

LA UNIÓN BANCARIA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

THE BANKING UNION IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION

JAVIER RODRÍGUEZ PELLITERO

Jefe de la Asesoría Jurídica de la Asociación Española de Banca
Abogado del Estado en excedencia

SUMARIO: I. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA UNIÓN BANCARIA: LAS CARENCIAS DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: 1. Introducción. 2. La Crisis de 2008: su efecto en la puesta de manifiesto de las carencias apuntadas. 3. Las razones de la necesidad de la Unión Bancaria. II. LA UNIÓN BANCARIA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA: A) Un marco financiero integrado. B) Marco presupuestario integrado: 1. *El denominado «Six Pack»*. 2. *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*. 3. El denominado *Two Pack*. C) Marco de política económica. D) Legitimidad democrática y responsabilidad. III. BREVE REFERENCIA A LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA UNIÓN BANCARIA: GRADO DE DESARROLLO Y PERSPECTIVAS: 1. Mecanismo Único de Supervisión. 2. Mecanismo Único de Resolución. 3. Un sistema armonizado de Fondos de Garantía de Depósitos. 4. Marco regulatorio bancario integrado. IV. BREVE CONCLUSIÓN.

I. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA UNIÓN BANCARIA: LAS CARENCIAS DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

1. Introducción

La Unión Europea se constituyó a mediados del siglo pasado, por razones políticas y buscando asimismo objetivos políticos. La necesidad de superar los antago-

nismos entre los dos países de referencia de la Europa continental, Francia y Alemania, antagonismos que se encuentran en las causas de casi un siglo en el que el continente fue un campo de batalla, llevó a los padres fundadores a un diseño que, con inicio en la colaboración sectorial de orden económico, comercial y arancelario, debería culminar en una verdadera unión política: en palabras de Robert SCHUMAN, «la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas».

Ese proyecto político permitiría la configuración de un área geográfica con un crecimiento económico sostenible y equilibrado, con mantenimiento de estabilidad en los precios, con una economía social de mercado competitiva, en la que se lograse el pleno empleo y el progreso social, en el marco de la solidaridad entre los Estados miembros.

La realización práctica del proyecto de Unión Europea, aunque exitosa en alcanzar muchos de los objetivos descritos, ha sido objeto de críticas por un desarrollo desequilibrado entre los avances en el ámbito económico y los avances en la integración política. Mientras que la profundización del proceso de construcción europea rendía frutos incuestionables en el ámbito comercial y económico, desde una perspectiva política se seguía reprochando el déficit político y democrático, la consecución de una «Europa de los mercaderes» pero no de una «Europa de los ciudadanos»: la culminación de la Unión Monetaria, con la entrada en funcionamiento del euro, que se convierte enseguida en la segunda moneda de reserva mundial, y en contraste, el fracaso del proyecto de Constitución Europea, son dos hitos que ponen de manifiesto que los reproches de lo desigual de los avances en los dos ámbitos citados tienen, sin duda, un fundamento real.

2. La Crisis de 2008: su efecto en la puesta de manifiesto de las carencias apuntadas

El proceso de construcción europea, no obstante las asimetrías señaladas, no sufre, en lo que hace en la consecución de los objetivos perseguidos, durante los años de fuerte crecimiento económico que vive el área europea en los últimos años de la década de los noventa del pasado siglo ni en los cinco primeros años del actual.

Aunque a nivel teórico varios autores habían señalado lo incoherente del diseño, la buena marcha de las economías de los países miembros permitió el logro de aquellos objetivos, aun conviviendo con desequilibrios finales internos en varios Estados. La tesis que varios autores (SCHOENMAKER, THYGESEN) elaboraron, bajo la gráfica denominación del «trilema» financiero o fiscal, no tenía un contraste de cumplimiento en la realidad, en un contexto de fuerte crecimiento económico del período indicado.

Lo que esos autores calificaban bajo la expresión trilema financiero era la imposibilidad teórica de lograr un sistema financiero estable y generador de estabilidad financiera, en un mercado financiero con altos niveles de integración si la compe-

tencia de supervisión financiera era nacional; y en su variante fiscal, el trilema se expone sin más que sustituir ese último elemento de supervisión financiera nacional por el de las competencias fiscales y presupuestarias nacionales.

La crisis (o las crisis, al decir de varios estudiosos) ha sido objeto de tratamiento detallado en otras ponencias de esta Jornada, por lo que no se va a reiterar una explicación exhaustiva ni en sus orígenes ni en sus efectos. Sin embargo, el elevado grado de desarrollo del sistema financiero internacional, caracterizado además por un equivalente alto nivel de interconexión entre sus principales actores, hace que lo que comienza siendo una crisis inmobiliaria regional, y aun local, termine convertida en una crisis financiera internacional y en una crisis de Estados soberanos. Efectivamente la crisis tiene su primera manifestación gráfica en el colapso de dos grandes entidades norteamericanas dedicadas a la financiación hipotecaria, debido al funcionamiento peculiar de las conocidas hipotecas «*sub prime*» en ciertos estados de los EEUU, en los que no regía el principio de responsabilidad patrimonial universal por deudas, sino una limitación de la responsabilidad del deudor al bien hipotecado. Este episodio tiene luego su traslación a un ámbito financiero más amplio debido a la difusión de productos estructurados que incorporaban ese riesgo hipotecario, y que tiene su colofón en el colapso del Banco Lehman Brothers en septiembre de 2008.

La quiebra de esta entidad, tenida como referente de las de la primera fila a nivel internacional, calificada por las agencias de medición del riesgo de crédito con las más altas puntuaciones, determina el inicio de un movimiento de pánico en cadena en todos los mercados financieros internacionales, debido no sólo a la afectación a aquellas entidades que eran contrapartes directas en operaciones financieras y de aquellas otras que tenían en sus carteras bonos emitidos o garantizados por ella, sino a la desconfianza que sobre la generalidad de las entidades financieras, y su solvencia real, se extiende entre todos los agentes: si quiebra uno de los bancos que hasta el día anterior era paradigma de gestión y solidez, la creencia en la posibilidad de que otras entidades en la misma o peor situación de partida puedan llegar del mismo modo a quebrar se generaliza de forma imparable.

Supone además el cuestionamiento de otra circunstancia que hasta ese momento había sido también un paradigma del funcionamiento del sistema financiero: que había entidades demasiado grandes para caer («*too big to fail*»), por cuanto que su impacto en la estabilidad financiera llevaría a sus Estados respectivos a evitar esa caída. Por el contrario, se instaura un nuevo paradigma, el «*too big to be saved*», demasiado grande para ser rescatada, por el que cualquier entidad es susceptible de caer, pues lo contrario incentivaría formas de gestión arriesgadas («*moral hazard*»), al contar los gestores con la cobertura financiera de los Estados y, en último término, de los contribuyentes.

No obstante lo dicho, y aunque el nuevo paradigma y la preservación del dinero de los contribuyentes ha dado lugar a un importante desarrollo doctrinal y normativo, sobre un nuevo régimen de resolución de entidades financieras en crisis (desta-

cada muestra de lo cual es la Directiva actualmente a punto de aprobarse¹), es cierto que los efectos desestabilizadores de la quiebra de Lehman ocasionaron en la práctica la necesidad de no repetir la experiencia del colapso de entidades grandes, circunstancia que unida a la falta de una adecuada normativa de resolución en vigor ha propiciado la necesidad de intervenciones públicas en diferentes países sobre entidades financieras en dificultades, con la consiguiente afectación a sus cuentas públicas.

