

La unión bancaria: avanzando en la integración europea*

Carlos Gómez Fernández
Economista
carlos.gmz@outlook.es

RESUMEN

La unión bancaria ha sido un proceso de integración europea que ha transformado sustancialmente el marco normativo e institucional del sector bancario en Europa en poco tiempo, sin acometer la reforma de los tratados. Este trabajo analiza los cambios en la arquitectura institucional en los tres pilares que la componen: la supervisión unificada, la resolución centralizada de entidades y la garantía europea de depósitos (todavía ausente). De manera previa, se analizan los procesos de armonización normativa en cada uno de estos campos y se relata el proceso decisorio que ha permitido abordar todos estos cambios en un corto espacio de tiempo. Por último, se plantean los retos a los que se enfrenta la unión bancaria en el futuro entre los que se encontraría la mejora del diseño institucional recién creado, su conclusión o el avance hacia siguientes estadios de la Unión Económica y Monetaria.

Palabras clave: Unión bancaria, regulación bancaria, supervisión bancaria, resolución bancaria, garantía de depósitos.

ABSTRACT

The banking union has been a process of European integration that has substantially changed the regulatory and institutional framework of the banking sector in Europe in a short period of time, without undertaking the reform of the treaties. This paper analyzes the changes in the institutional architecture on the three pillars of banking union: single supervision, single resolution and European deposit guarantee scheme (still absent). Beforehand, regulatory harmonization processes in each of these fields and the decision-making process addressing all these changes in a short space of time are analyzed. Finally, the challenges that the banking union faces in the future are considered including the improvement of the recently created institutional design, its completion or progress towards following stages of Economic and Monetary Union.

Keywords: Banking union, banking regulation, banking supervision, banking resolution, deposit guarantee, European integration, regulatory harmonization.

* Trabajo para optar al título de Master Universitario en Derecho Público de la Universidad Carlos III de Madrid.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA IDEA DE LA UNIÓN BANCARIA COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE DEUDA BANCARIA-SOBERANA. 1. La crisis de confianza bancaria-soberana. 2. Las primeras respuestas a las consecuencias de la crisis y el surgimiento de la idea de la unión bancaria. a) El control de las ayudas públicas. b) Otras actuaciones en materia de regulación financiera. III. LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA EN LOS TRES PLANOS DE LA UNIÓN BANCARIA. 1. Armonización en materia de solvencia bancaria: la directiva y el reglamento de requisitos de capital. 2. Armonización de los procesos de resolución bancaria: directiva de resolución. a) Activación del proceso de resolución. b) Herramientas disponibles. c) Insuficiencia de la recapitalización interna. 3. Directiva de garantía de depósitos. 4. LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA: CRONOLOGÍA DE SU GESTIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO. V. LOS TRES PILARES DE LA AUTÉNTICA UNIÓN BANCARIA. 1. El Mecanismo Único de Supervisión: Reglamento 1024/2013 del Consejo. a) Título habilitante. b) El modelo de supervisión que configura el reglamento. c) Puesta en funcionamiento. d) Evaluación de su primer año y medio de funcionamiento. 2. El Mecanismo Único de Resolución: el Reglamento 806/2014 y el acuerdo intergubernamental. a) Título habilitante. b) Articulación: reglamento y acuerdo intergubernamental. c) Funcionamiento de Mecanismo Único de Resolución. d) La doctrina Meroni. e) Herramientas disponibles para la resolución. f) El Fondo Único de Resolución. 3. La propuesta del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. VI. CONCLUSIONES: BALANCE Y PRINCIPALES DESAFÍOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA UNIÓN BANCARIA. 1. Éxito en breve espacio de tiempo. 2. La flexibilidad de los tratados tiene límites: su reforma es ineludible. 3. El coste de no modificar los tratados. 4. Continuar con la armonización normativa. 5. Necesidad de completar la unión bancaria. 6. Un proceso impulsado por la urgencia en el que hay que seguir avanzando. 7. Soporte fiscal común. 8. Sigüientes pasos: unión del mercado de capitales, unión fiscal. VII. BIBLIOGRAFÍA.

ABREVIATURAS

ABE: Autoridad Bancaria Europea

AESP: Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación

AEVM: Autoridad Europea de Valores y Mercados

AIG: Acuerdo Intergubernamental

AQR: *Asset Quality Review*

BCE: Banco Central Europeo

CDS: *Credit Default Swap*

ECS: Equipos conjuntos de supervisión

FDIC: *Federal Deposit Insurance Corporation*

FGD: Fondo de Garantía de Depósitos

FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

FUR: Fondo Único de Resolución

JERS: Junta Europea de Riesgo Sistémico

JUR: Junta Única de Resolución

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

MREL: *Minimum requirement for eligible liabilities*

MUR: Mecanismo Único de Resolución

MUS: Mecanismo Único de Supervisión

SGD: Sistema de Garantía de Depósitos

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

UEM: Unión Económica y Monetaria

I. INTRODUCCIÓN

La unión bancaria ha llegado a calificarse como el mayor proceso de avance en la construcción europea desde la creación del euro. Y, sin embargo, este proceso se ha desarrollado de manera relativamente desordenada, casi sobre la marcha, conforme a las necesidades que se iban detectando en cada momento.

La constatación de la insuficiencia del marco jurídico de la regulación bancaria a nivel europeo para hacer frente a los retos que planteaba la crisis económica y financiera iniciada en 2007 en EEUU y propagada al resto del mundo en los años siguientes ha sido el principal impulsor de las reformas en el marco institucional que constituyen la unión bancaria. Este proceso, extremadamente complejo, ha visto la luz en un corto espacio de tiempo debido a la convicción de los Estados miembros de su necesidad, convicción provocada principalmente por la presión de lo que se denomina “los mercados” que exigían más garantías de solidez del sistema bancario europeo y la ruptura del círculo vicioso entre el riesgo bancario y el soberano.

De manera previa a la propia construcción de la unión bancaria se sitúa la armonización normativa llevada a cabo a nivel europeo con el objetivo de homogeneizar las normas aplicables al sector bancario en el continente en tres planos que coinciden con lo que denominamos los tres pilares de la unión bancaria: la solvencia de las entidades, los eventuales procesos de reestructuración o resolución y la garantía de los depositantes. Como se abordará más adelante, en todos ellos se han realizado avances de notable importancia, aunque todavía persiste el reto de eliminar las diferencias nacionales en los ámbitos donde todavía persisten.

De esta manera, la unión bancaria propiamente está formada por tres pilares: la supervisión bancaria unificada que se cristaliza en el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), la resolución bancaria centralizada, concretada en el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y la garantía de depósitos común, todavía ausente, aunque se han dado pasos para su puesta en marcha.

Las exigencias de celeridad y lo delicado de algunos consensos condicionó el proceso de toma de decisiones, hasta tal punto que un proceso de esta importancia acabó formalizándose sin la reforma de los tratados. Esto ha condicionado la arquitectura institucional diseñada, pero al mismo tiempo ha puesto de manifiesto que es posible avanzar en la integración europea alcanzando acuerdos entre muchas partes cuando la voluntad es decidida.

En un momento en el que el método intergubernamental parecía imponerse al método comunitario de toma de decisiones, la construcción de la unión bancaria es un buen ejemplo de complementariedad de ambos, pues como se puede ver en este trabajo, los consensos alcanzados entre las autoridades de los Estados miembros se combinaban con las propuestas de las instituciones comunitarias para finalmente alumbrar unas regulaciones definitivas con las que todas las partes se sintieran cómodas. Era la única vía para avanzar y ha sido la vía por la que se ha avanzado, llevando a veces hasta el límite los títulos habilitantes ya existentes, lo que ha provocado ciertas limitaciones. Se trata de un fenómeno que no es nuevo en la historia de la construcción europea: los avances a golpe de crisis y aprovechando las estructuras existentes. La verdadera novedad ha sido la magnitud y relevancia de la normativa emergida, así como la rapidez en su puesta en funcionamiento a pesar de la complejidad técnica que entrañaba.

Ha habido, por lo tanto, que llevar hasta el límite en algunas ocasiones la interpretación de los tratados para dar cabida a la nueva realidad que se ha construido. Las soluciones que se han aportado se han tenido que basar en las normas existentes, lo que a su vez provoca ciertas disfunciones, como se analizará más adelante.

La unión bancaria es un proceso inconcluso y no exento de retos. El éxito que ha supuesto la rápida puesta en marcha de los dos primeros pilares y la ausencia de presión por parte de “los mercados” han provocado un freno en el impulso a las reformas. Este es uno de los principales desafíos: concluir el proceso. Además, ya sin esa comentada presión, no debe abandonarse la voluntad reformista y aprovechar para perfeccionar el marco jurídico que se ha diseñado, corrigiendo los defectos e introduciendo las mejoras que se detecten. Por último, más pasos adelante en el camino de la integración son necesarios, como el avance hacia una verdadera unión fiscal que respalde todo el sistema.

II. LA IDEA DE LA UNIÓN BANCARIA COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE DEUDA BANCARIA-SOBERANA

La idea de la unión bancaria surge en un momento muy concreto de desconfianza grande hacia los sistemas financieros europeos, como se detalla a continuación. Esto provocó que existiera cierta presión de lo que se llaman “los mercados” para la adopción de medidas que corrigieran los defectos encontrados. Como señala el vicepresidente del Banco Central Europeo (BCE), CONSTANCIO este impulso a la integración consecuencia de las necesidades del momento demuestra que el método “Jean Monnet” de integración funcional sigue plenamente operativo¹. Ante nuevos retos, nuevas respuestas de las autoridades que avanzan hacia una mayor integración, en tiempos donde la tentación a refugiarse en las soberanías nacionales son mayores.

1. La crisis de confianza bancaria-soberana

Con el estallido de la crisis financiera en verano de 2007 en EEUU y su posterior propagación al resto de economías del mundo, Europa constató que adolecía de graves carencias en materia de regulación bancaria para poder hacer frente a determinados *shocks*.

La presencia de activos tóxicos en los balances de los bancos europeos deterioró gravemente su situación patrimonial en un período corto de tiempo, lo que llevó a que fuera necesario el apoyo público para garantizar la solvencia de estas entidades y la estabilidad financiera del país en cuestión y de toda el área económica. En un primer momento, estas ayudas se instrumentalizaron de manera puramente estatal y se acometieron por países con una posición fiscal desahogada, por lo que las consecuencias se quedaron en el ámbito de cada uno de estos países.

¹ CONSTANCIO, Vitor. “Banking Union: Meaning and implications for the future of banking”. *The Spanish Review of Financial Economics*, nº13 (2015), p.6.

Pero lo cierto es que la presencia de activos tóxicos era sólo el primer paso de una crisis de confianza hacia la banca europea, cuya solvencia se ponía en entredicho no ya por esos activos tóxicos sino de manera más estructural², por la caída de márgenes y aumento de la morosidad tras una etapa de fuerte crecimiento del crédito.

En paralelo, se desata una crisis de deuda soberana en Grecia cuya deuda pública crece sin control y no es capaz de reconducir su déficit fiscal y atender a los pagos pendientes, por lo que se hace necesario el apoyo de sus socios europeos.

Desconfianza hacia la banca y desconfianza hacia los soberanos europeos fueron la combinación fatal que llevó a iniciar una espiral de desconfianza retroalimentaria que hacía que los problemas de los bancos de un país perjudicaran la confianza sobre la calidad crediticia del país en cuestión. El tan temido contagio³ era ya una realidad.

El caso más claro se produjo en España, donde los bancos despertaban muchas dudas sobre su solvencia y todavía existían más dudas sobre si el Estado tenía capacidad suficiente para obtener los recursos necesarios para acometer la eventual recapitalización de las entidades en problemas. La rentabilidad exigida a la deuda de los bancos y las cotizaciones de sus seguros de crédito (*credit default swap* - CDS) escalaban con fuerza, lo que provocaba de manera casi simultánea incrementos en esos mismos instrumentos referidos a la deuda pública española.

Como es sabido, esta situación acabó conduciendo al rescate financiero a España, instrumentalizado a través del Memorando de Entendimiento⁴ firmado entre las autoridades europeas y las españolas, que permitió obtener una línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de hasta 100.000 millones de euros, de los cuales finalmente se utilizaron en torno a 40.000.

Esta situación límite puso de manifiesto la insuficiencia de la regulación europea en materia de regulación bancaria, pues al final tuvieron que ser los Estados los que, por la vía del acuerdo intergubernamental, prestaran el apoyo a los países (en este caso a España), para que éstos realizaran la necesaria recapitalización de los bancos, imponiendo unas condiciones *ad-hoc* y sin que existiera un protocolo claro de actuación.

El rescate de España, que fue el único puramente financiero pues todos los fondos se destinaron a recapitalizar entidades en problemas, no puso, ni mucho menos, fin a la dinámica negativa de desconfianza hacia la banca de los países de la periferia. Incluso con la línea de rescate

² Ya en 2008 se estimaba que “Y es que lo que en un principio parecía sólo un problema de liquidez se está revelando además como un problema de solvencia que requiere una fuerte recapitalización del sistema bancario en los países avanzados, que necesariamente pasa por un rescate del sector público”. STEINBERG, Federico. La crisis financiera mundial: causas y respuesta política. *Boletín Elcano*, 2008, no 107.

³ Sobre el fenómeno del contagio y su derivación en una crisis de deuda soberana: CONSTANCIO, Vitor. Contagion and the European debt crisis. *Financial Stability Review*, Banque de France 2012, vol. 16, p. 109-119.

⁴ Memorando de Entendimiento firmado entre España y la denominada troika (BCE, Comisión y FMI), cuyo contenido puede consultarse aquí: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120720_MOU_espanyol_2_rubrica_MECC_VVV.pdf

activada, la carencia de los mecanismos de integración europea necesarios seguía provocando un fenómeno preocupante: la fragmentación financiera.

En un área económica tan integrada como es la zona del euro, las empresas deberían operar en unas condiciones similares independientemente del lugar de establecimiento. Y en muchos aspectos esto es así: existe una moneda única, unos aranceles unificados y toda una normativa armonizada en múltiples aspectos. Pero, sin embargo, en lo que a condiciones financieras se refiere, esta integración, que llegó a parecer plena en momentos anteriores a la crisis, en momentos de tensión se demuestra que no es tal. Aparece entonces la fragmentación financiera que no es otra cosa que las diferentes condiciones financieras que se observan en las distintas partes de la zona del euro. Esto es, las empresas y, en particular, los bancos, tienen que afrontar unos costes de financiación mucho más elevados si están domiciliados en un país periférico que si lo están en uno del núcleo.

