prioridades políticas fundamentales de la UE.

## 6. Conclusiones: ¿Qué fue de la unión bancaria europea?

La unión bancaria es, en estos momentos, una reforma incompleta. Las razones por las que no se ha logrado avanzar hasta completar el diseño originalmente trazado son esencialmente políticas, fruto de

la persistente desconfianza que existe entre Estados miembros a la hora de gestionar crisis financieras. Las consecuencias de la ausencia del pilar de cobertura de depósitos, EDIS, son serias para el proyecto en su conjunto, pues solo cabe esperar que el marco actual responda de manera asimétrica ante una crisis. En la medida en que la ausencia de un EDIS perpetúa el vínculo bancos-soberano y persisten mecanismos para circunvalar la normativa común, especialmente en el marco de resolución, es previsible que la gestión de las crisis bancarias siga teniendo un componente nacional muy prominente, por mucha contradicción que ello suponga en un contexto en el que ya existe un marco común de supervisión y resolución. Por todo ello, y para poder seguir hablando de una unión bancaria, la UE necesita alcanzar un compromiso para avanzar en la construcción de un EDIS.

Además de este aspecto fundamental, se han analizado otras líneas de mejora tanto del MUS, a pesar de su ya notable grado de madurez, como del MUR, que adolece de carencias estructurales de diseño. En particular, la posibilidad de avanzar con más ambición en este terreno, mediante la creación de un marco europeo de liquidación y la asignación de poderes a la JUR en materia de resolución, liquidación y también de gestión del EDIS, podría dar a la UE la oportunidad de recuperar la credibilidad que está perdiendo ante la demora en los avances en la unión bancaria.

Los debates en materia de reducción de riesgos, *risk reduction*, son perfectamente válidos pero, a pesar de lo asentado de la idea, no deberían interferir en la construcción de la unión bancaria. En la medida en que existe un supervisor común, plenamente orientado a la vigilancia de los riesgos de las entidades, cuya labor está siendo complementada por las autoridades de supervisión macroprudencial, cabe esperar que de la propia actividad supervisora emanen iniciativas para la reducción de riesgos prominentes. Esto, de facto, ya ha ocurrido en el terreno de la reducción de activos dañados, donde se ha logrado un avance muy significativo en los últimos años.

La UE solo puede seguir avanzando sobre la base de la ambición por construir más Europa. Cuando, en 2012, se alcanzó el compromiso para crear una unión bancaria, el contexto era de crisis y de imperiosa necesidad de reforzar la confianza en la zona euro y su sistema bancario. Ni antes del estallido de la crisis de la COVID-19, ni ciertamente ahora que sus consecuencias económicas son cada vez más tangibles, se debería haber olvidado que esa necesidad sigue imperando. Dado que la experiencia demuestra que la UE pone su ambición especialmente de manifiesto ante coyunturas de crisis, quizás esta sea la oportunidad política para relanzar los compromisos necesarios y no solo completar, sino también fortalecer, la unión bancaria.

## Referencias bibliográficas

- Autoridad Bancaria Europea (2020a, June). Spring 2020 EU-Wide Transparency Exercise – Key Statistics. *EBA*. <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-transparency-exercise>
- Autoridad Bancaria Europea (2020b, June). Discussion Paper on the application of early intervention measures under the BRRD. *EBA*. <https://eba.europa.eu/calendar/discussion-paper-application-early-intervention-measures-european-union-according-articles>
- Banco Central Europeo (2020, March). Annual Report on Supervisory activities 2019. *European Central Bank*. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2019~4851adc406.en.html#toc1>
- BIS (2020). Bank failure management in the European banking union: What's wrong and how to fix it. *Financial Stability Institute, Occasional Paper No 15*. <https://www.bis.org/fsi/fsipapers15.pdf>
- Comisión Europea (2015, June). The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union. *European Commission*. [https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en)
- Consejo Europeo (2019, December). Considerations on the further strengthening of the Banking union, including a common deposit insurance system. *High-Level Working Group on EDIS*. <https://www.consilium.europa.eu/media/39768/190606-hlwg-chair-report.pdf>
- Draghi, M. (2019). Intervención de octubre de 2019. *Stabilisation policies in a monetary union*. [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191001\\_1~5d7713fcd1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191001_1~5d7713fcd1.en.html)

- Hernández de Cos, P. (2019, febrero). La Unión Bancaria, el reto de ser digital y regulado. *Banco de España. Intervención en PWC*. <https://www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/hdc220219.pdf>
- Millaruelo, A. y del Río, A. (2014, octubre). La Construcción de la Unión Bancaria en la UE. *Boletín económico del Banco de España* No 11. <https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/14/Nov/Fich/be1411-art6.pdf>
- Moreno, P. (2018). Completar la unión financiera: acción común versus responsabilidad del país. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, (903), 79-95. <https://doi.org/10.32796/ice.2018.903.6656>
- Ponce, J. (2019, abril). El FROB en la reestructuración del sistema bancario español. Evolución tras una década de actividad (2009-2019) y consideraciones para la Unión Bancaria. *Revista de Estabilidad Financiera*, (36), 25-46. Banco de España. [https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/11203/1/El\\_FROB\\_en\\_la\\_reestructuracion\\_del\\_sistema\\_bancario\\_espanol.pdf](https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/11203/1/El_FROB_en_la_reestructuracion_del_sistema_bancario_espanol.pdf)
- Restoy, F., Vrbaski, R., & Walters, R. (2020, July). Bank failure management in the European banking union: What's wrong and how to fix it. *Financial Stability Institute*. <https://www.bis.org/fsi/fsipapers15.htm>
- Schoenmaker, D. (2011, January). The financial trilemma. *Economics Letters*, 111(1), 57-59. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/87091/1/11-019.pdf>
- Vegara, D. (2014, noviembre). Una Panorámica de la Unión Bancaria. *Revista de Estabilidad Financiera*, (27), 9-30. Banco de España. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/11438/1/restfin2014271.pdf>
- Verón, N. (2015, May). Europe's radical Banking Union. *Bruegel Essay and Lecture Series*, 5. <https://www.bruegel.org/2015/05/europes-radical-banking-union/>