A medida que la desconfianza en las entidades y en la estabilidad del sistema se extendía, crecían las dificultades de éstas, en particular en el acceso tanto al capital como a la financiación, lo que motivó la necesidad en muchos casos de que sus respectivos Estados adoptasen medidas de urgencia de apoyo financiero temporal, cuando no de rescate.

Esta implicación de los presupuestos de los Estados en el apoyo a las entidades de crédito produjo la última manifestación o categoría de la crisis, que de financiera global pasa también a ser crisis de Estados soberanos: el bucle o círculo vicioso entre las entidades financieras y los soberanos queda absolutamente de manifiesto.

El cómo se llega a este punto, en el ámbito de la Unión Europea, se explica en última instancia por las carencias que en el entramado institucional de la Unión se apreciaban, y que, ya hemos indicado, se hacían especialmente de notar en el ámbito de la supervisión financiera, macro y microprudencial, y en el ámbito de la política fiscal.

La crisis pone de manifiesto una situación en la que en muchos Estados miembros se disparan los niveles de endeudamiento, tanto públicos como privados, se observan pérdidas constantes de productividad de sus economías y se agudizan desequilibrios macroeconómicos, que no se corrigieron cuando hubo capacidad para ello, en las épocas previas de crecimiento.

No puede afirmarse que no existiese ningún instrumento previo en el ámbito de la Unión: así, en el fiscal, existía desde 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero que en la práctica se reveló, en su configuración original, como un mecanismo insuficiente e incapaz para lograr de forma efectiva unos objetivos de estabilidad presupuestaria en los Estados miembros. Las recomendaciones de las autoridades europeas a que daba lugar, la presión de los otros países, y aun el procedimiento de déficit excesivo, en su primera versión, no constituyeron un mecanismo que ofreciera en la práctica resultados satisfactorios. Sus mermados logros para prevenir el estallido de la crisis hacen patente la conveniencia de una reflexión sobre la necesidad de contar con un mecanismo a nivel europeo con capacidad fiscal efectiva.

En definitiva, este panorama de carencia institucional motivó que:

a) Los Estados miembros, en muchos casos, no aprovecharon los años de fuerte crecimiento que precedieron a la crisis para dar voluntariamente los pasos necesarios para lograr cuentas públicas equilibradas, reduciendo sus deudas públicas y realizando las reformas estructurales adecuadas a aquel objetivo. La coordinación de

¹ El Parlamento Europeo aprobó esta Directiva en su sesión de 15 de abril de 2014.

la política económica y fiscal descritas no produjeron los efectos pretendidos, incrementándose las brechas competitivas entre Estados.

b) Los mercados financieros no cumplieron su papel tradicional de coadyuvar a disciplinar las finanzas públicas de los Estados.

Por un lado, el contexto económico y monetario, de elevados niveles de liquidez e inflación contenida, llevó a que en la búsqueda por los agentes financieros de la rentabilidad, la trascendencia del riesgo se minusvalorase, llegando en ciertos casos a un menosprecio cierto de ese elemento clave del binomio que debe estar en la base del racional de cualquier decisión de inversión.

Entre los riesgos que se minusvaloraron está, obviamente, el de impago de los soberanos. A esto contribuyó también la política de colateral del Banco Central Europeo, al admitir de forma amplia los bonos soberanos, lo que al final supuso un incentivo a que las entidades bancarias comprasen esos bonos, obteniendo tanto diferenciales de rentabilidad como liquidez, lo que favoreció la fuerte expansión del crédito y la formación de burbujas que, como la inmobiliaria, producirían al estallar funestas consecuencias.

c) El elevado grado de integración de los mercados financieros facilitó, al materializarse los hitos claves de la crisis, la transmisión por frontera de las perturbaciones, generándose, especialmente en momentos concretos, un elevado nivel de inestabilidad financiera. En este contexto, la supervisión financiera y los mecanismos de gestión de crisis de entidades de crédito en dificultades permanecieron en el nivel de decisión nacional.

Las peculiaridades de enfoque de cada país en el ámbito de la supervisión financiera, y aun las discrecionalidades nacionales en la regulación, pese a su importante grado de unificación, produjeron, ante el caso concreto, muy importantes dificultades de actuación coordinada y con ello, soluciones lentas, complejas y poco eficientes, en un ámbito en que la solución adecuada debe pasar muy destacadamente por la rapidez de su adopción.

3. Las razones de la necesidad de la Unión Bancaria

De nuevo en términos del «trilema» europeo, la estabilidad financiera, amenazada en varios momentos de la crisis, se revela como un objetivo que no debe ser sólo nacional, sino también verdaderamente europeo: la histórica atribución de alguna función de supervisión macroprudencial al Banco Central Europeo no supuso un paso suficiente en esa dirección, y sólo la configuración de un sistema integrado y eficaz de supervisión financiera y de gestión de entidades en crisis, en un contexto de mercados financieros integrados, permitirá la consecución de aquel objetivo.

Las carencias en este ámbito se ponen muy de manifiesto si se realiza un análisis de la secuencia histórica de toma de decisiones, y con un simple ejercicio de comparación de lo acaecido en un ámbito en el que, pese a ciertas carencias, existe un elevado nivel de integración en Europa, cual es el de la arquitectura monetaria.

En el ámbito monetario, la existencia de un objetivo, un instrumento y una autoridad europeos contrasta con la multiplicidad, en los tres aspectos, en el campo de la supervisión financiera.

El establecimiento de la Unión Económica y Monetaria en enero de 1999 no trajo cambios en los sistemas de supervisión, que continuaron siendo nacionales. El art. 105.5 del Tratado y el art. 3.3 del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo no configuran a este último como una autoridad supervisora, limitándose a señalar su papel auxiliar respecto a las políticas nacionales para el logro de una adecuada supervisión prudencial de las entidades de crédito y de la estabilidad del sistema financiero, mediante la emisión de opiniones (Decisión 98/415/EC, del Consejo).

El Tratado de Lisboa no supuso en este ámbito un cambio en el estatus descrito (art. 127.5 y 127.4 del Tratado de Funcionamiento), por más que se introdujese la fórmula del art. 127.6 que permitía atribuir al Banco Central Europeo tareas específicas de supervisión prudencial, pues tal previsión no se utilizó en aquellos momentos.

El Informe Larosière del 2009 constituyó un importante ejercicio de reflexión sobre la situación de la supervisión financiera en el ámbito europeo, y dio lugar a avances importantes en el ámbito de la coordinación, pero sin llegar al paso definitivo de la supervisión integrada. Así, en el ámbito de la supervisión macroprudencial, se creó el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (ESRB), reforzándose el papel del Banco Central Europeo en ese campo. En el ámbito de la supervisión microprudencial dio lugar al Sistema Europeo de Supervisores Financieros, y a la creación de las tres agencias europeas en los ámbitos bancario, de valores y de seguros (EBA, ESMA y EIOPA), lo que si bien supuso un importante avance respecto del sistema previo de Comités Europeos de supervisores nacionales, no determinó la creación de verdaderos supervisores sectoriales europeos, pues las citadas agencias asumen sólo funciones de regulación y de coordinación de prácticas supervisoras, pero no de supervisión, salvo en casos limitados y muy excepcionales.