Este mayor coste de financiación de los bancos de países periféricos no se debe a sus “fundamentales”, es decir, a la situación de su balance o a la solvencia de sus cuentas, sino que está motivada, principalmente, por la debilidad del respaldo fiscal del soberano que lo garantiza en última instancia. Es decir, la debilidad del Tesoro español para poder afrontar nuevos costes que pudiera tener otra eventual recapitalización bancaria hace que se vean esas inversiones como más arriesgadas y, por lo tanto, se exige mayor rentabilidad. En aquel momento, el hecho de que la supervisión de las entidades financieras siguiera en el ámbito nacional agudizaba esta desconfianza, pues los inversores no acababan de confiar en la rigurosidad de las autoridades nacionales con sus propios bancos. Además, llegado el caso que tuviera que afrontarse una crisis bancaria, tampoco existía una autoridad centralizada que aplicara las normas de manera coherente y unitaria en toda la zona del euro, con lo que la incertidumbre acerca de cómo iban a gestionar una posible quiebra las autoridades nacionales añadía desconfianza.

Estos mayores costes de financiación de la banca se trasladan a la economía real en forma de coste de los préstamos que conceden. Los tipos de interés que se aplicaban a los préstamos a las empresas españolas llegaron a situarse por debajo de los exigidos a sus homólogas alemanas antes de la crisis, situación que se volteó por completo con la llegada de ésta y la desconfianza asociada a algunos países. En general, los diferenciales para casi cualquier instrumento entre España y Alemania se dispararon, en un síntoma más de fragmentación financiera. Todo ello tiene consecuencias para la unidad de mercado que debería existir en el seno de la unión monetaria, distorsionando las condiciones de libre competencia.

Para tratar de mitigar esta fragmentación entre países del núcleo y de la periferia se ha actuado en dos frentes: a corto y a largo plazo. A corto plazo, las decididas acciones del BCE de suministrar liquidez ilimitada a los bancos en un primer momento y de intervenir directamente a través de la compra de activos en un segundo han mejorado la transmisión de la política monetaria en el conjunto del área euro, reduciendo la fragmentación. Pero a largo plazo, había que actuar sobre las causas más profundas de esta diferenciación entre países: así surge la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales en lo que se refiere a requisitos de solvencia de las entidades, criterios supervisores, normas para una eventual resolución y, finalmente, la garantía de los depositantes.

Como se verá más adelante, en cada uno de estos pilares puede operarse en dos planos: sobre la armonización de las legislaciones, que es un paso importante, pero insuficiente, o sobre la verdadera construcción de una unión bancaria, en la que cada uno de estos asuntos se gestione de forma centralizada. Ambos enfoques son complementarios pero el verdadero hito en la construcción europea es el segundo.

2. Las primeras respuestas a las consecuencias de la crisis y el surgimiento de la idea de la unión bancaria

Hasta la llegada de la actual crisis la supervisión y eventual resolución bancaria era una competencia eminentemente nacional, aunque existían algunos ámbitos en donde la normativa europea era de aplicación. Siguiendo el esquema que utiliza GARCÍA ALCORTA⁵, la distribución de competencias estaba configurada en torno a tres ejes:

- La regulación sobre autorización y control de entidades de crédito y constitución de sistemas de garantías de depósitos, las competencias estaban compartidas entre la Unión Europea (UE) y los Estados miembros, pues convivían directivas en la materia con legislaciones nacionales, sin que el BCE tuviera más funciones que las consultivas. Aunque en definitiva eran los Estados los que regulaban la actividad bancaria bajo el principio de país de origen según el cual, la entidad que cumpliera las normas de su país de origen podía operar en el resto de países mediante el llamado “pasaporte comunitario”. La necesaria cooperación entre países estaba contemplada, pero lo cierto es que no se avanzó en este sentido⁶.
- La supervisión propiamente era materia eminentemente nacional. La ejercían las entidades nacionales específicamente destinadas, que en algunos casos pueden ser los bancos centrales nacionales, en cuyo caso realizaban un “desdoblamiento funcional” como supervisores y como parte del Eurosistema.
- La asistencia a entidades en problemas era también una competencia en principio nacional, si bien el BCE podía tener encomendadas funciones, como la asistencia para liquidez de emergencia, que salvaguarden la estabilidad financiera en el área del euro.

Hasta este momento las iniciativas de coordinación y cooperación en estas materias eran parciales y fragmentarias. Como la crisis había surgido de productos financieros complejos que no habían sido gestionados adecuadamente, algunas iniciativas, como las de informe LAROSIÈRE⁷, trataban de coordinar a las autoridades en la gestión de los riesgos de determinados productos. Como germen previo a la idea de la unión bancaria, que no surgiría hasta mayo de 2012, encontramos la propuesta de la Comisión Europea⁸ en verano de 2011, en donde se trata de

⁵ GARCÍA ALCORTA, José. “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión Bancaria en la Unión Europea”. En: *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 34, Madrid, 2014.

⁶ VEGARA FIGUERAS, David. “Una panorámica de la unión bancaria”. En *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 27, noviembre de 2014, Banco de España p.12.

⁷ LAROSIÈRE, JACKES, *The high-level group on financial supervision in the EU*, Bruselas, 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicado de prensa, 20 de julio de 2011*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-915_es.htm?locale=en

fortalecer la posición de los bancos con nuevos requerimientos de capital sobre la base de los criterios de las sucesivas regulaciones internacionales conocidas como “Basilea I, II y III”. Se avanza, por lo tanto, en los criterios exigibles a todas las entidades, en requisitos de gobernanza, en unificación de normativas, pero nada se dice todavía de que exista un mecanismo centralizado de supervisión ni de unificar los procesos de resolución.

Una de las primeras respuestas hacia los problemas puramente bancarios es la inclusión en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de la posibilidad de recapitalización directa de entidades en problemas. Aunque esta posibilidad no se llegó a utilizar nunca (el rescate a España se instrumentalizó como un préstamo al Estado, que éste aplicó a la recapitalización), se trata del primer paso en este sentido.

a) El control de las ayudas públicas

Ya fuera tras un rescate europeo o directamente con fondos del propio Estado, la crisis provocó la inyección de ayudas públicas en el sector bancario europeo por importe de 4,5 billones de euros (el 36,7% del PIB de la UE) entre octubre del 2008 y octubre de 2011.

Este ingente volumen de ayudas fue objeto de análisis por parte de la Comisión Europea en su función de control de las ayudas públicas para garantizar un marco de libre competencia. La Comisión publicó una Comunicación⁹ en la que explica la aplicación de la normativa de ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera, que sustituye a la anterior de 2008. Las ayudas estatales deben regirse por criterios que eviten situaciones de desigualdad que conduzcan a una posible fragmentación y compartimentalización del mercado europeo. Esta comunicación se basa en tres pilares que deben presidir la reestructuración de una entidad, como ponen de manifiesto NAVARRO y MOSCOSO DEL PRADO: se debe restablecer la viabilidad del sector bancario a largo plazo, asegurar una aportación propia del beneficiario y limitar el falseamiento de la competencia mediante medidas compensatorias adecuadas¹⁰.

Como se puede comprobar, la Comisión ya va fijando el origen de los criterios que más adelante se cristalizarán en el sistema de resolución que se comentará después. De hecho, como se verá en su momento, la experiencia de la Comisión en la valoración de las ayudas de estado en el marco de los procesos de ayuda a entidades es una de las razones por las que se le otorga un papel importante en el MUR.

En cualquier caso, como destaca OLESTI RAYO, la cuantía de los rescates y sus consecuencias para los erarios públicos pusieron de relieve las limitaciones de los sistemas nacionales de supervisión prudencial y la conveniencia de una regulación supranacional¹¹. En este

⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación C 216/1*. DOCE de 30 de julio de 2013. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52013XC0730\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52013XC0730(01))

¹⁰ NAVARRO, Edurne y MOSCOSO DEL PRADO GONZÁLEZ, Luis. “Ayudas públicas al sector financiero”. *En Actualidad jurídica Uría Menéndez*, 2012, no 1, p. 20-21.

¹¹ OLESTI RAYO, Andreu. “La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito”. *En Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, vol. 18, no 48, p. 412.

mismo sentido, DEWATRIPONT y otros señalan que el éxito de las intervenciones de la Comisión en su función de autoridad sobre la competencia no implicaba que Europa estaba bien preparada para resolver este tipo de crisis, antes al contrario, ponía de relieve la necesidad de una autoridad europea de resolución¹².

b) Otras actuaciones en materia de regulación financiera

Desde otras perspectivas, y también con carácter previo al inicio de la construcción de la unión bancaria, se crearon determinados organismos y se avanzaron en ciertas regulaciones para mejorar la arquitectura de la regulación financiera en la UE. Aquí se inscribiría la creación del Sistema Europeo de Supervisión Financiera, que consiste en una red integrada de autoridades de supervisión nacionales y de la UE, en donde se integra también la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), creada por el Reglamento 1092/2012 y con competencias en materia de supervisión macroprudencial. También aparecen, junto a las autoridades nacionales, tres autoridades europeas de coordinación: la Autoridad Bancaria Europea (ABE, o EBA por sus siglas en inglés), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESP) y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM). Son los primeros pasos para llevar al ámbito supranacional las labores supervisoras hasta entonces residenciadas en cada Estado.

En las próximas páginas nos centraremos en el análisis tanto de la armonización normativa como de la construcción de entidades centralizadas en cada uno de los tres pilares reconocidos de la unión bancaria. Sin embargo, la UE ha avanzado también en la regulación de multitud de ámbitos relacionados con el sector financiero. No nos detendremos en ellos, pero apuntamos aquí algunos, como pueden ser la regulación de los *hedge funds*, de las ventas en corto y los CDS, de los derivados en general o de los *ratings*. Para un seguimiento más pormenorizado puede consultarse la página¹³ de la Comisión que recoge las novedades en cada uno de estos ámbitos.

III. LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA EN LOS TRES PLANOS DE LA UNIÓN BANCARIA

De manera paralela a la creación de las instituciones que conforman la unión bancaria, se ha ido avanzando en la armonización normativa respecto de las principales regulaciones que afectan al sector bancario. Se puede establecer un paralelismo entre los tres pilares de la unión bancaria (la supervisión unificada, la resolución unificada y la garantía de depósitos común) y los tres principales ámbitos de armonización normativa, esto es, la normativa sobre la solvencia de las entidades, la regulación referida a la resolución de entidades y por último la referente a la garantía de depósitos.

¹² DEWATRIPONT, Mathias, et al. *The role of state aid control in improving bank resolution in Europe*. Bruegel Policy Contribution 2010/04, 10 de Mayo de 2010. <http://bruegel.org/2010/05/the-role-of-state-aid-control-in-improving-bank-resolution-in-europe/>

¹³ http://ec.europa.eu/finance/general-policy/policy/map-reform/index_en.htm

Esta armonización normativa se produce en general con el instrumento típico para este fin: la directiva. Sin embargo y como se verá, también hay espacio para el reglamento, de directa aplicación y mucho más útil a la hora de unificar las normativas. De manera previa, aunque a veces paralela, a la construcción de los entes europeos que centralizan la supervisión y la resolución de entidades financieras, se han aprobado normativas que persiguen armonizar las diferentes legislaciones nacionales en estas materias. Cada pilar de la unión bancaria tiene una regulación de referencia asociada que regula, de manera sustantiva, cada uno de los tres bloques temáticos.

Se trata de lo que se denomina el *Single Rulebook*, que en algunos informes¹⁴ se consideran como otro de los pilares de la unión bancaria (que tendría cuatro por lo tanto), si bien la mayoría de los autores entienden que se encuentra en otro plano diferente. Parece más razonable seguir considerando a la unión bancaria como un fenómeno tripartito, en donde cada pilar trata de establecer instituciones y mecanismos que ejecuten funciones de manera centralizada a nivel europeo en cada uno de los ámbitos (es decir, que apliquen el Derecho), dejando la armonización normativa como un proceso aparte, aunque estrechamente relacionado. De hecho, la armonización normativa comenzó antes de que se gestara la idea de la unión bancaria y continuará, incluso después de que se dé por finalizada, si es que en algún momento esto se produce.

Aunque en principio podría considerarse este *Single Rulebook* como estrechamente relacionado con el primer pilar de la unión bancaria, esto es, con la supervisión, lo cierto es que su alcance es mucho mayor. No se circunscribiría por lo tanto a la regulación armonizada en materia microprudencial, es decir, de criterios sobre la solvencia de las entidades, que son los que son objeto de esta supervisión. Parece más acertado adoptar una visión más amplia, como hacen la mayoría de los autores, al considerar que la armonización normativa se despliega en todos los campos de la regulación de las entidades financieras. A efectos prácticos, dividiremos esta armonización en tres bloques que se corresponden con los tres pilares de la unión bancaria, pues, se existe un proceso de armonización normativa en cada una de sus respectivas parcelas.

Esta armonización regulatoria en el conjunto de la UE es fundamental para mantener la integridad del mercado único, como bien señalan ABASCAL y otros, cuya importancia se manifiesta en: “*hacer un uso más amplio de los reglamentos de la UE directamente aplicables (en lugar de directivas) y delegando el desarrollo técnico de muchas de las disposiciones de estos reglamentos y directivas a instancias de menor rango en la jerarquía legislativa, pero aplicables con carácter general a los Estados miembros*”¹⁵.

¹⁴ Por ejemplo, los informes de PwC e IE Business School, así lo consideran. Por todos, PWC Y IE BUSINESS SCHOOL, *La Unión Bancaria, un proceso irreversible en marcha*. Madrid, febrero de 2014. También hay autores como BERGES, ONTIVEROS y VALERO que lo consideran nominalmente el primer pilar, aunque luego lo sitúan en un plano diferente a los otros tres: BERGES, Ángel, ONTIVEROS, Emilio y VALERO, Francisco J. *La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014*. Documento de trabajo Opex n°75/2014, 2014, AFI y Fundación Alternativas.

¹⁵ ABASCAL, María et al. “A banking union for Europe: Making a virtue out of necessity”. *The Spanish Review of Financial Economics*, 13 (2015), p. 24

1. Armonización en materia de solvencia bancaria: la directiva y el reglamento de requisitos de capital

En materia de solvencia de las entidades en donde se lleva avanzando más tiempo y desde más frentes. La constatación de las debilidades de los sistemas bancarios avanzados lleva siendo una preocupación para los *policy-makers* mundiales que se viene viendo plasmada en los diferentes acuerdos de Basilea, en el marco del comité de supervisión del Banco Internacional de Pagos con sede en dicha ciudad. Estos acuerdos, cuya primera versión data de 1974, pretenden establecer determinadas normas sobre el capital y la liquidez para mejorar la posición de solvencia de las entidades para hacerlas más resistentes a posibles perturbaciones. En concreto, ha sido desde el ámbito del G20 desde donde más recientemente se han impulsado los acuerdos conocidos como Basilea II y Basilea III, que avanzan en las exigencias de capital a los bancos para disminuir la probabilidad de quiebra, reducir los costes de una eventual quiebra si es que llega a producirse y, en último lugar, garantizar la estabilidad financiera.

En el ámbito de la UE, la actividad legislativa en materia propiamente de regulación de los requisitos de solvencia de las entidades financieras se concreta en dos normas principalmente: la Directiva de Requisitos de Capital IV¹⁶ y el Reglamento sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión¹⁷. En el primer caso, se trata de la reforma de la normativa existente, para dar cabida a los nuevos requerimientos en el marco de los acuerdos de Basilea. En el segundo caso, se trata de un paso adelante, pues se utiliza el instrumento del reglamento, directamente aplicable a toda la UE, con lo que se refuerza la unificación normativa en las materias que contiene. Ambos se aplican en todos los Estados de la UE desde el 1 de enero de 2014.

El **Reglamento** establece requisitos prudenciales de capital, liquidez y riesgo de crédito para las entidades. En concreto exige que los bancos reserven capital suficiente para cubrir pérdidas inesperadas y mantener su solvencia en caso de crisis. Como principio fundamental, el importe del capital requerido depende del riesgo vinculado a los activos de un banco concreto. También regula que los bancos deben tener suficientes activos líquidos para cubrir las salidas netas de liquidez durante un periodo de treinta días en una situación de tensión grave. El tercer objetivo es reducir el apalancamiento excesivo, pues el excesivo endeudamiento puede tener un efecto negativo sobre la solvencia de los bancos.

La **Directiva**, por su parte, establece las normas sobre colchones de capital, remuneración e incentivos de los banqueros, supervisión prudencial y gobierno corporativo. Cada país ha tenido que incorporar a su ordenamiento jurídico el contenido de esta directiva. En España se ha producido a través de la Ley 10/2014 de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, cuyo desarrollo reglamentario se hizo a través del Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero.

De esta manera, la UE concluyó su labor de unificación normativa en materia de requisitos microprudenciales de las entidades, que es uno de los pasos previos al establecimiento del MUS.

¹⁶ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0036&from=EN>

¹⁷ Reglamento (UE) No 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0575&from=EN>

La armonización no es completa, pues todavía persisten especificidades nacionales de cierta relevancia. Esta es una de las críticas que se hace al analizar los primeros años de funcionamiento del MUS: los avances para que la normativa aplicable a las diferentes entidades de los países sean la misma han sido grandes, pero todavía queda camino por recorrer y el hecho de que ya esté en funcionamiento el MUS no debería hacer que se dejaran de realizar los ajustes que todavía faltan para alcanzar un verdadero marco normativo único.

De hecho, en este mismo sentido se ha manifestado LAUTENSCHLÄGER, vicepresidente del Consejo de Supervisión del BCE en un reciente discurso¹⁸. En su opinión, aunque se ha avanzado mucho en esta materia y los esfuerzos han sido grandes, todavía persisten diferencias nacionales, que deben ser aplicadas por el supervisor a la hora de analizar las distintas entidades. Y añade, que no se trata de un problema heredado, derivado de las regulaciones existentes, sino que incluso en el presente la transposición que se hace de determinadas directivas, y en particular de la de requisitos de capital, sigue introduciendo diferencias nacionales que complican y complejizan la supervisión centralizada.

Algún autor se ha preguntado acertadamente hasta donde llegan los márgenes de discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de modular las regulaciones para exigir, por ejemplo, unos criterios más estrictos a los bancos de su país. En concreto, ALEXANDER reflexiona¹⁹ sobre esta cuestión y concluye, en línea con la opinión de la Comisión Europea, que es necesario tener el máximo nivel de armonización para que el terreno de juego en el que compiten los bancos en el mercado interior sea único, tratando de eliminar posibles distorsiones. Por eso se optó por el reglamento en materia de requisitos de capital, liquidez y riesgo de crédito. Mayor margen existiría en el ámbito de la directiva, donde sí se podrían justificar modulaciones nacionales debido a ciertos condicionantes que fija la propia regulación. De hecho, la directiva contempla que las autoridades pueden exigir determinadas medidas más estrictas a instituciones individuales para hacer frente a riesgos excesivos.

2. Armonización de los procesos de resolución bancaria: directiva de resolución

La crisis económica situó en situaciones dificultosas a múltiples entidades financieras en el mundo y en Europa. Estas dificultades tuvieron que ser resueltas en muchos casos con la intervención del sector público, que acudió al rescate de las entidades para salvaguardar su viabilidad y en último término la estabilidad financiera. Ante esta circunstancia, se constató la inexistencia de un marco europeo de resolución bancaria, por lo que era cada país el que aplicaba sus normas, muchas veces *ad hoc*, pues eran situaciones nuevas. Esta carencia de un marco previo hizo que muchas veces la mayor parte del coste del rescate recayera sobre los contribuyentes, pues sólo existían dos alternativas: la quiebra, con las consecuencias que ello podía derivar en materia de estabilidad financiera y el rescate público.

¹⁸ LAUTENSCHLÄGER, Sabine. *Single Supervisory Mechanism – Single Supervisory Law?* Discurso en las jornadas del Instituto Europeo de Banca (EBI) celebrado en el BCE, Frankfurt, 27 de enero de 2016.

¹⁹ ALEXANDER, Kern. “EU Single Rulebook”. En HINOJOSA-MARTÍNEZ, Luis Y BENEYTO, José María (eds.) *European Banking Union*. Wolters Kluwer Law & Business. 2015

Así, comenzó a forjarse la idea de la necesidad de que estuvieran previstos mecanismos de *auto-rescate* por parte de las entidades. De la expresión inglesa *bail out* (rescate) derivó el término *bail in*, que se refiere a que, en primer término, sean algunos de los acreedores de la entidad los que asuman determinadas pérdidas y pueda repararse la situación de solvencia del banco para que siga operando. Este es el principio que preside la directiva de resolución bancaria: en primer término deberán ser los acreedores lo que asuman pérdidas, y sólo en último término, y en determinadas circunstancias, serán el sector público el que preste apoyo, minimizando por lo tanto el coste para los contribuyentes.

La pieza fundamental, por lo tanto, es la Directiva de resolución bancaria para Europa²⁰, más conocida por sus siglas en inglés: BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*). Aunque a veces se puede llegar a confundir el objetivo de esta directiva con el del propio MUR, lo cierto es que ambos operan en dos planos bien diferenciados: la directiva armoniza las legislaciones nacionales en materia de resolución bancaria, estableciendo los criterios que todos los países de la Unión deben adoptar a la hora de ejecutar un plan de este tipo, y estableciendo la necesidad de que se establezca una autoridad de resolución. Esta autoridad, una vez que ha entrado en vigor el MUR, está unificada para los países del euro y será la que ejecute llegado el caso el contenido de la directiva.

En cuanto al contenido de la directiva, se establece la necesidad de que las entidades preparen y actualicen periódicamente planes de reestructuración (artículos 5 a 9), esto es, planes de acción con las medidas que se adoptarían en caso de un deterioro significativo de su solvencia, para reconducir dicha situación. También se prevé que las autoridades elaboren planes de resolución (artículos 10 a 14), en donde se describa el procedimiento que se llevaría a cabo para resolver cada entidad, con sus diferentes opciones, instrumentos, etc.

Llegado el caso en el que la resolución fuera necesaria, la directiva trata de asegurar que se logren dos objetivos: preservar la estabilidad financiera y minimizar el coste para los contribuyentes.

a) Activación del proceso de resolución

Para que se considere que una entidad debe entrar en el proceso de resolución debe alcanzarse el “punto de no viabilidad” (artículo 32). Se considera que una entidad está en ese punto cuando se cumplen estos tres requisitos:

1. “Que la autoridad competente (..) haya determinado que la entidad es inviable o exista la probabilidad de que lo vaya a ser”²¹.

²⁰ Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 15 de mayo de 2014 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014L0059>

²¹ La propia directiva aclara cuatro supuestos en los que se consideraría la inviabilidad: incumplimiento de los requerimientos regulatorios (capital, liquidez, apalancamiento...); imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones financieras (pagos de cupones...); pasivos de la entidad mayores que los activos; haber recibido ayudas públicas extraordinarias

2. “(...) que no existan perspectivas razonables de que ninguna medida alternativa del sector privado (...) pueda impedir la inviabilidad de la entidad en un plazo de tiempo razonable”.
3. “Que la medida de resolución sea necesaria para el interés público”.

Por lo tanto, para que se activen los mecanismos previstos, la entidad debe estar ya en una situación financiera comprometida (requisito uno), pero a la vez, no deben existir alternativas privadas para su saneamiento y debe tratarse de una entidad “sistémica”, esto es, que su quiebra desordenada podría provocar alteraciones en la estabilidad financiera. Esto es a lo que se refiere el interés público del último punto. Sin embargo, en una situación de alto grado de incertidumbre como la que vivimos desde el inicio de la crisis, la quiebra de casi cualquier entidad puede afectar a la estabilidad financiera, por la desconfianza que generaría sobre el conjunto del sistema bancario del país; por ello, es poco probable, salvo entidades de reducidísimo tamaño y ámbito territorial muy concreto, que se considere que no existe ese interés público en activar el procedimiento de resolución.

b) Herramientas disponibles

Los artículos 37 y siguientes desarrollan las posibles herramientas que pueden ser utilizadas a la hora de resolver una entidad con problemas. Se trata de cuatro opciones no excluyentes, que tratan de salvaguardar la estabilidad financiera protegiendo las partes sanas del negocio y eliminando las problemáticas.

En primer lugar, se considera la **venta de negocios** (artículos 38 y ss). Las autoridades de resolución podrían segregar parte del negocio de la entidad y venderlos a un tercero, sin que sea necesario el consentimiento de los accionistas ni que se sigan los procedimientos internos de la entidad.

En segundo lugar, las autoridades pueden proceder a la **creación de una entidad puente** (artículos 40 y ss). La entidad puente recibiría los activos y pasivos no problemáticos, con la idea última de ser vendida para obtener fondos y el resto de los activos y pasivos (que serían los problemáticos) acabarían siendo liquidados, con la consiguiente asunción de pérdidas por parte de accionistas e incluso del resto de acreedores.

La tercera opción es la **separación de activos** (artículo 42). Esta opción es parecida a la anterior, pero sin la creación de nuevas entidades. Se separarían los activos problemáticos y se trataría de venderlos, maximizando el valor obtenido en la venta, con la idea de que el resto del negocio pueda continuar con su actividad.

Por último, se considera el instrumento de la **recapitalización interna** (artículos 43 y ss). Se trata del eje fundamental sobre el que se asienta toda la filosofía de la directiva: que los acreedores puedan asumir pérdidas sin que se produzca la liquidación de la entidad. Estamos ante un régimen especial que hace que en primer lugar los accionistas, pero también el resto de acreedores puedan sufrir quitas en sus derechos, asumiendo el coste de la recapitalización. En principio, los acreedores susceptibles de tener que afrontar estas pérdidas son todos los que no estén garantizados: accionistas, bonistas de deuda junior y sénior y depositantes por encima del límite de la garantía de depósitos (100.000 euros). Para este último caso, se establece una especial

protección de los depositantes minoristas (particulares y PYMES con depósitos por encima de los mencionados 100.000 euros), que sólo asumirán pérdidas cuando los otros acreedores y los depositantes de grandes empresas hayan asumido quitas completas.

Como se ha dicho, la recapitalización interna (*bail-in*) es la clave de todo el proceso: al contrario que en los procesos de quiebra ordinarios, en donde se puede llegar a la liquidación de la empresa total, para posteriormente atender a los acreedores según la prelación que establezca la ley, la protección de la estabilidad financiera exige que se trate de salvaguardar la continuidad de la entidad, a costa de que sus acreedores asuman pérdidas de una entidad que seguirá operando tras este proceso.

En aras de garantizar que las entidades pueden utilizar este instrumento, la directiva introduce la obligación de que las entidades tengan suficientes pasivos susceptibles de ser utilizados si llegara el caso de necesitar esta recapitalización interna (artículo 45). Se trata del concepto MREL (*Minimum Required Eligible Liabilities*), que garantiza que las entidades no configuran su activo de tal manera que se desvirtúe la posibilidad de hacer uso de esta herramienta.

c) Insuficiencia de la recapitalización interna

Los mecanismos anteriormente enumerados pueden no ser suficientes para recuperar la solvencia de la entidad implicada. Para estos casos, la directiva prevé que se utilicen Fondos de Resolución Bancarios y, llegado el caso, ayudas públicas extraordinarias. Como el objetivo fundamental es minimizar el coste del contribuyente, se exige que, previamente a la adopción de estos siguientes pasos, los acreedores hayan asumido, al menos, unas pérdidas equivalentes al 8% del pasivo total de la entidad. El empleo del Fondo de Resolución abarcaría hasta un máximo del 5% del pasivo total.

Este fondo debe ser creado por cada Estado miembro a partir de las contribuciones de las propias entidades, y debe acabar teniendo un mínimo del 1% de los depósitos cubiertos. Con la creación del MUR y el Fondo Único de Resolución, estos fondos nacionales dejan de tener sentido para los países que participan del mecanismo, como se verá más adelante.

Por último, se establece, de manera absolutamente extraordinaria, la posibilidad de que se utilice **dinero público** para apoyar a una entidad en dificultades. Para ello, deberán haberse asumido pérdidas, como se ha dicho, de al menos el 8% de los pasivos totales, por parte de los acreedores y se deberá respetar la normativa de ayudas de Estado. Como se ha dicho, se trata de la última opción, que debe ser utilizada para salvaguardar la estabilidad financiera y el interés público. Cuando se produzca una entrada en el capital de la entidad, la presencia pública en el accionariado debe ser temporal y deshacerse en cuanto sea posible.

Como se comentará más adelante, al analizar el MUS, la experiencia hasta el momento demuestra que el umbral mínimo del 8% de pérdidas asumidas internamente es un colchón importante que debería resolver la gran mayoría de las crisis que se pudieran producir en las entidades financieras.

La complejidad técnica de los asuntos que se abordan hace que la directiva se complemente con multitud de estándares técnicos y guías de aplicación que está elaborando la Autoridad Bancaria Europea (EBA)²².

En nuestro país, la directiva fue transpuesta a través de la Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, aprobada por las Cortes Generales el 11 de junio de 2015, entrando en vigor el 20 de junio. Lo cierto es que la normativa que establece la directiva no es, en absoluto, novedosa en nuestro Derecho, ya que la Ley 9/2012, de 14 de noviembre de reestructuración y resolución de entidades de crédito ya contemplaba muchas de las herramientas de la directiva. Esta Ley se aprobó en el marco del programa de asistencia a España para la recapitalización del sector financiero. Con ella, se creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y se establecían herramientas como la venta de activos, la creación de bancos puente o la capacidad de imponer pérdidas a los acreedores subordinados²³. De hecho, se utilizó en los procesos de rescate de varias entidades españolas. En aquellos momentos España no podía esperar y la regulación sirvió de campo de pruebas de una normativa que en esos momentos estaba en proceso de adopción.