Ante esta situación de pluralidad de supervisores nacionales y de organismos europeos, a los que habría que añadir algunos creados en medio de la crisis a golpe de coyuntura de necesidad («*European Financial Stability Facility*», «*European Financial Stabilisation Mechanism*» o «*European Stability Mechanism*»), es clara la imposibilidad de articular una respuesta rápida y coordinada, y por ello eficaz, de la Unión Europea frente a una crisis como la que ha golpeado a las entidades financieras y a los Estados soberanos. Este complejo mecanismo, sin un centro unificado de decisión europeo, no resuelve los retos que la compleja situación plantea:

1. Prevenir los pánicos bancarios, generados por la desconfianza general surgida en relación con todas las entidades por el colapso de algunas de ellas. Esta circunstancia puede provocar violentos trasvases de depósitos de unas entidades a otras, como huida hacia la máxima solvencia, y que por la imbricación ya descrita entre las entidades y su respectivo soberano, a movimientos de fondos por frontera, con efectos letales en las entidades y países bajo sospecha y, a la postre, en la estabilidad financiera de toda la zona.

2. Restaurar la confianza en el sector financiero, sobre la base de establecer mecanismos eficaces de resolución de crisis que rompan el vínculo con el soberano respectivo, y que en el caso en que sea necesaria su intervención puntual y temporal, se refiera no a un Estado concreto sino a un mecanismo europeo: que sea toda la solvencia de la Unión la que se perciba detrás de la crisis de una entidad y en su solución, y no la de un concreto país, que sufriría aun a costa de beneficios puntuales y transitorios de otros.

3. Reforzamiento de la estabilidad financiera, lo que se logrará, como ya resulta de enunciados anteriores, de consagrar su consecución desde un enfoque unificado, superándose el tradicional y fragmentario enfoque nacional.

4. Impulsar la reactivación económica, por la vía de sanear el sistema financiero como paso necesario para que éste vuelva a su actividad tradicional de proveer de crédito a la economía, elemento necesario para su desenvolvimiento.

5. Invertir la tendencia a la fragmentación del mercado interior, que se ha observado como una suerte de reacción biológica de los Estados miembros frente a las dificultades de la situación. Como alguna de las manifestaciones más sintomáticas de tal reacción cabe destacar: la renacionalización de los mercados de financiación bancaria, hasta la práctica supresión de los mercados mayoristas bancarios en estos años; las asimetrías crecientes tanto en el acceso al crédito como de las condiciones financieras en las que se provee a las unidades económicas de los diferentes Estados; la relevante caída en los movimientos transfronterizos de capital; e incluso, una reacción en paralelo de los supervisores nacionales, adoptando medidas de supervisión prudencial que exacerban e incentivan ese encapsulamiento financiero nacional.

Los efectos en este ámbito han sido tan drásticos que han llegado incluso a perturbar la función monetaria europea integrada, al dificultar en alguna medida la transmisión de la política monetaria del Banco Central Europeo.

6. Romper el círculo vicioso entre los bancos y la deuda soberana del país: las dificultades de la economía y los impactos de la crisis ponen a los bancos en situaciones límites que no son capaces de superar por sí mismos, lo que motiva que los gobiernos de sus respectivos países, para preservar los depósitos de los ciudadanos y evitar el contagio, se ven en la necesidad de salir en ayuda de esas entidades, lo que debilita la posición de las finanzas públicas y aumenta el coste de su financiación; este aumento del coste de deuda lo experimentan también los bancos, que ven por ello, y por las tenencias de deuda, debilitados sus balances, lo que les lleva a restringir su actividad de crédito, con afectación a la economía del país, que ve empeorada su situación. Y comienza de nuevo el círculo.

La interposición de un mecanismo unificado europeo permitirá su ruptura.

En este contexto, es preciso superar la incertidumbre sobre la propia Unión Europea y su mercado interior, y sobre su sistema bancario. La respuesta se ha considerado que debe venir constituida por la creación de un verdadero supervisor único europeo, que haga una supervisión estricta e imparcial, homogénea, y sin riesgos nacionalistas ni nacionalizadores; de una autoridad de resolución única, con un mar-

co regulador de la resolución armonizada, que permita una toma de decisiones ágil y eficiente; y de un sistema de fondos de garantía de depósitos armonizado, que preserve la confianza de los ciudadanos de manera uniforme en toda la Unión.

II. LA UNIÓN BANCARIA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Aunque el establecimiento de una autoridad de supervisión financiera europea integrada no es una idea nueva, no es hasta que la crisis, con toda su crudeza, pone a la Unión Europea frente a sus propias carencias institucionales y de gobernanza en este ámbito cuando comienzan a darse pasos firmes hacia su efectivo establecimiento.

En concreto, es con motivo de la reunión del Consejo Europeo de junio de 2012 cuando el Presidente de la Comisión, José Manuel DURÃO BARROSO, considera que el establecimiento de la Unión Bancaria es una prioridad natural, puesto que la integración financiera es un área en la que pueden hacerse rápidamente avances importantes sin necesidad de cambio de los Tratados. En ese momento se hace al Presidente del Consejo, Sr. VAN ROMPUY, el encargo de elaborar, en colaboración con los Presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo, un estudio detallado y con fechas del proceso para lograr el establecimiento de una genuina Unión Económica y Monetaria, estudio que se plasma en el documento *«Hacia una genuina Unión Económica y Monetaria»* (26 de junio de 2012). Asimismo debe destacarse la importancia de las conclusiones de los Consejos del Eurogrupo y Europeo, de 29 de junio y 18 de octubre de 2012, y la Comunicación de la Comisión *«Plan Director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica»*, de 30 de noviembre de 2012.

En ese Informe de VAN ROMPUY se establece que la zona euro necesita mecanismos reforzados que aseguren políticas nacionales sólidas que permitan a los Estados recoger todos los beneficios de la Unión Económica y Monetaria, que es preciso asegurar la confianza en la efectividad de las políticas, nacionales y europeas, cumpliendo las funciones públicas de estabilizar las economías y los sistemas bancarios, protegiendo a los ciudadanos de los efectos de políticas económicas y fiscales no serias, y asegurando, al fin, un alto nivel de crecimiento y bienestar social. En ese contexto, la fórmula de «más Europa» no es, dice el Informe, un fin en sí mismo, sino un medio para lograr servir mejor a los ciudadanos europeos e incrementar su prosperidad.

Por último, es de advertir que el Informe configura los elementos sobre los que articula la reforma como elementos necesarios para alcanzar el objetivo marcado, sin que pueda prescindirse de ninguno de ellos, pues los unos tienen en los otros impactos evidentes: así, la creación de un marco financiero integrado tiene importantes efectos económicos y fiscales, y las propuestas en estos dos últimos ámbitos están a su vez muy conectadas entre sí, y todas ellas implican un mayor grado de integración, legitimidad democrática y responsabilidad.

Así pues, el Informe propone una visión de la Unión Económica y Monetaria próspera y estable basada en cuatro pilares fundamentales:

A) Un marco financiero integrado

Debe superarse la inconsistencia ya apuntada existente entre una Unión Monetaria integrada y una supervisión macroprudencial (estabilidad financiera) y microprudencial fragmentada.