Este hecho es importante, pues todo el proceso de armonización normativa y construcción de la unión bancaria se ha ido realizando sobre la marcha, en virtud de las necesidades de cada momento y con las limitaciones derivadas de la necesidad de rapidez y operatividad, en el marco normativo existente. Por ello, contar con la aplicación práctica de una normativa novedosa en un país como España, cuyo sistema financiero estaba en una situación delicada, aporta solidez al sistema al haberse ya utilizado con éxito en una ocasión, por lo que se le añade un plus de fortaleza al mismo.

3. Directiva de garantía de depósitos

La regulación de los sistemas de garantía de depósitos en el momento de estallar la crisis se ceñía a la Directiva 94/19/CE, que tenía un contenido ciertamente limitado y que fundamentalmente se basaba en que la garantía mínima debería ser 20.000 euros y en establecer unos plazos máximos para el pago a los depositantes afectados. Sin embargo, como pone de manifiesto URÍA: “*existían aspectos muy relevantes en la configuración de los instrumentos nacionales de protección de los depósitos como la fórmula de financiación de los fondos y, sobre todo, su carácter ex ante o ex post [que] no habían llegado a armonizarse*”²⁴.

²² Un repaso a las regulaciones emitidas por la EBA hasta ese momento puede encontrarse en GARCÍA, Javier, PARDO, J. Carlos y SANTILLANA, Victoria. *BRRD: Overview of the EBA's level 2 regulation*, BBVA Research, Octubre de 2015. https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2015/10/20151009_EBA-Consultation-Watch_vf.pdf

²³ Un completo análisis del contenido de esa ley puede consultarse en ALONSO, María Luisa Y GUARDO, José. “Aspectos jurídico-privados de la nueva arquitectura institucional del Euro”. En, FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, Fernando, *La arquitectura institucional de la refundación del Euro*. Papeles de la Fundación nº49, Fundación de Estudios Financieros, 2013

²⁴ URÍA FERNÁNDEZ, Francisco. “La supervisión bancaria europea en 2014: una Unión Bancaria incompleta”. En *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos. (2013)*. Fundación de Estudios Financieros, 2013. p. 66.

Con la urgencia derivada de la desconfianza de los depositantes hacia el sistema bancario provocado por la crisis se acometió una reforma muy limitada, que se instrumentalizó a través de la Directiva 2009/14/CE, y que básicamente elevaba el importe mínimo cubierto hasta los 100.000 euros.

En abril de 2014 el Parlamento y el Consejo aprueban la Directiva 2014/49/UE²⁵, que supone un paso más en la armonización normativa, aunque no alcanza a configurar un sistema único de garantía de depósitos. Se trata, por lo tanto, como señala ZUNZUNEGUI de un paso intermedio hacia la integración, pues es una directiva que lleva al máximo la armonización, como paso previo a la eventual creación de un fondo de garantía de depósitos europeo²⁶. Entiende este autor que se da cumplimiento a las exigencias de subsidiariedad y proporcionalidad pues sus objetivos sólo pueden alcanzarse a nivel europeo.

La función de cualquier sistema de garantía de depósitos es doble: por un lado, prevenir de posibles pánicos bancarios que podrían producirse si los clientes desconfían de la solvencia de una entidad y comienzan a retirar sus depósitos de manera rápida. La existencia de un sistema de respaldo debería minimizar la probabilidad de que sucedan estos episodios de pánico y su intensidad. Por otra parte, su segunda función es el aseguramiento de los importes depositados en el caso de insolvencia de la entidad. Es decir, el propio sistema de restitución de esas cantidades llegado el caso en el que fuera necesario.

Los depósitos están cubiertos hasta los 100.000 euros como ya se amplió en 2009, aunque en este caso, al tratarse de una armonización de máximos, no se permite a los Estados garantizar importes mayores (aunque se estipula una excepción hasta final de 2018 para los países que tienen importes superiores). El límite es por depositante en cada entidad, no importa que se distribuya en varios depósitos o cuentas. El artículo 6.2 establece una excepción al límite por la cual se deben garantizar importes superiores para casos de venta de inmuebles, matrimonio, jubilación, despido, cobro de indemnizaciones...

Una de las novedades es el acortamiento de los períodos de pago en caso que proceda el reembolso. El artículo 8 fija en siete días laborables a partir de que la situación de insolvencia sea declarada por la autoridad administrativa competente. No obstante, permite a los Estados establecer de manera transitoria plazos mayores (20 días hasta final de 2018; 15 días hasta final de 2020 y 10 hasta el 31 de diciembre de 2023).

El artículo 10 establece la financiación de los sistemas de garantía de depósitos. El nivel objetivo es del 0,8% de los depósitos cubiertos y el plazo para conseguir esta cuantía es el 3 de julio de 2024. Al mismo tiempo, se establece una excepción para los sistemas bancarios muy concentrados, a los que se les permite que sólo alcancen el 0,5%. Como ha puesto de manifiesto ZUNZUNEGUI apoyándose en COLAERT, se trata de una excepción que beneficia a Francia y distorsiona la competencia en el mercado único. Este autor sostiene que: *“por razones políticas y económicas la regulación protege a la gran banca que en caso de crisis va a ser rescatada, sin*

²⁵ Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DOUE núm. 179 de 12 de junio de 2014).

²⁶ ZUNZUNEGUI, Fernando. “Comentario a la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos”. En *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 38, enero de 2016, p. 176-177

*necesidad de hacer efectivo el seguro de depósitos. Para la gran banca el seguro de depósitos es un residuo inútil que sólo les genera el coste de las aportaciones. No tiene ningún interés en desarrollar un sistema europeo que reduzca su privilegio*²⁷.

Por último, destaca lo que podría considerarse el germen del siguiente paso en el proceso: el artículo 12 contempla la posibilidad de préstamos entre sistemas de garantía de diferentes países, sujeto a determinadas condiciones y de manera completamente voluntaria. Esta voluntariedad resta credibilidad al sistema, aunque al menos es un paso en la dirección de una mayor cooperación entre los sistemas nacionales.

En España, la transposición de esta directiva se ha llevado a cabo a través de la Ley 11/2015 de 18 de junio de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión y por el Real Decreto 1012/2015 de 6 de noviembre.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA: CRONOLOGÍA DE SU GESTACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO

La unión bancaria pasó en un corto espacio de tiempo de ser una idea novedosa en la agenda europea a convertirse en una realidad palpable. Para ello, han sido necesarios multitud de pasos por parte de multitud de actores, como es típico del método comunitario. Pero en este caso, dado la complejidad y las implicaciones de las regulaciones discutidas, el proceso ha sido todavía más complejo si cabe. Sin embargo, el proceso ha avanzado firme y la puesta en funcionamiento de los dos primeros pilares puede considerarse un gran éxito común. A continuación, se repasan los principales hitos en los que los diferentes actores fueron avanzando hacia la realidad que hoy es la unión bancaria.

El 30 de mayo de 2012 puede considerarse la fecha del primer acto formal en el que se plantea la creación de una unión bancaria. Se trata de la comunicación de la Comisión Europea de 30 de mayo de 2012, en donde en el marco de una estrategia que fomente la estabilidad, el crecimiento y el empleo se concreta por primera vez una propuesta de iniciar el camino hacia una unión bancaria: *“necesitaremos un proceso para trazar los principales pasos hacia una plena Unión Económica y Monetaria. (...) Los principales bloques constitutivos podrían incluir, entre otras cosas, el avance hacia una unión bancaria con supervisión financiera integrada y un único sistema de garantía de depósitos”*²⁸.

En un momento de muy intensa desconfianza entre los países europeos y en particular, entre sus entidades financieras, restablecer esta confianza en las entidades y garantizar la continuidad del euro (que en algún momento llegó a estar en entredicho) era el objetivo primordial de las instituciones europeas. La Comisión concreta en un camino hacia una unión bancaria su propuesta a este fin.

²⁷ ZUNZUNEGUI, Fernando. Comentario ... op. cit. p. 189

²⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión*. COM 2012 (299) Final. 30 de mayo de 2012 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/eccomm2012_es.pdf Sin subrayado en el original.

Tras la Comisión, el 26 de junio de 2012 el Consejo Europeo también pone el énfasis en que la situación de aquel momento distaba mucho de ser propia de una unión económica y monetaria, pues las incertidumbres sobre determinados países estaban provocando mucha desconfianza, que a la postre se traduciría en una fuerte fragmentación financiera impropia de un área económica integrada como el euro. El texto adopta la forma de informe del Presidente del Consejo Europeo²⁹ (Herman Van Rompuy), aunque refleja el primer punto de acuerdo entre los presidentes de la Comisión Europea, el Eurogrupo, el BCE y el propio Consejo Europeo. En lo que al sector financiero se refiere, la propuesta lo sitúa como uno de los cuatro pilares para una UEM más estable y próspera y se concreta en: “*un marco financiero integrado que garantice la estabilidad financiera, sobre todo en la zona del euro, y reduzca al mínimo el coste de las quiebras bancarias para los ciudadanos europeos. Dicho marco eleva la responsabilidad de supervisión al nivel europeo y establece mecanismos comunes para resolver las crisis de bancos y garantizar los depósitos de los clientes*”. Se concretan, por lo tanto, y ya con algo más de detalle, los tres pilares sobre los que se sustentará el proyecto de unión bancaria en marcha, a saber, la supervisión común, la resolución común y la garantía de depósitos integrada, que a día de hoy han avanzado a diferente ritmo.

En la cumbre del euro celebrada el 29 de junio de 2012 y tras la publicación del documento anterior, se acuerda la creación del MUS. El breve texto de la declaración³⁰ de ese día insta a la Comisión para, que con cierta urgencia (antes de final de año) estudie las propuestas para la adopción de un MUS sobre la base del artículo 127 apartado 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En este momento se abre la posibilidad de que una vez esté en funcionamiento el MUS con participación del BCE, puedan ser recapitalizadas directamente las entidades en problemas por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) sin tener que pasar por los Estados. Esta idea, aunque en algún momento se puso en duda, finalmente quedó plasmada en el considerando duodécimo del reglamento.

Cumpliendo con el mandato del Eurogrupo, la Comisión Europea presentó el 12 de septiembre de 2012 sus propuestas de reglamento y las comunicaciones previas asociadas para la creación del MUS. Se van concretando más las propuestas, que incluyen “*un reglamento que confiere al BCE fuertes competencias para la supervisión de todos los bancos de la zona del euro, con un mecanismo para que los países que no están en ella puedan incorporarse de manera voluntaria*”³¹. En palabras del Comisario de Mercado Interior, Michel Barnier: “*Hace falta una supervisión bancaria más eficaz en todos los países europeos para garantizar la aplicación coherente de las normas del mercado único. El BCE tendrá la función de asegurar que los bancos de la zona del euro se atengan a buenas prácticas financieras. Nuestro objetivo último es dejar de utilizar el dinero de los contribuyentes para sacar de apuros a los bancos*”³². Se comienza a perfilar el sistema en el que el BCE se situaría en la cúspide del mismo, como supervisor máximo

²⁹ VAN ROMPUY, Hernán *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, Informe del Presidente del Consejo Europeo. EUCO 120/2012. 26 de junio de 2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf

³⁰ EUROGRUPO. *Declaración de la cumbre de la zona del euro de 29 de junio de 2012*. D/12/7 http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-7_es.htm

³¹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicado de prensa*, 12/09/2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_es.htm

³² *Ibid.*

en colaboración con los bancos centrales nacionales. Se garantiza la separación de la función supervisora de la política monetaria del BCE y se trata de otorgar legitimidad democrática al establecer la rendición de cuentas de la función supervisora ante el Parlamento Europeo.

En esta misma fecha, la Comisión traza una hoja de ruta³³ en donde se siguen concretando los detalles de los tres pilares de la unión bancaria (en aquel momento se instaba a alcanzar un acuerdo sobre los tres temas antes de finalizar 2012), con mucho mayor detalle en la supervisión única, que es el que política y técnicamente estaba más avanzado en ese momento.

El 27 de noviembre de 2012 el BCE, que es la institución llamada a liderar la supervisión centralizada, emite un dictamen³⁴ en el que acoge favorablemente la mayoría de las propuestas contenidas en el proyecto de reglamento que había elaborado la Comisión. Se incide especialmente en la separación de la función supervisora de las relacionadas con la política monetaria, para que la independencia del BCE en esta materia continúe siendo salvaguardada.

El 5 de diciembre de 2012 vio la luz el informe que se bautizó como el “Informe de los Cuatro Presidentes”³⁵, que formalmente firmaba el Presidente del Consejo Europeo, pero que había sido elaborado en estrecha colaboración, al igual que el de junio, con los presidentes de la Comisión, del BCE y del Eurogrupo. En lo que al MUS se refiere, este informe no aporta nada nuevo, ya que el acuerdo ya está tomado y el proceso legislativo continúa. Lo que trata es de impulsar los otros dos pilares de la unión bancaria, y en particular, el MUR, donde las negociaciones están más avanzadas. También se incluyen otros elementos de política económica e integración fiscal como propuestas para fortalecer el euro.

El ECOFIN celebrado entre el 13 y 14 de diciembre de 2012, que reúne a los ministros de Economía y Finanzas de la UE, aprobó³⁶ por unanimidad la propuesta de la Comisión Europea sobre el MUS, con lo que comenzará entonces la negociación con el Parlamento para su adopción definitiva. El Consejo Europeo³⁷ del día siguiente recibirá el acuerdo con satisfacción e instará a los actores implicados en el proceso legislativo que su implantación se produzca lo antes posible.

Tras un intenso diálogo a tres bandas durante los primeros meses del año entre las tres instituciones implicadas, el 19 de marzo de 2013 el Consejo de la UE, la Comisión y el Parlamento Europeo logran un acuerdo³⁸ sobre los mismos principios que se habían estado manejando hasta

³³ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, Hoja de ruta hacia la Unión Bancaria*. Bruselas, 12/09/2012, COM (2012) 510 Final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0510:FIN:ES:PDF>

³⁴ BANCO CENTRAL EUROPEO, *Dictamen de 27 de noviembre de 2012*. CON/2012/96. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_03020130201es00060011.pdf?844f8756b564667e2ef5a7520d245d61

³⁵ VAN ROMPUY, Hernán. *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, 5 de diciembre de 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134207.pdf

³⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de Prensa de 13 de diciembre de 2012*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf

³⁷ CONSEJO EUROPEO, *Nota de Prensa de 14 de diciembre de 2012*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134371.pdf

³⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Nota de Prensa de 19 de marzo de 2013* [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-251 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-251_en.htm)

entonces, aunque ya con un grado de detalle mayor en lo que a ámbito de aplicación, delimitación de funciones y organización. El Consejo de la UE ratificará el acuerdo³⁹ el 18 de abril

Con el acuerdo ya cerrado sobre el MUS la Comisión comenzó a trabajar en el segundo pilar de la unión bancaria, esto es, el MUR. El 10 de julio de 2013, emite su primera propuesta a través de una Comunicación que contiene una propuesta de *Reglamento por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria*⁴⁰. El principal objetivo era centralizar las competencias y los recursos clave para centralizar la gestión de las posibles quiebras bancarias.