La necesidad de salvaguardar la estabilidad financiera, especialmente en la zona euro, y de reducir al mínimo el impacto que las quiebras de las entidades bancarias tengan en los bolsillos de los contribuyentes europeos, exige una supervisión bancaria integrada a nivel europeo, un mecanismo único de resolución, con un marco regulatorio de resolución integrado y un fondo de resolución único, una armonización de los fondos de garantía de depósitos y un verdadero «*single rule book*», es decir, la armonización plena de la normativa regulatoria bancaria.

Este elemento integrante de la Unión Económica y Monetaria se tratará con algún mayor grado de detalle en el siguiente apartado de este artículo, sin perjuicio de su exhaustiva exposición en otras ponencias de estas Jornadas.

B) Marco presupuestario integrado

La crisis ha demostrado la interconexión y dependencia recíproca entre los diferentes países de la Unión, especialmente los que pertenecen a la zona euro, en lo que hace a sus decisiones fiscales y presupuestarias. Ello exige la puesta en funcionamiento de medidas que ya habían sido acordadas en el marco de la gobernanza económica reforzada, y potenciar otras preexistentes con elementos de coerción que permitan la consecución efectiva de los objetivos perseguidos. Así, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como ya se ha indicado, se habría revelado, en su configuración preexistente, claramente insuficiente: el objetivo debe ser un marco presupuestario integrado que asegure, por un lado, políticas presupuestarias sólidas en los Estados y, por otro, una mayor resistencia de la Unión y de los Estados frente a los «*shocks*» que las economías puedan sufrir. Se considera preciso dotar a la Unión de mecanismos y capacidades, especialmente en la zona euro, para corregir políticas presupuestarias nacionales insostenibles, que permitan imponer límites máximos al saldo presupuestario anual o al nivel de deuda emitida, con posibilidad de someter a autorización previa ciertas decisiones, e incluso de imponer sanciones en caso de incumplimiento, con la vista puesta en un escenario final en el que habría una deuda pública europea unificada y un presupuesto europeo central.

Las realizaciones concretas que se han acometido en este ámbito son las siguientes:

1. El denominado «Six Pack»

Su denominación obedece a que está constituido por seis normas, cinco Reglamentos y una Directiva, que han entrado en vigor en diciembre de 2011, y constituye un conjunto normativo de aplicación a toda la Unión, sin perjuicio de tener disposiciones específicas, en particular relativas a sanciones, de aplicación exclusiva a los países del área del euro.

Este paquete regulatorio no sólo establece sistemas de vigilancia de las políticas fiscales en sentido estricto, sino que alcanza a las magnitudes macroeconómicas, bajo la forma de un nuevo Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos.

– En el ámbito fiscal, la regulación que incorpora implica un refuerzo del sistema de control que en este ámbito suponía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero intentando superar sus carencias. Así, el saldo presupuestario de los Estados miembros debe ir convergiendo a una cifra señalada, configurada para cada país como un objetivo a medio plazo. Adicionalmente, la cifra de déficit no debe exceder del 3 por ciento del PIB en cada país, y la de deuda pública del 60 por ciento. Luego, el «Six Pack» refuerza el aspecto de medidas preventivas de convergencia fiscal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero también las medidas correctoras, con un nuevo Procedimiento de Déficit Excesivo que se pone en marcha cuando no se cumplen los objetivos de déficit o de deuda pública.

– En el ámbito de las medidas preventivas el refuerzo se produce por la vía de la mayor precisión en la definición de los objetivos a alcanzar, así como de lo que constituye una «desviación significativa» en su camino de cumplimiento, ya en lo que hace a la cifra de convergencia del objetivo a medio plazo de cada país, como en la senda de ajuste: así podría iniciarse un procedimiento de Déficit Excesivo por no ajustarse el ritmo de cumplimiento de la evolución de la deuda pública al nivel del 60 por ciento del PIB, a diferencia de en la versión anterior, en el que sólo cabía por incumplimiento del nivel del 3 por ciento de déficit.

– En el ámbito de las medidas de corrección y sanciones, se refuerza la posibilidad de imponer sanciones a los Estados, tanto en la fase de prevención como en las diferentes fases del Procedimiento de Déficit Excesivo, sanciones que podrían llegar a alcanzar el 0,5 por ciento del PIB del Estado incumplidor, facilitando su imposición respecto al régimen anterior al haber cambiado, para la mayoría de las sanciones, y especialmente para los países de la zona euro, el sistema de decisión para su imposición: se pasa de un sistema de adopción por mayoría a otro, denominado «de votación por mayoría cualificada inversa», en el que la propuesta de la Comisión Europea se considera adoptada por el Consejo salvo que una mayoría cualificada de países vote en contra de ella.

2. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza

Se trata de un Tratado entre Estados, y no de una norma comunitaria, por lo que en algunos aspectos es coincidente y su aplicación correrá paralela a la del «Six Pack» descrito.

Su entrada en vigor estaba condicionada a la ratificación de al menos 12 Estados de la zona euro, habiendo sido firmado por 25 de los 27 Estados miembros. En todo caso, será únicamente obligatorio para los países del euro; para el resto de firmantes sólo lo será en tanto que se incorporen al euro o si así lo deciden expresamente (en cuyo caso pueden decidir qué partes les serían de aplicación).

La parte de medidas fiscales del Tratado se conoce como el «Pacto fiscal». Los países sujetos a su aplicación vienen obligados a cumplir criterios de convergencia, definidos, como en el «Six Pack», por referencia a un objetivo específico a medio plazo para cada uno de ellos, que en términos de PIB es más estricto que en las normas anteriores, cifrado en el 0,5 por ciento de déficit estructural (excluidas medidas excepcionales y ajustes cíclicos), que podría llegar al 1 por ciento en aquellos Estados con niveles de deuda pública muy por debajo del objetivo del 60 por ciento. En caso de incumplimiento del objetivo, o de la senda predeterminada para la convergencia, se establecen mecanismos de corrección que se ponen en marcha de forma automática, con determinadas excepciones para el caso de circunstancias excepcionales.

Estos objetivos de déficit estructural deben estar incorporados a los ordenamientos de los Estados obligados, preferentemente en norma de rango constitucional y monitorizadas por instituciones independientes: en España tal previsión ha supuesto la modificación del art. 135 de la Constitución, de 28 de septiembre de 2011, que consagra el principio de estabilidad presupuestaria, la vigencia de los límites de déficit estructural y de deuda pública emitida que establezca la Unión Europea, y las circunstancias excepcionales que permitirían su superación (catástrofes naturales, recesión económica, o situación de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados). La Ley Orgánica 6/2013 ha creado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal para vigilar la consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria.

El no cumplimiento por los países obligados a ello, de la incorporación de las reglas de estabilidad presupuestaria en los términos exigidos por el Tratado, podría dar lugar a sanciones de hasta el 0,1 por ciento del PIB del incumplidor, que serían destinadas, en el caso en que fuese un país del área del euro, al «*European Stability Mechanism*», y en otro, al presupuesto de la Unión.

Al margen de estas previsiones, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza refuerza el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (reformulación de la regla sobre deuda pública, y regla de voto mayoritario cualificado inverso para la zona euro cuando la Comisión estime que hay una situación de déficit excesivo), y establece elementos básicos de refuerzo de la vigilancia y coordinación de las políticas económicas. Así, desarrolla mecanismos de coordinación *ex-ante* de planes y programas de emisión de deuda pública entre los países partes, y programas de colaboración con los países en situación de Procedimiento de Déficit excesivo, que incluyen el diseño de las medidas de reforma estructural que se consideran convenientes

para que la salida de aquella situación sea efectiva y perdurable en el tiempo. Por último, en el aspecto de la gobernanza económica de la zona euro, se incluyen previsiones como las Cumbres de la Zona Euro, a celebrar al menos dos veces al año, y procedimientos de cooperación económica reforzada.