El Parlamento Europeo adoptó el 12 de septiembre de 2013 los textos legislativos⁴¹ tendentes a la creación y puesta en funcionamiento del MUS, que son la base para el reglamento que finalmente aprobará el Consejo.

Ese mismo día Mario Draghi, presidente del BCE, y Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo, publican una declaración⁴² en la que ambas instituciones se comprometen formalmente a concluir un acuerdo interinstitucional sobre los aspectos prácticos de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión de las tareas encomendadas al BCE en el marco del MUS.

El Consejo de la UE adopta finalmente el 15 de octubre de 2013 el texto del Reglamento⁴³ que crea el MUS y encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Será publicado el 29 de octubre por el Diario Oficial de la UE y entrará en vigor el 3 de noviembre, si bien su efectiva puesta en marcha se demorará 12 meses desde la fecha de entrada en vigor, como se había acordado previamente.

Tal y como se había negociado previamente, el Parlamento Europeo y el BCE sellan el 7 de noviembre de 2013 un acuerdo interinstitucional⁴⁴ por el que se fijan los procedimientos para la rendición de cuentas del BCE hacia el Parlamento en el ejercicio de su función supervisora, como exigencia esencial del principio democrático que preside la Unión.

En paralelo al acuerdo anterior, el 12 de diciembre de 2013 también entra en vigor el Memorando de Entendimiento⁴⁵ entre el Consejo de la UE y el BCE sobre los aspectos prácticos

³⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de Prensa de 18 de abril de 2013*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/136846.pdf

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación del 10 de julio de 2013 COM/2013/0520 final. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0520/COM_COM\(2013\)0520_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0520/COM_COM(2013)0520_EN.pdf)

⁴¹ Detalle de los textos aprobados: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20130912+TOC+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

⁴² PARLAMENTO EUROPEO. *Nota de Prensa de 12 de septiembre de 2013*. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130912IPR19704/html/Declarationof-the-President-of-the-EP-and-of-the-President-of-the-ECB>

⁴³ Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013.

⁴⁴ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el BCE sobre la cooperación en los procedimientos relativos al mecanismo único de supervisión, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0404&language=ES>

⁴⁵ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015963%202013%20INIT>

del ejercicio de la rendición de cuentas democrática de las funciones de supervisión del BCE en este caso ante el Consejo.

El 19 de diciembre de 2013, el Consejo fija su postura respecto del establecimiento del MUR⁴⁶, quedando fijadas las principales características del mismo y del Fondo que lo acompaña. El 20 de marzo de 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzan un acuerdo provisional⁴⁷ sobre el MUR, sobre la base de la propuesta de la Comisión.

El Parlamento Europeo, el 15 de abril de 2014, adopta los textos legislativos para la creación del MUR⁴⁸, conforme a lo acordado un mes antes y antes de que se disolviera la Cámara para celebrar elecciones.

El 15 de mayo de 2014 entra en vigor el Reglamento marco del MUS⁴⁹, que establece la estructura para la cooperación entre el BCE y las Autoridades Nacionales Competentes, así como determinadas obligaciones para las entidades financieras.

La Comisión se congratula⁵⁰ de que 26 Estados miembros hayan firmado el acuerdo intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de contribuciones al Fondo Único de Resolución, una parte esencial del Mecanismo de Resolución, el 21 de mayo de 2014

El MUR se crea finalmente mediante el Reglamento 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵¹, cuya publicación en el Diario Oficial de la UE se produce el 30 de julio de 2014.

Para el cálculo de las contribuciones que cada banco debe efectuar para sufragar los gastos del MUR, se adopta la normativa en forma de regulación delegada⁵² por la Comisión Europea del 8 de octubre de 2014.

Sobre el cálculo de las contribuciones al Fondo Único de Resolución, tras varias propuestas de la Comisión en los meses de octubre y noviembre de 2014, el 9 de diciembre de 2014 se alcanza

⁴⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Nota de prensa de 18 de diciembre de 2013* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA. *Nota de prensa de 20 de marzo de 2014* http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-77_en.htm?locale=en

⁴⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0341>

⁴⁹ Reglamento 468/2014 del BCE de 16 de abril de 2014 por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS). https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32014r0468_es_txt.pdf

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Nota de prensa del 21 de mayo de 2014* http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-165_en.htm?locale=en

⁵¹ Reglamento (UE) No 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) no 1093/2010 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0806&from=EN>

⁵² C(2014) 7164 final http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/single-resolution-mechanism/index_en.htm

el acuerdo político en el seno del Consejo⁵³ que determina las contribuciones al Fondo de cada entidad, que será publicado el 22 de enero de 2015 en el DOUE.

Con los acuerdos ya concluidos en materia de resolución y todo encauzado para su plena puesta en funcionamiento, la Comisión, de manera incluso algo sorprendente, pues ya parecía estar casi fuera de la agenda, lanzó su propuesta sobre el tercer pilar de la unión bancaria. Así pues, el 24 de noviembre de 2015 presentó sus propuestas para avanzar en la unificación de la garantía de depósitos. En palabras de la propia Comisión: “*La unión bancaria se creó para sostener la confianza en los bancos participantes: un sistema europeo de garantía de depósitos fortalecerá la unión bancaria, afianzará la protección de los depositantes bancarios, reforzará la estabilidad financiera y reducirá aún más el vínculo entre los bancos y sus deudas soberanas.*”⁵⁴ La propuesta se basa en una evolución en tres fases que van desde el reaseguro de los sistemas nacionales hasta el pleno aseguramiento común pasando por una fase intermedia de coaseguro.

El 16 de diciembre de 2015 la Comisión adopta otra regulación delegada⁵⁵ donde se fijan los principios generales y los criterios para la estrategia de inversión y las reglas de administración del Fondo Único de Resolución.

Finalmente, el 1 de enero de 2016, entra plenamente en vigor el MUR con su Fondo asociado, con plenos poderes para la Autoridad Única de Supervisión⁵⁶. Se completa así el segundo pilar de la unión bancaria.

Se demuestra, por lo tanto, que en un contexto donde la celeridad era un requisito necesario, se pueden realizar avances importantes en la integración europea con la implicación de multitud de actores. Sin cambiar el marco jurídico de referencia (los tratados), las regulaciones discutidas y finalmente promulgadas en un espacio de tiempo muy reducido dada la complejidad de las mismas, han modificado sustancialmente la regulación del negocio bancario en Europa.

V. LOS TRES PILARES DE LA AUTÉNTICA UNIÓN BANCARIA

Como se ha visto, en apenas dos años desde que se incluyó en la agenda europea la idea de la unión bancaria, se concretaron los acuerdos necesarios para poner en marcha los dos primeros pilares de la misma. Todo ello, de manera simultánea al trabajo que se estaba realizando en materia de armonización normativa, como se ha explicado anteriormente.

A continuación, analizaremos el funcionamiento de los instrumentos nuevos con los que se ha centralizado la supervisión y la resolución de las entidades de crédito de la zona del euro: el

⁵³ Reglamento de ejecución (UE) 2015/81 del Consejo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R0081&from=EN>

⁵⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Nota de prensa de 24 de noviembre de 2015.* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6152_es.htm

⁵⁵ C(2015)9013 final. http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/single-resolution-mechanism/151216-delegated-regulation_en.pdf

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Nota de prensa de 31 de diciembre de 2015.* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6397_en.htm?locale=en

MUS y el MUR. En tercer lugar, analizaremos la propuesta de la Comisión sobre el sistema unificado de garantía de depósitos.

En los dos primeros casos, las regulaciones se han realizado a través de la técnica del reglamento. Estos reglamentos son la plasmación de un intenso proceso de debate en el seno de las diferentes instancias de la UE. En una época donde el método intergubernamental parecía imponerse al método comunitario, el alumbramiento de ambos reglamentos confirma cómo uno y otro método pueden ser complementarios y, si existe voluntad política decidida, se pueden alcanzar objetivos importantes con la colaboración de muchas partes. El hecho de que se trate de reglamentos, con las connotaciones jurídicas que tiene en comparación con el otro instrumento legislativo típico de la UE, la directiva, demuestra la importancia que se ha dado a la supervisión y la resolución bancarias como elementos esenciales del avance en la integración europea que supone la unión bancaria. Los acuerdos políticos entre países que han existido detrás han sido importantes, pero mucho más importante ha sido el trabajo de las instituciones europeas implicadas, como puede comprobarse en las diferentes etapas enumeradas en el epígrafe anterior.

1. El Mecanismo Único de Supervisión: Reglamento 1024/2013 del Consejo

Tras todos los debates que se sucedieron en los distintos foros europeos, lo cierto es que el reglamento que da vida a la Supervisión Bancaria Única es un hito muy relevante en el camino de la construcción europea. Como ha señalado FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDRÉS, el mecanismo no se ha quedado en un mero intento de coordinar las políticas nacionales sino que se *“ha optado por un auténtico supervisor federal europeo, poniendo los cimientos fundacionales de la nueva arquitectura de la unión bancaria”*⁵⁷.

a) Título habilitante

El reglamento que crea y pone en marcha el MUS se dictó al amparo del artículo 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la UE cuyo tenor literal es: *“El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros”*.

Aunque en algún momento se llegó a plantear una modificación de los tratados para dar un amparo mayor a los avances de la unión bancaria, en el ámbito de la supervisión única se consideró aceptable acudir al existente 127.6 y acomodarse a sus restricciones, pues era la forma más rápida y el compromiso político era de ponerlo en marcha cuanto antes.

⁵⁷ FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDRÉS, Fernando (dir.). *Anuario del euro 2013*. Fundación de Estudios Financieros y Fundación ICO, Madrid, 2014, p.186.

Como señala UGENA TORREJÓN, la elección de este camino rápido tiene como “peaje” las limitaciones que impone el propio artículo⁵⁸. La primera limitación vendría del que las tareas que señala el tratado deben ser específicas, dando a entender que no es una puerta abierta a que sean prácticamente todas las tareas de supervisión, como efectivamente finalmente se ha realizado en el caso de las entidades significativas, llevando hasta el límite la interpretación del artículo habilitante. Este mismo autor también considera que la no modificación de los tratados ha provocado que para garantizar la separación entre la política monetaria independiente del BCE y su labor supervisora haya habido que realizar un esfuerzo normativo suplementario, como se verá más adelante.

Esta cierta debilidad que subyace del hecho de tener un sustento legal algo débil colocó a los países más reacios a este avance institucional, en particular a los que no forman parte del euro, en una posición de fuerza, lo que les permitió introducir las salvaguardas necesarias para proteger sus intereses, como lo es la subordinación del BCE a la EBA y la posibilidad de participar voluntariamente en el MUS o de abandonarlo en caso de desacuerdo insuperable, como señala⁵⁹ HINOJOSA-MARTÍNEZ.

LAGUNA DE PAZ reflexiona⁶⁰ acertadamente sobre la legalidad del diseño institucional a través de este título habilitante. En primer lugar, sobre si la supervisión bancaria es una materia compartida sujeta por lo tanto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (artículo 4 TFUE), concluye que de una interpretación sistemática de los tratados se llega a la conclusión de que existe una vinculación con la competencia exclusiva de la UE en relación con la política monetaria. De hecho, el artículo 127.6 está incluido en el Título VIII, sobre la política monetaria. Pero incluso si la supervisión no se considera incluida en ese ámbito, el reparto de competencias entre autoridades europeas y estatales demostrarían que se está respetando la subsidiariedad, al no atribuir todas las funciones al BCE (aunque sí las más importantes).

Este mismo autor también sale al paso de las posibles críticas al sistema al establecerse nuevos órganos específicos en el seno del BCE no contemplados por el Tratado ni por el Estatuto del BCE. Apela aquí al principio general de quien puede lo más, puede lo menos, en el sentido de que, si el Tratado permite atribuir al BCE funciones supervisoras, debe permitir también el establecimiento de una determinada organización interna para ejercer dichas funciones, siempre que no entre en conflicto con las funciones básicas. También la doctrina de los poderes implícitos (artículo 352 TFUE) apuntaría en esta misma dirección.

⁵⁸UGENA TORREJÓN, Roberto. “El Mecanismo Único de Supervisión Europeo”. En; *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 36/2014, Madrid, p.11.

⁵⁹HINOJOSA-MARTÍNEZ, Luis M. “The Role of the ECB in the supervision of credit institutions”. En En HINOJOSA-MARTÍNEZ, Luis M y BENEYTO J. María (eds.). *European Banking Union. The New Regime*. Wolters Kluwer Law & Business, Países Bajos, 2015, p. 67.

⁶⁰LAGUNA DE PAZ, Carlos. “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”. En *Revista de Administración Pública*, Madrid, mayo-agosto 2014, pags. 57-58.

b) El modelo de supervisión que configura el reglamento

Respecto al contenido en sí del reglamento, se pueden distinguir cinco bloques:

1) **Ámbito de aplicación espacial:** la zona del euro y el resto de países que quieran adherirse:

Conforme al reglamento, la supervisión por parte del BCE se aplicará a las entidades de los países cuya moneda es el euro y a los Estados miembros cuya moneda no sea el euro pero que haya establecido una cooperación estrecha en el sentido del artículo 7 del propio reglamento, que es el que fija las relaciones entre el BCE y las autoridades de estos Estados con moneda propia. Hasta el momento, ningún país se ha acogido a esta posibilidad, por lo que el MUS queda circunscrito de momento a los países de la zona del euro.

2) **Ámbito de aplicación subjetiva:** Concepto de entidad significativa:

Un concepto clave en la estructura de supervisión diseñada por este reglamento es el de entidad significativa. El artículo 6 es el que define los criterios para que una entidad tenga esta consideración (debe cumplir alguno de ellos):

- Valor total de sus activos superior a 30.000 millones de euros
- Ratio de activos sobre PIB de su Estado mayor al 20% (salvo que los activos no superen los 5.000 millones).
- Que sea una de las tres entidades más grandes del Estado participante.
- Que, a juicio del supervisor, tenga importancia en el país o actividad transfronteriza, o hayan recibido ayudas europeas.

Con estos criterios, se elaboró un listado⁶¹ de entidades significativas, que el BCE hizo público con carácter previo al inicio de su actividad supervisora. Estos criterios han dado lugar a un modelo de supervisión “asimétrico” como ha resaltado DE LA DEHESA, citado por URÍA FERNÁNDEZ⁶², pues el BCE controlará directamente el 90% del sistema bancario español y únicamente el 50% del alemán.