Como ya se ha indicado, el Pacto Fiscal incluido en el Tratado y el «*Six Pack*» se aplicarán en paralelo. Hay contenidos del Tratado que reproducen los del *Six Pack*, como el concepto de objetivo específico a medio plazo, las desviaciones significativas o las circunstancias excepcionales, y en otros el Tratado es más estricto, como en la aplicación de las propuestas de la Comisión en caso de incumplimiento de los objetivos de déficit por un país que esté en procedimiento de déficit excesivo, con el juego de la regla del veto cualificado para detenerlo en el Consejo, en más supuestos que los previstos en el *Six Pack*.

3. El denominado *Two Pack*

Está formado por dos Reglamentos comunitarios que han entrado en vigor el 30 de mayo de 2013, y que se han aprobado en el ámbito del art. 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Económica, siendo aplicables únicamente al área del euro. Su objetivo es el refuerzo de la coordinación y vigilancia de las políticas presupuestarias nacionales, que incluyen un proceso de evaluación de los proyectos de presupuestos de los países previo a su aprobación.

Así, además de establecer normas y objetivos presupuestarios comunes a nivel nacional, supervisados por autoridades independientes, se adiciona a las previsiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, obligando a los Estados a presentar Programas de Estabilidad o de Convergencia ante la Comisión y ante el Consejo en su reunión de primavera, las líneas básicas de sus planes de previsión financiera a medio plazo, así como un ejercicio en otoño para una más estricta supervisión de sus proyectos de presupuestos. La Comisión analiza si el proyecto de presupuestos está en línea con las recomendaciones del Semestre Europeo y con las del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: si estima que no se ajusta, puede llegar a pedir que se revise, sin perjuicio de realizar otras observaciones que serían discutidas en las reuniones del Eurogrupo.

Aunque los Parlamentos nacionales conservan su soberanía para aprobar las leyes de presupuestos, se incrementa la vigilancia y la presión de los otros Estados en este ámbito, y se adicionan a los antecedentes a tomar en cuenta para la aprobación tanto los informes de la Comisión como los de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Por otra parte, se refuerzan las medidas a adoptar en el caso de países que estén en situación de dificultades financieras: la Comisión puede en tales supuestos acordar una vigilancia reforzada, que implicará la obligatoria adopción por los Estados de medidas de corrección de las causas de la inestabilidad, misiones periódicas de supervisión para comprobar los avances, y obligaciones de información más deta-

lladas y desagregadas, dando cuenta trimestralmente la Comisión de los avances al Eurogrupo. La Comisión prestará asistencia técnica para diseñar planes de vigilancia y de corrección de los desequilibrios y desajustes a los países. En caso de incumplimiento de estos programas, el Consejo podría restringir las ayudas comprometidas con el país.

En estas situaciones, los diferentes elementos ordinarios de coordinación y vigilancia quedan desplazados por el concreto programa del país. Una vez superada la situación y cumplido el programa, se establecen no obstante medidas de seguimiento y monitorización, al menos hasta que el 75 por ciento de la deuda del mismo se haya sufragado.

C) Marco de política económica

La crisis de la deuda soberana ha demostrado que los desequilibrios y rigideces de ciertos países han acabado teniendo repercusiones para todos los de la Unión Económica y Monetaria, lo que pone de manifiesto la necesidad de contar con un sistema que integre las políticas económicas de todos los Estados miembros para lograr un crecimiento económico fuerte y sostenible, con altos niveles de empleo. En el mercado laboral es fundamental velar por la eficiencia y luchar contra el desempleo: facilitar los ajustes de precios y costes mejora la competitividad, pero tales ajustes deben ir acompañados por medidas que promuevan la movilidad laboral y la formación de los trabajadores. Todos estos objetivos generales y particulares son necesarios para completar el Mercado Único.

Para preservar el modelo social europeo, y simultáneamente ganar competitividad en la Unión, evitando divergencias competitivas entre los Estados miembros, se considera que deben reforzarse los elementos de coordinación *ex-ante* de las políticas económicas y los procedimientos de adopción de reformas: en este sentido, las previsiones del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza sobre coordinación de políticas económicas, o el establecimiento del Semestre Europeo, o la nueva versión del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, constituyen pasos importantes en la dirección correcta. El paso siguiente para la consecución de ese marco integrado de políticas económicas vendrá constituido por los Acuerdos Contractuales entre los Estados miembros y las Instituciones de la Unión, con el objetivo de consensuar reformas que promuevan la competitividad, el crecimiento y el empleo.

Estos Acuerdos deben centrarse en las vulnerabilidades de las economías nacionales, detectándolas y corrigiéndolas en la fase más temprana posible. Deberán ser obligatorios para los países del área del euro, ámbito en el que la prevención del contagio entre países se hace más necesaria, pero abiertos a cualquier otro Estado que quiera acogerse a la fórmula. Su preparación exige un detenido análisis de cuáles son las debilidades más importantes del país en cuestión, análisis que debe ser realizado tanto a nivel técnico como a nivel político, y tanto por el propio país como

por las Instituciones de la Unión, concluyendo en un acuerdo a medida, que se ajuste al caso concreto, tanto en las actuaciones y reformas a realizar como en el escenario temporal en que deben llevarse a cabo; deberán incluir previsiones de flexibilidad para situaciones de «shock», y en algunos casos, podrían incluir cierto soporte financiero para su ejecución.

Desde la perspectiva de su incardinación, y para evitar la multiplicación de programas y actuaciones que generen confusión, se ha considerado conveniente ubicarlos en los procedimientos de coordinación económica existentes. Así, deberían integrarse en el Semestre Europeo: en el caso de países sometidos a un Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, el acuerdo sería el plan de acción previsto para la corrección de la situación; en otros casos, sería consistente con la Encuesta Anual de Crecimiento, en la que el análisis y revisión en profundidad de la situación de la economía de cada país concluirá con las recomendaciones que para el mismo realiza la Comisión, que serán la base para acordar las reformas a acometer y el calendario para su ejecución.

Estos Acuerdos deben en todo caso mantener la implicación política nacional, por lo que su aprobación por los Parlamentos nacionales es básica. Por otro lado las dos partes del acuerdo deben dar cuenta y razón de su seguimiento y ser responsables por ello frente a los respectivos Parlamentos, nacional y comunitario.

Con este sistema se da un paso importante para el logro de un marco integrado que garantice políticas económicas nacionales y europeas que fomenten el crecimiento, el empleo y la competitividad, sostenibles, compatibles con el adecuado funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

D) Legitimidad democrática y responsabilidad

Es preciso avanzar en la integración política de la Unión, y seguir dando pasos que mitiguen el siempre criticado «déficit democrático» de su funcionamiento.

La confianza en las instituciones en la consecución de sus objetivos reside en la legitimidad del mandato conferido y en la legitimidad de ejercicio: los ciudadanos deben percibir esa doble legitimidad, y ello pasa por que las instituciones sean democráticamente responsables. Esa responsabilidad democrática se articula sobre la base de la implicación de los Parlamentos, nacionales y europeo, tanto en la adopción de las medidas como en el control de su concreta ejecución: si la intervención de los Parlamentos en la aprobación de los presupuestos de cada Estado está en el origen de aquéllos, constituyendo uno de sus cometidos esenciales, el interés común de la Unión en este ámbito de integración debe encontrar su correspondencia, desde la perspectiva de la legitimidad democrática y la responsabilidad, en la intervención del Parlamento europeo.