La importancia de la determinación de una entidad como significativa estriba en que para estas la supervisión la ejercerá directamente el BCE. El resto de entidades, las menos significativas, seguirán bajo la supervisión de las autoridades nacionales competentes, aunque siempre bajo los criterios y directrices del propio BCE, que es el responsable del funcionamiento eficaz y coherente del MUS, en los propios términos del reglamento (artículo 6.1).

⁶¹ El listado original puede consultarse en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssm-listofsupervisedentities1409es.pdf>. Su versión más actualizada es: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/intro_list_sse_160101.es.pdf?8d7c83260905f6666e587e031a16f293

⁶² URÍA FERNÁNDEZ, Francisco. “Novedades en la construcción de la Unión Bancaria Europea”. En *Diario La Ley*, nº 8223, Sección documento on-line, 7 enero 2014.

Aunque la coordinación general es del BCE como se ha dicho, se añade una importante facultad que cierra el sistema: el BCE podrá recabar para sí la supervisión de cualquier entidad no significativa, previa consulta a las autoridades nacionales.

3) Funciones del BCE en su labor supervisora:

Aunque el reglamento apela al principio de subsidiariedad, como no puede ser de otra manera, según el cual *“las funciones de supervisión no atribuidas al BCE deben seguir siendo competencia de las autoridades nacionales”* (considerando 28 del reglamento), lo cierto es que el grueso de las funciones que forman parte de la labor supervisora han sido encomendadas al BCE, quedando prácticamente vacío de contenido la remisión a las autoridades nacionales. Se relatan en el artículo 4 del reglamento, que tiene nueve apartados que abarcan las más variadas funciones, que pueden agruparse así:

- Autorización de las entidades de crédito.
- Competencia sobre sucursales de entidades procedentes Estados no participantes.
- Régimen de adquisición y venta de participaciones cualificadas en entidades de crédito.
- Velar por el cumplimiento de los requisitos prudenciales sobre fondos propios, titulización, apalancamiento...
- Garantizar el cumplimiento de las obligaciones sobre gobernanza de las entidades.
- Llevar a cabo revisiones supervisoras *“para determinar si las estructuras, estrategias, procesos y mecanismos establecidos por las entidades de crédito y los fondos propios de dichas entidades garantizan una gestión y cobertura adecuadas de sus riesgos”*.
- Sobre la base de esta supervisión, *“imponer a las entidades de crédito requisitos específicos de fondos propios adicionales, requisitos específicos de publicación, requisitos específicos de liquidez”*
- Supervisar a las empresas matrices, conglomerados financieros... cuando proceda.

4) Estructura organizativa:

El principal órgano que crea el reglamento es el Consejo de Supervisión, en donde tengan cabida representantes del BCE y de las autoridades nacionales competentes. Su regulación está contenida en el artículo 26, en donde se detalla la composición, funciones y mecanismos de toma de decisión.

Se establece una organización separada dentro del BCE, para no interferir en los asuntos de política monetaria, con presupuesto y cuentas anuales diferenciadas y personal propio. Los costes de la supervisión serán repercutidos a las entidades según las previsiones del artículo 30.

5) Independencia, separación de funciones y rendición de cuentas:

Uno de los principales aspectos que preocupaban a los negociadores ante a la puesta en marcha del MUS es que su otorgamiento al BCE podría interferir en su principal labor que es la estabilidad de precios mediante los instrumentos de política monetaria. Se optó por residenciar la supervisión centralizada en el BCE por motivos prácticos (la alternativa de crear una nueva institución era mucho más costosa en términos operativos y de tiempo, en un momento en el que

la rápida puesta en marcha era prioridad⁶³) y, añadimos nosotros, por motivos reputacionales. El prestigio del BCE ganado por su seriedad y profesionalidad en el ejercicio de sus funciones desde su creación es un activo que ha querido y sabido ser aprovechado para que lidere la supervisión unificada, de manera que nadie puede poner en duda su profesionalidad, capacidad técnica e imparcialidad.

c) Puesta en funcionamiento

Asumir la supervisión directa de casi el 80% de los activos bancarios de la zona del euro e indirecta del resto era una responsabilidad de primerísima magnitud. Para hacer frente a este reto, la nueva autoridad supervisora, y así se decidió en los acuerdos políticos que la gestaron, quiso asegurarse un punto de partida sólido a partir del cual comenzar a desplegar sus funciones. Este punto de partida lo constituye el proceso de evaluación global (*comprehensive assessment*), que llevaron a cabo el BCE y las autoridades nacionales competentes, en colaboración con la Autoridad Bancaria Europea.

Esta evaluación global consta de dos elementos, en primer lugar una evaluación de la calidad de los activos (*asset quality review –AQR–*) y en segundo lugar, unas pruebas de resistencia (*stress test*). La primera parte trata de homogeneizar a nivel europeo la valoración de los activos en los balances de los bancos y sirve de punto de partida para la evaluación de la resistencia de los bancos a dos escenarios, el central y el adverso.

Se trataba del paso previo, a modo de *due diligence*, a la asunción por parte del BCE de las funciones supervisoras en el marco del MUS.

Los resultados fueron publicados el 26 de octubre de 2013, sólo unos días antes de la entrada en funcionamiento del MUS. El resultado fue que 25 entidades mostraron déficit de capital en alguno de los tres elementos del ejercicio (AQR, stress test base y stress test adverso), por importe cercano a los 25.000 millones de euros. Sin embargo, 12 de las entidades ya habían tomado a lo largo de 2014 las medidas necesarias para cubrir esa carencia de capital (los datos de partida eran anteriores a enero de 2014). Algunas de las otras 13 también redujeron en este tiempo sus necesidades, por lo que el déficit de capital se encontraría por debajo de los 10.000 millones⁶⁴.

Superadas con éxito las pruebas de resistencia (pues los problemas detectados pueden considerarse menores), el MUS estaba completamente preparado para operar, como el propio BCE afirmaba en su cuarto informe trimestral de 2014⁶⁵, cuyas principales conclusiones eran:

⁶³ Así lo estima FERNÁNDEZ MENDEZ DE ANDRÉS, *Anuario...* op. cit. p. 187.

⁶⁴ Los detalles de la metodología y resultados del ejercicio pueden consultarse en: BANCO CENTRAL EUROPEO. *Aggregate report on the comprehensive assessment*. Octubre 2013. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggreatereportonthecomprehensiveassessment201410.en.pdf>

⁶⁵ BANCO CENTRAL EUROPEO. *Informe Trimestral del MUS 4/2014*. Noviembre 2014. <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/InformeTrimestralMUS/fic/ssmqr20144es.pdf>

- El BCE está preparado para asumir plenamente las funciones de supervisión que le atribuye el reglamento del MUS un año después de su entrada en vigor, esto es, el 4 de noviembre de 2014.

- La evaluación global ha concluido en el calendario establecido.
- Las estructuras de gobierno del MUS están plenamente operativas.
- La contratación de personal para el MUS ha avanzado a buen ritmo.
- Los equipos conjuntos de supervisión (ECS) están operativos y preparados para comenzar la supervisión diaria de las entidades de crédito significativas.

- La Guía de Supervisión Bancaria se publicó en todas las lenguas oficiales de la zona del euro el 29 de septiembre de 2014.

- El Reglamento del BCE sobre las tasas de supervisión fue adoptado por el Consejo de Gobierno y se publicó el 30 de octubre de 2014.

- Los trabajos preparatorios también han avanzado satisfactoriamente en muchas otras áreas, como infraestructura de TI, equipamiento, comunicación interna y externa, organización logística, y servicios jurídicos y estadísticos. Esto también hace posible que el MUS esté plenamente operativo el 1 de noviembre de 2014

Por lo tanto, tras los intensos preparativos técnicos, el 4 de noviembre de 2014 comenzó a operar el MUS al amparo del Reglamento del 15 de octubre de 2013 que lo crea. Se trata de un hito importante en la construcción europea, primer pilar firme de la unión bancaria europea.

d) Evaluación de su primer año y medio de funcionamiento

Durante los meses que van desde su plena puesta en funcionamiento, el MUS ha realizado sus funciones con total normalidad, lo que puede considerarse un éxito, dada la complejidad del proceso y el escaso tiempo en el que se ha desplegado.

En marzo de 2015, con apenas seis meses de funcionamiento se publicó el primer informe anual del MUS⁶⁶. De estos primeros meses de operatividad se destaca que: “*nuestros supervisores aplican el código normativo único con diligencia y asertividad (...) Seremos un supervisor exigente, aunque en todo momento nos esforzaremos para que nuestra actuación sea justa e imparcial*”.

Para llevar a cabo sus funciones se han configurado equipos conjuntos de supervisión, integrados por personal del BCE y de las autoridades nacionales competentes, en donde la coordinación corresponde al BCE. En el mismo documento se destaca que: “*la estructura de estos equipos, combina el profundo conocimiento específico de los supervisores nacionales con la experiencia multidisciplinar del BCE*”.

⁶⁶ BANCO CENTRAL EUROPEO. *Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE 2014*. Marzo de 2015. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2014.es.pdf?30127fcc826a95057fd593b75b55640e>

En marzo de 2016 se publica el segundo informe anual⁶⁷, ahora ya con la perspectiva de un año y medio de supervisión centralizada y con una visión muy positiva, aunque todavía con retos por afrontar. Se destaca la contribución a la seguridad y solidez de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero, así como la unidad e integridad del mercado interior. El balance es positivo pero el BCE afirma que: “*no cabe duda de que no hemos alcanzado aún nuestro objetivo de una supervisión bancaria verdaderamente europea, pero estamos mucho más cerca de conseguirlo*”

Uno de los aspectos que destaca la Presidenta del Consejo de Supervisión Danièle NOUY, en línea con lo que se ha comentado más arriba en relación con la armonización normativa es la dificultad que añade a la labor supervisora esta dispersión normativa. Sostiene que no es posible reforzar la armonización de las prácticas supervisoras en el MUS sin una mayor armonización de las normas. El caso más claro son la multitud de disposiciones de la directiva y el reglamento de requisitos de capital en las que se deja discrecionalidad a los supervisores o a los gobiernos para su aplicación, lo que tiene efectos relevantes sobre la comparabilidad de las ratios de capital y añaden complejidad, llegando incluso a provocar arbitraje regulatorio.

Para algunos países, como el nuestro, acostumbrados a una supervisión excesivamente basada en el cumplimiento de determinadas ratios sobre magnitudes contables, la llegada del supervisor único ha supuesto un cambio en la cultura supervisora hacia una más amplia, que combina distintos enfoques. Además de la guía de supervisión, que es pública, el BCE en colaboración con las autoridades nacionales ha elaborado un documento denominado “manual de supervisión” en el que se describen los procesos y la metodología para la supervisión, cuyo contenido no es público, pero es el que manejan los equipos encargados de la supervisión. Como señala TORRES, que forma parte de estos equipos, no es posible reflejar en un manual toda la complejidad del proceso supervisor y, por lo tanto, su interpretación está sujeta a cierta discrecionalidad. En consecuencia, persiste cierto grado de heterogeneidad en los enfoques supervisores. En este sentido: “*deberá encontrarse un balance adecuado entre los análisis de tipo prospectivo (como la evaluación de los modelos de negocio) o cualitativo (como la evaluación de los riesgos de conducta o el análisis de la gobernanza) y la atención debida a la calidad de la información financiera que constituye la base para apreciar la solvencia de las entidades*”⁶⁸.

Esta diversidad de enfoques, y la entrada de ciertos requerimientos cualitativos ha llevado a algunos autores a plantearse, en el marco de los límites de la supervisión bancaria, la idoneidad de los mismos. URÍA manifiesta: “*Cuando el supervisor se aleja de los estándares regulatorios, expresados en forma de requerimientos cuantitativos y, en su lugar formula recomendaciones de un carácter más cualitativo suele adentrarse en terrenos más inseguros desde el punto de vista de la legitimidad de su actuación y juicio*”⁶⁹.

⁶⁷ BANCO CENTRAL EUROPEO. *Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE 2015*. Marzo de 2016. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2015.es.pdf?a791f00640b8cdfcae7e720ed52e1335>

⁶⁸ TORRES, Xavier. “El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales”. En *Revista de Estabilidad Financiera*. Núm. 39, noviembre de 2015. Banco de España, Madrid, p. 26-27

⁶⁹ URÍA, Francisco. “Un año desde el comienzo del Mecanismo Único de Supervisión: Una primera evaluación de la actividad supervisora del Banco Central Europeo”. En FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS,

En cualquier caso, el BCE parece consciente del reto al que se enfrenta al encargarse de la supervisión de todas las entidades denominadas significativas, y el método de trabajo escogido a través de equipos conjuntos (personal del BCE y personal de la autoridad nacional competente) debe permitir acometer su tarea de manera uniforme, pero también conociendo las particularidades de las entidades en cada país.

El reto, en definitiva, es que la supervisión sea una herramienta útil para detectar problemas en las entidades de manera temprana y así poder corregir posibles situaciones con mayor rapidez. Para ello, la supervisión debe ser una actividad dinámica, que se adapte a las necesidades de cada momento, respetando, claro está, la necesaria previsibilidad de sus actuaciones.

2. El Mecanismo Único de Resolución: El Reglamento 806/2014 y el acuerdo intergubernamental

Como se ha visto, tras la pronta implementación del MUS, se hacía ineludible abordar el segundo pilar de la unión bancaria, esto es, implementar un sistema que permitiera la reestructuración y resolución ordenada de las entidades financieras en problemas. Con la directiva de resolución ya en vigor, carecía de sentido continuar dejando en el ámbito de las autoridades nacionales su aplicación, existiendo ya una supervisión centralizada. Las carencias de la directiva, que, aunque fue un paso importante en la armonización normativa no se centralizaba de ningún modo la toma de decisiones y dejaba márgenes de discrecionalidad a las autoridades nacionales que restaban credibilidad al sistema, empujaron a la adopción de la resolución centralizada.

La implementación del MUR ha sido algo más compleja que en el ámbito de la supervisión. Al no existir ninguna institución que pudiera asumir estas funciones, ha habido que crear una Junta Única de Resolución, que es la autoridad competente en la materia. Pero al mismo tiempo, se hacía necesario que existiera un Fondo de Resolución que respaldara eventuales procesos de resolución. Este Fondo era una exigencia de la directiva, que se residenciaría en cada país si no se hubiera avanzado en la construcción de este mecanismo unificado. Una vez que existe el mecanismo, era necesario construir un Fondo, aunque en este caso ha habido que recurrir a la firma de un acuerdo intergubernamental para configurar determinados aspectos del mismo.

El objetivo último es que se mejore la situación para los Estados miembros, sus contribuyentes, sus bancos y para la estabilidad financiera y económica del conjunto de la Unión, sobre la base de un sistema centralizado de toma de decisiones efectivo y rápido, adoptado por un ente dotado de experiencia y especialización, que limite el efecto sobre las finanzas públicas. Para ello, se crea también un Fondo Único de Resolución dotado de fondos provenientes de la propia industria bancaria que ayude a proteger todavía de manera más efectiva a los contribuyentes.

a) Título habilitante

La base jurídica sobre la que se fundamenta es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la UE: *“El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”*.

Este artículo permite la adopción de medidas para la armonización de las regulaciones nacionales para favorecer el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. El MUR establece una estructura integrada de toma de decisiones en línea con la labor supervisora del MUS y elimina la desventaja que podrían tener los bancos no participantes en el MUS.

Nuevamente estamos ante una interpretación extensiva de una norma marco bastante genérica. La mejora del funcionamiento del mercado interior es el objetivo último de la unión bancaria y del MUR en particular. Sin embargo, la creación de un ente tan importante quizá debería haberse hecho reformando los tratados para que el acomodo fuera mucho mejor. En cualquier caso, nadie ha planteado excesivas dudas sobre la legalidad de la habilitación, de hecho, las dudas que existían por parte del Consejo Europeo fueron resueltas a través de la separación de cierta regulación del Fondo a un Acuerdo Intergubernamental como se verá más adelante. Esta complejidad es parte del precio que ha habido que pagar por tratar de ser rápidos y efectivos en la respuesta de un problema, pues el momento político era muy complicado para reformar los tratados.

El considerando 122 expone los objetivos del reglamento: *“crear un marco europeo único, eficaz y eficiente para la resolución de los entes y garantizar la aplicación coherente de las normas de resolución”*, que considera que *“no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que puede lograrse mejor a escala de la Unión”*. Se está enunciando el principio de subsidiariedad recogido en el artículo 5 del Tratado de la UE. También se afirma que el reglamento respeta el principio de proporcionalidad pues no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

b) Articulación: Reglamento y Acuerdo Intergubernamental

Se utiliza la figura del reglamento para garantizar la aplicación centralizada de las normas de resolución, por su aplicabilidad directa. Sin embargo, ciertas partes de la regulación del Fondo Único de Resolución no pudieron realizarse a través del reglamento, sino que tuvieron que formalizarse a través de un acuerdo intergubernamental⁷⁰, como ya se ha comentado, para evitar ciertas trabas legales. En particular, la transferencia de los fondos recaudados por las autoridades nacionales de resolución hacia el Fondo y la mutualización de los recursos financieros disponibles

⁷⁰ Acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las contribuciones al Fondo Único de Resolución <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+8457+2014+INIT&l=es>

en los compartimentos nacionales son objeto de regulación mediante este acuerdo intergubernamental.

Para que la Junta Única de Resolución comenzara a operar con plenas responsabilidades el 1 de enero de 2016 se exigía que el acuerdo intergubernamental estuviera ratificado por un número de países que representara, al menos, el 90% del total de votos ponderados. Así ocurrió y por lo tanto, el conjunto MUR y FUR comenzaron su andadura en la fecha prevista.

c) Funcionamiento de Mecanismo Único de Resolución

Se crea la Junta Única de Resolución, que es una agencia de la Unión y es la responsable de la elaboración de los planes de resolución y de la adopción de las decisiones relacionadas. Está formada por su presidente, cuatro directores y un miembro nombrado por cada uno de los Estados miembros participantes, que representan a su respectiva autoridad nacional. La Comisión y el BCE también tendrán un representante, pero sin derecho a voto.

La Junta de Resolución puede reunirse en sesión ejecutiva, en donde no estarán presentes los representantes nacionales, o en plenario, donde todos los miembros participarán. Se encomiendan a este último las decisiones más importantes, entre ellas, el uso del Fondo Único en cuantía superior a los 5.000 millones de euros (para lo cual deberá contarse con mayoría simple y además el voto favorable de miembros que representen, al menos, el 30% de la capacidad del Fondo).

1) Ámbito de aplicación

La Junta será responsable para las siguientes entidades (artículo 7):

- Entidades significativas según el criterio del MUS o sobre las que el BCE haya decidido ejercer la supervisión.
- Grupos transfronterizos no incluidos en el punto anterior
- Entidades en las que los Estados miembros hayan decidido que sea la Junta la que ejerza estas funciones.
- Cuando sea necesario el uso del Fondo Único de Resolución.

Seguirán existiendo las Autoridades Nacionales de Resolución, que tendrán bajo su competencia al resto de entidades, que por lógica serán las de menor tamaño y menor importancia sistémica. En cualquier caso, la Junta emitirá guías de funcionamiento para que las estas funciones sean ejercidas de manera coherente por todas las autoridades y, además, en último término puede recabar para sí el ejercicio de cualquier competencia si lo estima pertinente.

2) Elaboración de los planes de resolución (artículo 8)

La Junta es la encargada de elaborar los planes de resolución tras consultar con el BCE o la autoridad competente, de las entidades bajo su ámbito. El plan de resolución deberá establecer medidas de resolución que la Junta pueda emprender cuando un ente o un grupo reúna las condiciones para la resolución.

Los planes de cada entidad deben detallar las actuaciones que se llevarían a cabo en caso de activarse un proceso de resolución. El contenido mínimo está fijado en el artículo 8.9 y sus elementos esenciales son:

- La demostración de que es posible separar funciones esenciales en caso necesario para asegurar la continuidad en caso de problemas.
- Descripción de las medidas para eliminar obstáculos a la resolubilidad.
- Descripción de los procesos para determinar el valor de determinadas partes de la entidad, que podrían ser segregadas.
- Una explicación de la forma en que podrían financiarse las opciones de resolución sin contar con ayuda financiera pública (aparte de la utilización del Fondo) ni de provisión urgente de liquidez del banco central.
- Elaboración de distintos escenarios y opciones para la eventual resolución.

Uno de los aspectos más relevantes de las atribuciones a la Junta en esta fase previa es la facultad de eliminar los obstáculos a la resolubilidad (artículo 10). Esto es, cuando se aprecie que el modelo de negocio de la entidad, la composición de su balance o cualquier otra circunstancia dificultarían la aplicación de las normas de resolución, la Junta está facultada para instar a su modificación.

La Junta puede determinar “*que existen obstáculos importantes que impiden la resolución*” para lo cual está facultada a elaborar “*en cooperación con las autoridades competentes, un informe dirigido a la entidad o la empresa matriz en el que se analicen los obstáculos importantes que dificultan la aplicación efectiva de los instrumentos de resolución y el ejercicio de las competencias*”. En este primer paso, de constatación de los obstáculos, se establece la mera colaboración con las autoridades nacionales, pues no se están ejerciendo funciones ejecutivas, lo que tiene su relevancia como se verá a continuación.

Constatados estos obstáculos, la Junta en un primer momento dará la oportunidad a la entidad para su corrección. Pero si las medidas propuestas para la entidad no se consideran suficientemente apropiadas, puede dar un paso más y acudir a la autoridad nacional de resolución para que exijan al ente los cambios pertinentes: “*Si las medidas propuestas por el ente o la empresa matriz no reducen o eliminan efectivamente los obstáculos a la resolución, la Junta, tras consultar con las autoridades competentes y, en su caso, con la autoridad macroprudencial designada, adoptará una decisión en la que constate este hecho y dé instrucciones a las autoridades nacionales de resolución para que exijan al ente, la empresa matriz o cualquier filial del grupo afectado que adopte cualquiera de las medidas enumeradas en el artículo 11.*” (artículo 10.10)

En este sentido, la Junta no sería estrictamente la que obligaría a las entidades a acometer esos cambios. Sino que se haría a través de la autoridad nacional de resolución, conforme a su normativa propia. Estas facultades derivarían de la directiva de resolución y recuperación, que también prevé la eliminación de obstáculos a la resolubilidad y que ha debido ser transpuesta por todos los Estados. Como se comentará más adelante en el marco de la aplicación de la doctrina *Meroni*, se trata de una regulación que explora los límites del actual marco jurídico, pues como se ha comentado en otras ocasiones, es el peaje que hay que pagar por acomodarse a los tratados sin modificar.

BINDER ha apuntado⁷¹ que estas facultades para garantizar la resolubilidad de entidades pueden acabar sirviendo para que se implementen reformas estructurales en los bancos, lo cual es positivo en unos negocios hasta ahora dominados por la complejidad y la opacidad.

3) Objetivos y principios de la resolución

Los artículos 14 y 15 del reglamento desarrollan los principios que guían todo el sistema de supervisión y sus objetivos últimos. Se pueden resumir de la siguiente manera:

Principios:

- Los accionistas deben asumir las primeras pérdidas
- Los acreedores también podrán asumir pérdidas, tras los accionistas, y de acuerdo con el orden de prelación
- Los órganos de dirección deben ser sustituidos, salvo casos justificados.
- Los acreedores no deberán sufrir más pérdidas que los que habrían sufrido en un proceso de liquidación ordinario
- Los depósitos con cobertura deben estar completamente protegidos
- Para el caso de grupos, se debe minimizar el impacto sobre otras entidades, minimizando el impacto en la estabilidad financiera.

Objetivos:

- Garantizar la continuidad de las funciones esenciales.
- Evitar repercusiones negativas sobre la estabilidad financiera, previniendo posibles contagios y manteniendo la disciplina de mercado.
- Proteger los fondos públicos, minimizando el uso de ayudas.
- Proteger a los depositantes cubiertos.
- Tratar de minimizar el coste de la resolución.

4) El proceso de resolución

El procedimiento busca dar el mayor grado de independencia a la JUR dentro del actual marco legal de la UE, en tres etapas (artículo 18):

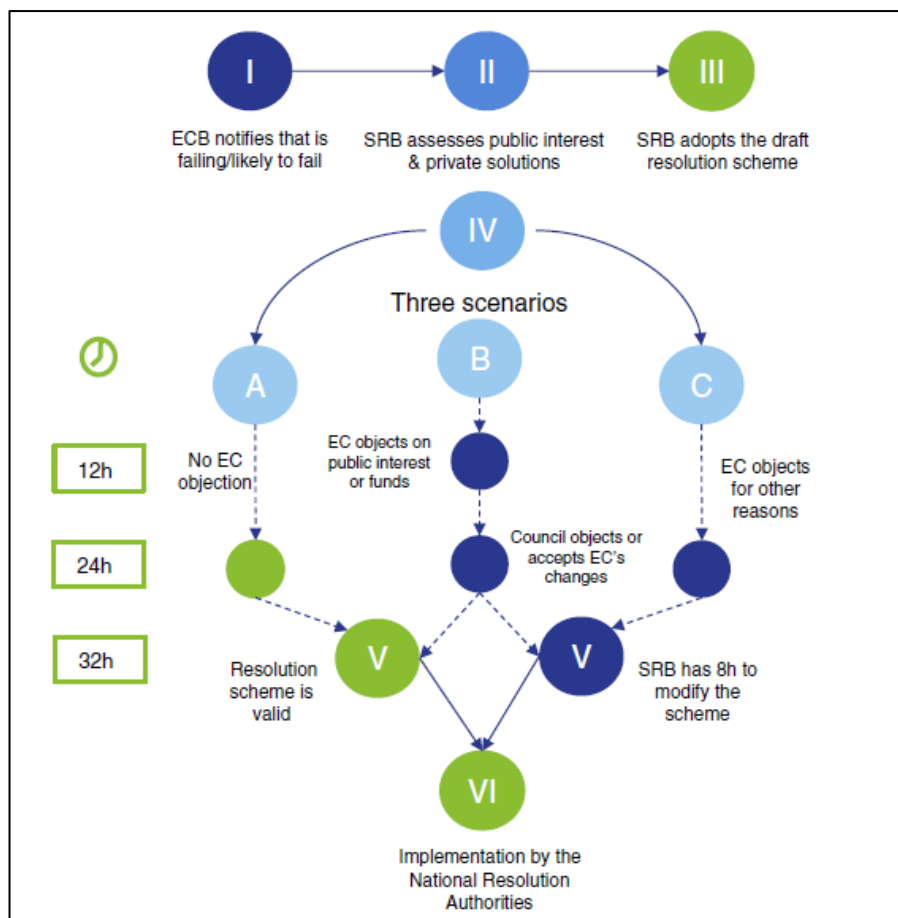
• Entrada en resolución. Cuando se determine que un banco está en graves dificultades o se prevé que va a estarlo, porque lo determine el supervisor (BCE, para las entidades del MUS), o porque lo determine la propia JUR (y se comunique al BCE). Las graves dificultades se considerarán cuando se cumplan ciertos requisitos, como en el caso de la directiva de resolución, relacionados con insuficiencia de fondos propios, pasivos superiores a los activos, imposibilidad de hacer frente a deudas vencidas... Se debe constatar, asimismo, que no hay alternativas privadas a la resolución y que existe interés público en la misma.

⁷¹ BINDER, Jens-Hinrich. "Resolution planning and structural bank reform". En CASTAÑEDA, Juan E., MAYES, David G. y WOOD, Geoffrey. *European Banking Union. Prospects and challenges*. Routledge. 2016, p.136 y 148.

• Adopción del plan de resolución. Si se dan los requisitos anteriores, la JUR adoptará un plan de resolución en donde se expliciten las herramientas que se van a utilizar y, si es preciso, el uso del Fondo Único de Resolución. Se debe dar traslado inmediato a la Comisión.

• Evaluación del Plan por parte de la Comisión y del Consejo. Los plazos son muy cortos para garantizar el éxito de la resolución. La Comisión dispone de 24 horas para aceptar el plan o rechazarlo (proponiendo modificaciones). Si lo acepta, se adopta el plan propuesto. Si la Comisión duda del interés público, lo someterá a consideración del Consejo, quien en 12 horas puede vetar el plan (en cuyo caso se liquida la entidad conforme a las leyes generales de insolvencia, pues se estima que no hay afectación a la estabilidad financiera) o aceptarlo, en cuyo caso se adopta. Si el rechazo de la Comisión es por desacuerdo en el uso del Fondo, también interviene el Consejo, que debe decidir sobre la propuesta de la Comisión. Por último, la Comisión también puede rechazar el plan y proponer enmiendas por otras razones y ahí no entraría el Consejo. Este complejo procedimiento ha sido esquematizado de manera bastante clarificadora por ABASCAL y otros⁷², cuyo diagrama reproducimos a continuación.

Cuadro 1: El procedimiento de adopción de decisiones sobre el plan de resolución



⁷² ABASCAL, María et al. "A banking union...", op. cit., p. 35

Si no ha habido objeciones, se adopta el plan de la JUR. Si se han propuesto modificaciones, la JUR dispone de ocho horas para adaptar el plan de resolución a las mismas.