Así, en los diferentes ámbitos en los que, como ya se ha indicado, la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de un mayor grado de integración, el correlato

exigido en el ámbito político por los citados principios democrático y de responsabilidad, es la intervención respectiva de los Parlamentos, nacionales y europeo:

– En el marco financiero integrado, tanto el Banco Central Europeo como la Autoridad Única de Supervisión deberán rendir cuentas ante el Parlamento europeo, pero ello debe ser completado por un sistema de información eficiente hacia los Parlamentos nacionales.

– En los ámbitos del marco presupuestario y de política económica integrados, la involucración de los Parlamentos en los acuerdos de naturaleza contractual previstos en el marco del Semestre Europeo, y en el debate de las recomendaciones que de aquél deriven, debe quedar garantizado.

– En el contexto general de atribuir capacidades fiscales a la Unión, en la mejora del proceso de toma de decisiones ejecutivas en ámbitos económicos en momentos difíciles, debe ir siempre acompañado por las correspondientes previsiones que den satisfacción a las exigencias de legitimidad democrática y responsabilidad.

Esta involucración de los Parlamentos, así como un mayor diálogo con los interlocutores sociales, en un clima de mayor cohesión social, y presidido por un alto grado de transparencia, será clave para la efectiva consecución de una Unión Económica y Monetaria auténtica, que en gran medida, y en tanto alcance una unificación de su representación exterior, será una verdadera Unión Política.

III. BREVE REFERENCIA A LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA UNIÓN BANCARIA: GRADO DE DESARROLLO Y PERSPECTIVAS

Como ya se ha indicado, cuatro son los pilares sobre los que descansará la proyectada Unión Bancaria.

1. Mecanismo Único de Supervisión

Ya hemos expuesto en qué consiste el denominado «trilema financiero» y las debilidades de un sistema de supervisión nacional, coexistiendo con las mal llamadas agencias europeas de supervisión. Con este sistema el círculo vicioso bancos-sobranos no se rompe, sino que se retroalimenta: la configuración del mecanismo único de supervisión puede jugar un papel clave para romperlo, máxime cuando su puesta en funcionamiento se ha convertido en condición básica, según algunas declaraciones políticas, para que el MEDE pueda llegar a capitalizar directamente entidades de crédito. No obstante esta última afirmación, en la configuración que del mismo hace el Tratado (Acuerdo intergubernamental) que lo establece, de 8 de octubre de 2012, se constituye en un cortafuegos regional que salvaguarda posibles impagos de países de la zona euro, hasta una capacidad de financiación máxima de 500.000 millones de euros, pero sin prever aquella capitalización directa de entidades.

El Mecanismo Único de Supervisión, en todo caso, es ya una realidad, al menos en el plano normativo, sin perjuicio de que su efectiva implementación y su funcionamiento están en pleno proceso de desarrollo, proceso que tendrá el próximo 4 de noviembre de 2014 un hito fundamental, pues en esa fecha el Banco Central Europeo empezará a ejercer la supervisión directa sobre alrededor de 130 bancos.

Las dos normas de referencia son el Reglamento (UE) 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, y el Reglamento (UE) 1022/2013 del Parlamento y del Consejo, que modifica el Reglamento (UE) 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión, en lo que se refiere a la atribución de funciones al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) 1024/2013. Al margen de esta normativa, el Banco Central Europeo está elaborando multitud de normas para regular las diversas cuestiones que exigirá el inicio de sus nuevas funciones.

La normativa que configura el Mecanismo Único de Supervisión tiene como base legal el art. 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que como ya se ha indicado, permite atribuir al Banco Central Europeo funciones concretas de supervisión prudencial, salvo en el ámbito de las entidades de seguros.

De forma sintética, las características básicas del Mecanismo Único de Supervisión, integrado por el Banco Central Europeo y los supervisores nacionales son las siguientes:

– Al Banco Central Europeo le corresponderá la supervisión directa de las entidades que tengan «relevancia significativa», teniéndose en cuenta para determinar ese carácter su tamaño, la importancia para la economía de la Unión o de un Estado miembro, y el carácter significativo de sus actividades transfronterizas.

En todo caso tendrán ese carácter las entidades cuyos activos superen los 30.000 millones de euros, o que superen el 20 por ciento del PIB del Estado (a menos que sean inferiores a 5.000 millones de euros) o que así lo considere el Banco Central Europeo, a petición del supervisor nacional por ser significativo para la economía nacional.

En cuanto al ámbito de funciones que se atribuyen al Banco Central Europeo, se encuentran todas las que habitualmente corresponden al supervisor y con los poderes de supervisión asimismo habituales. Así, sin ser exhaustivos, la concesión y revocación de licencias, autorización de participaciones significativas, fondos propios, gestión de riesgos, gobernanza interna, intervención temprana, niveles de apalancamiento o de liquidez, todas ellas del ámbito de la supervisión microprudencial, y otras del ámbito macroprudencial, como el exigir colchones adicionales, anticíclicos o medidas frente a riesgos macroprudenciales o sistémicos. En relación a estas materias, se le atribuyen potestades de solicitud de información, de hacer investigaciones generales, realizar inspecciones *in situ*, imponer sanciones o dictar reglamentos y recomendaciones.

– A los supervisores nacionales les corresponderá la realización material de la supervisión directa sobre las entidades que el Banco Central no supervise directa-

mente, bajo las instrucciones de aquél, así como la realización de otras tareas delegadas del Banco Central y de estudio y propuesta de asuntos al mismo. Adicionalmente conservarán funciones sobre el establecimiento y supervisión de sucursales de entidades de terceros países, la supervisión de los medios de pago, la de las normas de conducta y la de la protección de la clientela.

– Los principios básicos que están en la base del nuevo Mecanismo Único de Supervisión son:

- Separación de la función tradicional de la política monetaria del Banco Central.

Este principio condiciona la estructura del Banco Central, en la que las nuevas funciones se encomiendan a un Consejo de Supervisión, distinto del Consejo de Gobierno, integrado por un Presidente y un Vicepresidente, cuatro representantes del Banco Central, un representante de cada autoridad nacional, el Presidente de la EBA y un representante de la Comisión.

Además de en pleno, se prevé la constitución de un Comité Ejecutivo más reducido, completándose su organización con un Panel de Mediación y un Comité Administrativo de Revisión.

- Independencia en el ejercicio de la función de supervisión.
- Rendición de cuentas, ante el Parlamento y el Consejo Europeo.
- Obligación de secreto profesional.
- Suficiencia financiera, mediante un sistema de financiación a través de tasas.

– Está prevista la posibilidad de que los países que no pertenezcan a la zona euro puedan incorporarse al Mecanismo mediante la suscripción de «Acuerdos de Cooperación Estrecha», en los que se asuman los compromisos de seguir los mandatos del BCE por el supervisor nacional, suministrarle información y adaptar la regulación interna en lo que sea preciso.

– Como consecuencia de este nuevo sistema de supervisión integrado en la zona euro, se estimó necesario reformar el Reglamento de funcionamiento de la EBA, para incluir al Banco Central Europeo en el listado de «autoridades competentes» respecto de las que la EBA realiza su labor de fijación de criterios de supervisión, así como para garantizar un adecuado equilibrio, en la representación en el Consejo de EBA y en la adopción de decisiones, de los países no pertenecientes a la zona euro.

2. Mecanismo Único de Resolución

El segundo elemento clave de la Unión Bancaria es un sistema unificado de resolución de las entidades bancarias en crisis: que esta situación se enfoque desde una perspectiva europea integrada, con una autoridad de resolución, un marco regulatorio de resolución común y un fondo de resolución que dé la cobertura financiera

de las actuaciones, es la fórmula para lograr la ruptura del vínculo soberano-bancario, en tanto que no será la capacidad del Tesoro nacional respectivo la que permitirá (o no) la adopción de una solución nacional particular, sino que el escenario será el mismo, sea cual sea el Estado de la entidad en dificultades.

Existe una Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo sobre el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución, que ha sido objeto de observaciones por la Comisión el 5 de noviembre, y del Banco Central Europeo el 6 del mismo mes, del 2013, y que se completa, en lo que hace a la regulación de la resolución, por la Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo sobre recuperación y resolución bancaria. Esta última Propuesta ha sido objeto de una larga y dificultosa tramitación, y está en fase de «triálogo», entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, habiéndose alcanzado un acuerdo político sobre el texto entre el Parlamento y el Consejo el pasado 16 de diciembre de 2013².

El establecimiento del Mecanismo Único de Resolución, cuya base jurídica está en el art. 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión (medidas de aproximación de la legislación para mejorar el mercado único) tiene indudables ventajas frente a un sistema de autoridades nacionales, en un contexto de entidades bancarias muy interconectadas y con notable actividad transfronteriza:

– Permite tomar decisiones de forma rápida y coordinada, lo que, por un lado, es condición básica para el éxito de las medidas adoptadas en este ámbito, y por otro, preservaría la estabilidad financiera, en tanto que evita incertidumbres generadoras de posibles contagios.

– La especialización material del órgano único favorecerá una resolución más efectiva, lo que a la postre minimizará los costes que las medidas tendrán sobre los contribuyentes.

– La existencia de un fondo de resolución único, además de generar tranquilidad, al referir el respaldo financiero a un organismo europeo y no nacional, permitirá que los costes de las actuaciones sean soportados por las entidades, obligadas a dotarlo mediante un sistema de contribuciones, minimizando el impacto sobre los contribuyentes.

En la Propuesta, el sistema se articula sobre un Consejo o Junta Única de Resolución, compuesto por un Director Ejecutivo, un Vicedirector, representantes del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea, y representantes de las autoridades de resolución de los Estados en los que la entidad en resolución tiene su sede, o filiales o sucursales relevantes.

La alerta sobre la situación de dificultad del banco la dará el Banco Central Europeo, en tanto que supervisor, correspondiendo a la Junta o Consejo de Resolución la preparación de un concreto plan de resolución, en el que se precisarán las herramientas de resolución a utilizar y el papel que el Fondo de Resolución va a jugar,

² La Directiva y el Reglamento citados han sido aprobados por el Parlamento Europeo en su sesión de 15 de abril de 2014.

propuesta que remitirá a la Comisión Europea, que será la verdadera autoridad de resolución.

La atribución a la Comisión de ese papel de autoridad de resolución obedece a consideraciones jurídicas, pero también de orden práctico, entre las que destacan su carácter de institución estable, su capacidad técnica y el hecho de tener la responsabilidad de aplicar las normas sobre ayudas de estado, muy cercanas siempre a este ámbito.

Una vez tomada la decisión por la Comisión de cuándo y cómo resolver la entidad, son las autoridades nacionales de resolución las que ejecutan el plan de resolución, bajo la vigilancia de la Junta de Resolución, que en caso de que aquéllas no lo ejecuten adecuadamente, podría llegar a dar instrucciones directas a la entidad en resolución.

Como ya se ha indicado, el complemento financiero a este diseño es un Fondo Único de Resolución, cuya finalidad básica es la preservación de la estabilidad financiera, y no tanto en absorber pérdidas o reponer capital en las entidades, sin perjuicio de que llegue a hacerlo cuando se hayan agotado los recursos propios de la entidad y hasta el 8 por ciento de sus pasivos.

El Fondo se dotará por los bancos, con contribuciones del 1 por ciento de los depósitos cubiertos, con un objetivo de alcanzar en 10 años, extensible a 14, la cifra de 55.000 millones de euros. Las contribuciones de los bancos, de los Estados participantes en el Mecanismo Único de Supervisión, serían *ex-ante*, aunque excepcionalmente podrían ser *ex-post*, y se determinarían teniendo en cuenta el tipo de banco y su concreto modelo de negocio, ajustando su pasivo, detraídos los fondos propios, con los depósitos cubiertos, según su perfil de riesgo.

Como en el resto de los elementos de la Unión Bancaria, la legitimidad democrática y responsabilidad del Mecanismo de Resolución descansa en el nombramiento del Director Ejecutivo y del Vicedirector por el Consejo de Ministros de la Unión, previa aprobación por el Parlamento Europeo, siendo responsable la Junta por sus decisiones ante el Consejo y el Parlamento Europeos, debiendo de estar informados cumplidamente de sus actividades los Parlamentos nacionales, que podrán elevar a la Junta las preguntas y observaciones que estimen oportunas.

En cuanto al comienzo del funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución, se señala en la Propuesta de Reglamento que será en enero del 2015, junto con la Directiva de Resolución (sin perjuicio de la demora en ésta de la entrada en funcionamiento de la herramienta del «*bail-in*» de deuda hasta el 2018). En el Ecofin de 10 de diciembre de 2013 se pusieron de manifiesto las discrepancias aún existentes sobre la Propuesta, en aspectos tan esenciales de la misma como el papel de la Comisión o el efectivo establecimiento de un fondo de resolución único. Finalmente, en la reunión del Ecofin del 18 y del Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre de 2013, se ha alcanzado un principio de acuerdo en este ámbito.

En concreto, se han acordado las líneas básicas del Mecanismo Único de Resolución y del Fondo Único de Resolución, que se plasmarán, en lo referente al fondo,

en un Acuerdo Intergubernamental de los países de la zona euro, al que podrían adherirse otros Estados miembros, que deberá entrar en vigor el 1 de enero de 2015, y en una propuesta de Reglamento sobre el Mecanismo, para lo cual se ha autorizado a la Presidencia del Consejo para iniciar negociaciones con el Parlamento europeo, a concluir antes del vigente período de sesiones, que finaliza en mayo de 2014.

En cuanto al Mecanismo Único de Resolución, se atribuye a su Consejo, integrado por un Director Ejecutivo, cuatro vocales nombrados con dedicación plena y representantes de las autoridades de resolución nacionales, verdaderas competencias de resolución de entidades en dificultades, pudiendo decidir las herramientas de resolución a utilizar. Si la Comisión se opone a la decisión, someterá al Consejo Europeo la cuestión, que en 24 horas podrá modificarla por mayoría simple: si el Consejo no se opone en ese plazo, la decisión será definitiva.

En lo que hace al Fondo Único de Resolución, que estará previsto en el Reglamento y cuyo régimen se completará en el Acuerdo Intergubernamental, se ha acordado que se constituya a través de un proceso de mutualización progresiva y gradual de las pérdidas de los fondos nacionales de diez años de duración, al final del cual será una realidad como tal fondo único. En tanto se llegue a ese estado final, se ha previsto una fórmula transitoria por lo que la financiación puente necesaria para procesos de resolución vendrá de los fondos nacionales, que podrán prestarse ayuda voluntariamente, o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM).

3. Un sistema armonizado de Fondos de Garantía de Depósitos

La necesidad de contar con un sistema de protección de los depósitos en entidades de crédito sólido y conformado de forma homogénea en los diferentes Estados miembros, se ha dejado sentir especialmente durante la presente crisis, a fin de prevenir en el futuro situaciones de inquietud entre los depositantes de una entidad, con riesgo para la estabilidad financiera del país en que se encuentre, así como posibles movimientos bruscos de depósitos entre países, en busca de la mayor seguridad o mayores niveles de protección, con riesgo para la estabilidad financiera de la Unión en su conjunto.

En este sentido, la existencia de una normativa europea que armonice la protección, tanto desde la perspectiva de la cuantía asegurada como de la configuración y funcionamiento de los fondos nacionales, es vital en este contexto. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio del 2010, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, persigue el objetivo descrito, y tiene como elementos básicos:

- La simplificación y armonización de estos sistemas de cobertura, en particular en lo que hace al ámbito de la cobertura y a las normas de reembolso.
- Reducción de los plazos máximos de pago a los depositantes y mayor acceso a información sobre las entidades.

- Mejorar la financiación de los fondos, para que estén más saneados.
- Establecer un sistema de financiación, vía préstamo, entre los diferentes fondos.

Por otra parte, la Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, modificó la Directiva 94/19/CE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, incrementando el volumen armonizado de cobertura desde los 20.000 a los 100.000 euros.

En el momento actual, la Propuesta de Directiva citada, tras más de tres años en tramitación, ha logrado el acuerdo político del Consejo y el Parlamento Europeo el 17 de diciembre de 2013, lo que hace prever una pronta aprobación³.

4. Marco regulatorio bancario integrado

La aspiración de disponer de un marco regulatorio común que discipline el ejercicio de la actividad de las entidades de crédito es antigua, aunque de nuevo la crisis ha venido a poner de manifiesto las carencias y debilidades que el sistema experimenta precisamente por no disponer de él, al menos en un nivel de integración suficiente.

Ese objetivo se ha alcanzado verdaderamente, en el plano normativo, con la incorporación de Basilea III al ordenamiento europeo, a través de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y el Reglamento UE/575/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión. Es de destacar que establecen nuevos requerimientos de capital y de liquidez, y por primera vez en un Reglamento, que es de aplicación directa, lo que a las claras pone de manifiesto el avance unificado de este paquete normativo («CRD IV»).

La «CRD IV» configura además ciertos poderes en el ámbito de la supervisión prudencial, que serán asumidos por el Mecanismo Único de Supervisión, como el colchón de capital contracíclico, el de riesgo sistémico y determinados elementos macroprudenciales que quedan al nivel de Pilar II, con el fin de prevenir futuras burbujas de crédito y mitigar los efectos de futuros colapsos crediticios.

Junto al Nivel 1, con la Directiva y el Reglamento del Parlamento y el Consejo, este marco regulatorio común se seguirá construyendo con los Estándares Técnicos de la Comisión Europea en el Nivel 2, y en el Nivel 3, con las Guías y Recomendaciones de la Autoridad Bancaria Europea.

Por su lado, es destacable la importancia que para la finalidad de lograr un terreno de actuación competitiva sin distinciones nacionales («*level playing field*») tiene la propia existencia del Mecanismo Único de Supervisión: es cierto que la armonización normativa, y más cuanto mayor sea su nivel, acerca a esa situación objetivo,

³ Esta Directiva fue aprobada por el Parlamento Europeo en su sesión de 15 de abril de 2014.

pero no lo es menos que para que sea material y efectiva la igualación del terreno de juego, es preciso que existan unas prácticas uniformes de supervisión. En ese sentido, el «manual único de supervisión» que se impondrá, con unidad de metodología de revisión y evaluación supervisoras, con una forma única de practicar las inspecciones «*in situ*» y a distancia, con una evaluación de riesgos y una validación de modelos internos única, será trascendental a aquel fin.

IV. BREVE CONCLUSIÓN

Son muchas las ocasiones en la Historia en que los pueblos han experimentado avances trascendentales únicamente en momentos de dificultad extrema, como reacción para poder superar tales situaciones. El proceso de construcción de la Unión Europea no ha sido una excepción: de la misma manera que las dos guerras mundiales llevaron a dar los primeros pasos, la crisis actual, de una profundidad e intensidad sin precedentes, se ha constituido en el resorte que ha puesto de nuevo a los Estados miembros en la senda de una mayor integración europea.

Decía el filósofo alemán Edmund HUSSERL, en 1935, que «el mayor peligro de Europa es el hastío»: los hechos le han dado la razón. El avance en el camino de la mejora del proceso de Unión Europea, en particular en el ámbito de una mayor y verdadera integración política, es y será esencial para evitar que el riesgo vuelva a materializarse en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- ASMUSSEN, J. (2013): *The public and the private banking union*, Banco Central Europeo, 8 de noviembre.
- BECK, T. (2012): *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- CONSTANCIO, V. (2012): *Towards a European Banking Union*, Banco Central Europeo, Frankfurt, 7 de septiembre.
- CONSTANCIO, V. (2013): *Banking Union and European Crisis*, Banco Central Europeo, Frankfurt, 5 de noviembre.
- GORTSOS, C. V. (2013): *The Single Supervisory Mechanism: a major building block towards a european banking union (The full europeanisation of the «bank safety net»)*, ECEFIL Working Papers, núm. 8.
- LASTRA, R. M. (2013): *Banking Union and Single Market: Conflict or Companionship?*, Fordhan International Law Journal, Volumen 36, núm. 5.
- LINDE, L. M. (2013): *Reflections on the planned Banking Union in Europe*, Banco de España, 21 de octubre.
- MERSCH, Y. (2013): *Un cambio de régimen en la supervisión y la resolución*, Banco Central Europeo, 26 de septiembre.

RESUMEN: El trabajo pone de manifiesto cómo la reciente crisis económica ha puesto en evidencia la existencia de carencias y debilidades en el entramado institucional de la Unión Europea, ocasionando que sus respuestas a las dificultades hayan sido lentas y poco efectivas. En este contexto, se hacen necesarios avances en la integración de las políticas económicas y fiscales, con las correspondientes exigencias de responsabilidad política. Destacadamente, en el ámbito financiero el proyecto en marcha de Unión Bancaria Europea supone un paso muy importante en ese proceso de integración.

PALABRAS CLAVE: Crisis económica, Unión Bancaria, estabilidad financiera, marco presupuestario integrado, marco de política económica integrado, legitimidad democrática, responsabilidad.

ABSTRACT: The study points out how the current economic crisis has shown certain weak points in the decision's procedures of the European Union. Such weakness has produced slow and non effective reactions from those institutions against difficulties. The European leaders have considered the necessity of going ahead in the fiscal and economic policies' integration process', for democratic legitimacy and accountability. Outstanding, the Banking Union is going to be a cornerstone in the European integration process.

KEY WORDS: Economic crisis, Banking Union, financial stability, integrated budgetary framework, integrated economic policy framework, democratic legitimacy, integrated accountability.