Se ha criticado este procedimiento por su complejidad, con múltiples agentes que deben tomar decisiones en un corto espacio de tiempo. Lo cierto es que la complejidad es un hecho, motivado por el anclaje jurídico del sistema, como se desarrollará más adelante. Sin embargo, tal y como opinan CARRASCOSA y DELGADO, esta complejidad no debería ser perjudicial para el sistema en sí⁷³. Como recuerdan estos autores “*Europa tiene experiencia en funcionar así*”. El reto, para ellos, es obtener lo beneficioso de este esquema (actuaciones más sólidas y mejor fundadas al implicar a varios agentes) y reducir la parte negativa (necesidad de decidir en períodos muy breves).

d) La doctrina Meroni

Uno de los principales costes que ha habido que asumir al acometer las regulaciones de las instituciones de la unión bancaria sin reformar los tratados ha sido la complejidad de algunos de los mecanismos de toma de decisiones. El que acabamos de comentar sobre la adopción de los planes de resolución, en donde una entidad independiente como la JUR tiene que acabar sometiendo sus decisiones a otras instituciones europeas es paradigmático.

El considerando 24 del propio reglamento arroja algo de luz acerca de la causa de esta complejidad, al recordar que: “*solo las instituciones de la Unión pueden establecer la política de resolución de la Unión y que sigue existiendo un margen de discreción para adoptar cada dispositivo de resolución específico, es necesario prever una intervención adecuada del Consejo y de la Comisión, en cuanto instituciones que, de conformidad con el artículo 291 del TFUE, pueden ejercer competencias de ejecución*” A la Comisión se le atribuye: “*La evaluación de los aspectos discrecionales de las decisiones de resolución tomadas por la Junta*” Mientras que el Consejo ejerce “*un control efectivo de la evaluación realizada por la Junta sobre la existencia de un interés público y quien evalúe cualquier modificación significativa del importe del Fondo que deba utilizarse en una medida de resolución concreta*”

Esta configuración se debe a lo que se denomina la *doctrina Meroni*, según la cual sólo las instituciones que tienen base en los Tratados pueden adoptar decisiones que impliquen ejecución. En la sentencia de 1958 del Tribunal de Justicia referente al caso Meroni, se establecen límites estrechos a los poderes que pueden ser delegados a las agencias de la UE. La delegación de competencias ejecutivas, que deberán estar claramente definidas, “debe estar enteramente sujeta a la supervisión de la Comisión”. Es más, el Tribunal ha interpretado que la doctrina Meroni prohíbe a las agencias realizar ninguna decisión discrecional en el ejercicio de sus poderes delegados, función que correspondería a la Comisión sobre la base del principio de equilibrio de poderes.

⁷³ CARRASCOSA, Antonio y DELGADO, Mario. “Nuevo marco de resolución bancaria en la UE”. En *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos. (2015)*. Fundación de Estudios Financieros, 2015. p. 146

ALEXANDER ha reflexionado⁷⁴ sobre las consecuencias de esta doctrina para el MUR y si podría llegar a afectar a sus competencias de seguimiento, investigación y recomendación que tiene encomendadas antes de la activación de ningún proceso de resolución. Concluye que al tratarse de labores preparatorias no pueden considerarse verdaderamente ejecutivas. La verdadera ejecución aparecería con la implementación de un plan de resolución, para lo cual se exige la intervención de la Comisión y el Consejo en su caso. Sin embargo, en el marco jurídico actual, considera este autor que el MUR encuentra dificultades para su total operatividad.

De hecho, este mismo autor considera que los poderes que se le otorgan a la Junta en el marco de garantizar la resolubilidad de las entidades pueden exceder de lo admitido por la comentada doctrina *Meroni*. Aunque como se ha visto la ejecución final de la medida se deja en manos de la autoridad nacional de resolución, es cierto que la verdadera decisión discrecional de exigir dichos cambios se toma en el marco de la Junta, probablemente ejerciendo funciones que exceden de los límites de la citada doctrina.

Otra cuestión que puede plantearse sobre el papel de la Comisión en el proceso de adopción de decisiones en el marco del MUR, es el posible conflicto con sus funciones de control de las ayudas de Estado. La propia Comisión afirma que, debido a que la Comisión actúa siempre en interés de la Unión en su conjunto, aplicará los mismo estándares cuando analice una operación en el marco del MUR que cuando provenga de las autoridades nacionales⁷⁵. Lo cierto es que no hay ninguna previsión legal al respecto, aunque no debería ser necesario pues se trataría de dos funciones separadas. Así se expone también en el considerando 29 del reglamento.

e) Herramientas disponibles para la resolución

El conjunto de herramientas que pueden ser utilizadas dentro de un proceso de resolución son las contenidas en la directiva de resolución y recuperación, que actúa como el marco jurídico material sobre el que se sustenta todo el sistema. Las herramientas son las mismas, aunque la regulación es más detallada en el reglamento. A continuación, las repasamos de manera sucinta:

El artículo 24 prevé la **venta del negocio** por el cual se puede enajenar a un tercero partes del activo o del pasivo de la entidad en resolución. El dispositivo de resolución deberá contemplar las condiciones de esta venta.

El artículo 25 se refiere a la creación de una **entidad puente**, que básicamente es la creación de una nueva entidad que se quedará con parte del negocio del banco segregando por lo tanto la entidad en dos, una buena que debería poder seguir operando y otra mala destinada a la liquidación

⁷⁴ ALEXANDER, Kern. “European Banking Union: a legal and institutional analysis of the single supervisory mechanism and the single resolution mechanism”. En *European law review*, 2015, n 2, p. 179 y ss

⁷⁵ COMISIÓN EUROPEA. *A Single Resolution Mechanism for the Banking Union – Frequently asked questions*. MEMO/14/295 de 15 de abril de 2014. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-295 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-295_es.htm)

o a la venta a un tercero. El dispositivo de resolución deberá también contemplar las condiciones de estos traspasos y posteriores acciones.

La **segregación de activos** está regulada en el artículo 26. En este caso no se transmiten activos y pasivos de manera conjunta, sino que se trata de extraer los activos susceptibles de ser vendidos para tratar de maximizar su valor en el mercado. También se establecen las condiciones para realizarlo que deben recogerse en la resolución.

Por último, el artículo 27 realiza una prolija regulación del elemento esencial del sistema, que es la **recapitalización interna** (*bail-in*). Sobre la base de lo contenido en la directiva, se establecen las condiciones para realizar este proceso de asunción de pérdidas por parte de los acreedores. Podrá ser aplicado tanto para el caso de recapitalización de la entidad tal cual (en cuyo caso deberá garantizarse la viabilidad y solvencia de la misma a largo plazo tras el proceso) como para los casos de utilización de algunas de las herramientas anteriores.

Se establece que el dispositivo de resolución deberá fijar el porcentaje de reducción o conversión de los pasivos elegibles, los pasivos excluidos de este proceso y el plan de reorganización propuesto. A continuación, se establecen los pasivos no sujetos a este proceso por estar especialmente protegidos y se establecen las condiciones para excluir otros de manera puntual.

Por último, se fija cierta regulación del uso del Fondo, que se comenta a continuación.

f) El Fondo Único de Resolución

El reglamento crea el Fondo Único de Resolución, aunque como se ha comentado algunos de los aspectos de su regulación se remiten al Acuerdo Intergubernamental. La propiedad del Fondo recaerá en el Junta Única de Resolución, y su uso estará destinado exclusivamente a garantizar la aplicación eficiente de los instrumentos de resolución. No existe respaldo alguno de los presupuestos de la Unión ni de los presupuestos nacionales sobre las eventuales pérdidas del Fondo.

Esta es una de las principales críticas que se hacen al sistema, la inexistencia de respaldo fiscal al Fondo. Como afirman ABASCAL y otros, *“resulta imprescindible que se avance en la consecución de un mecanismo de respaldo público europeo, ya que su falta de concreción mina la credibilidad del MUR y podría poner en peligro los efectos de estabilización previstos gracias a la unión bancaria”*⁷⁶.

Sin embargo, lo cierto es que el sistema ya contiene suficientes elementos para pensar que la probabilidad de insuficiencia del Fondo sea remota, pues se establecen condiciones para su utilización: en línea con lo establecido en la directiva, los accionistas y tenedores de otros instrumentos afectados deberán haber asumido unas pérdidas de al menos el 8% del total del pasivo. En el caso de que fuera necesario su uso, el Fondo sólo podrá aportar ayudas equivalentes al 5% del total de pasivos. La Comisión ha calculado que en las recientes crisis bancarias no se

⁷⁶ ABASCAL, María et al. “A banking union..., op. cit., p. 37

habría sobrepasado en ningún caso el umbral del 13%. Algunos autores, como CONSTANCIO, señalan que ya el propio límite del 8% para la recapitalización interna debería ser suficiente en la inmensa mayoría de los casos. Según sus cálculos, entre 2008 y 2010 sólo un banco tuvo pérdidas superiores al umbral del 8%, y las pérdidas medias del conjunto de bancos en dificultades se situaron por debajo del 3%. Incluso en la crisis bancaria nórdica de los 90, ninguno de los bancos afectados superó esa referencia del 8%. Concluye este autor afirmando que “*el bail-in de accionistas y acreedores más el uso del Fondo de Resolución deberían en la mayoría de los casos concebibles ser suficiente para cubrir las pérdidas incurridas por un banco en graves dificultades*”⁷⁷.

En su momento fue objeto de intensa discusión la configuración del Fondo. Alemania fue el principal opositor al sistema de mutualización de riesgos. Finalmente, se llegó a un acuerdo más cercano a las posturas de la Comisión, según el cual se establece un período transitorio de ocho años para que se alcance la mutualización plena.

El Fondo comenzó a estar operativo el 1 de enero de 2016 y deberá alcanzar una cuantía equivalente al 1% del total de depósitos cubiertos de las entidades participantes, por lo que se prevé que en 2024 alcance un patrimonio de unos 55.000 millones de euros.

Hasta ese momento, las cantidades aportadas por las entidades de cada país irán a parar a compartimentos nacionales, que se irán fusionando progresivamente. El modelo de mutualización progresiva dispone que el primer año alcanzará el 40%, el segundo un 60% y los siguientes años se incrementará un 6,6% para llegar al 100% en el octavo año. Esto supone que se acudiría en primer lugar al compartimento nacional para tratar de sufragar los costes y si no fuera suficiente se acudiría a la parte común.

El año 2015 fue peculiar pues existía la obligación de constituir fondos de resolución nacionales conforme a la directiva en vigor, pero cuya existencia fue efímera para los países participantes en el MUR, pues a partir de 2016 se transfirió su patrimonio al FUR. A partir de entonces, lo recaudado por los países se debe integrar directamente en el Fondo, de acuerdo con el acuerdo intergubernamental.

Las entidades contribuirán al Fondo sobre la base de su tamaño y de su perfil de riesgo (artículo 70). Se contemplan también fuentes adicionales de financiación para el caso de insuficiencia: captación de fondos *ex-post* de las entidades, préstamos temporales entre compartimentos, endeudamiento en los mercados y financiación de fuentes nacionales (artículos 71 y ss). En este último caso podría tener un papel el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), en su faceta de recapitalización directa de bancos.

El Fondo podrá ser utilizado para aplicar las herramientas de resolución. En concreto (artículo 76), podría ser utilizado para garantizar los activos o pasivos de la entidad en proceso de resolución o de la entidad puente creada, realizar préstamos a estas entidades, adquirir activos, hacer aportaciones de capital a la entidad puente o a la entidad objeto de resolución tras el proceso

⁷⁷ CONSTANCIO, Vitor. “Banking Union: ... op.cit., p.3.

de recapitalización interna. Incluso podría utilizarse para resarcir de costes en los que hubieran podido incurrir los acreedores que superaran los que habrían asumido en un procedimiento de insolvencia ordinaria.

Por último, el artículo 79 regula el papel de los Fondos de Garantía de Depósitos en un proceso de resolución. La Junta deberá velar por que los clientes mantengan en todo momento el acceso a sus depósitos garantizados. El SGD correspondiente se subrogará en los derechos de los depositantes en el proceso de resolución.

3. La propuesta de Sistema Europeo de Garantía de Depósitos

Los importantes avances en los dos primeros pilares de la unión bancaria que acabamos de comentar y que cristalizaron en la puesta en marcha de dos sistemas novedosos de centralización de la supervisión y la resolución bancaria en el ámbito europeo contrastan con la excesiva lentitud con la que avanza el tercer pilar: la garantía de depósitos unificada. Este retraso puede achacarse a la falta de voluntad política por parte de algunos Estados miembros que pueden considerar que no es necesario dar este paso todavía y que la mayor parte de los beneficios de la unión bancaria ya pueden hacerse patentes a través de los dos primeros pilares.

En este sentido, ABASCAL y otros han recopilado⁷⁸ los argumentos a favor y en contra del avance hacia un sistema común de garantía de depósitos, que resumimos a continuación:

A favor:

- Se fortalece la red de seguridad financiera europea, pues el sistema actual es vulnerable a crisis sistémicas locales.
- Mitiga la complejidad de la arquitectura actual de la unión bancaria, completándola y fortaleciéndola. Aporta coherencia al sistema donde la supervisión y resolución ya están centralizados
 - Se reduce el coste de asegurar los depósitos al ampliarse y diversificarse los riesgos.
 - Establece un marco de competencia equilibrado entre todas las entidades y se elimina el riesgo de contagio del riesgo soberano.

En contra:

- No es necesario porque las nuevas normas sobre los Fondos de Garantías de Depósitos nacionales fortalecen su solvencia.
 - El nuevo marco de resolución europeo hace muy improbable que haya que recurrir a los FGD nacionales y llegado el caso su contribución sería muy limitada.
 - Genera cierto riesgo moral que puede desincentivar los esfuerzos a nivel nacional para controlar el riesgo bancario

⁷⁸ ABASCAL, María et al. “Avances en el marco de resolución europeo”. En FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, Fernando (dir.). Anuario del euro 2015. Fundación de Estudios Financieros y Fundación ICO, Madrid, 2015, p.180

- Supone una mayor mutualización que exigiría avanzar hacia la unión fiscal.

Desde otro punto de vista COLAERT compara⁷⁹ la situación actual de armonización a través de la directiva y el posible establecimiento de un sistema centralizado desde tres puntos de vista: eficiencia, establecimiento de un marco común y estabilidad financiera. En cuanto a la **eficiencia**, señala el método centralizado como más eficiente por tener un menor coste agregado, la mayor experiencia y especialización, la mejor gestión de crisis transfronterizas y las ganancias derivadas de la cooperación con los otros pilares de la unión bancaria. Del lado del establecimiento de un **terreno de juego común** destaca que la directiva no es suficiente para garantizar la uniformidad entre países, lo que genera distorsiones competitivas. Ante el argumento de que los sistemas nacionales están más cercanos a los mercados nacionales en los que operan las entidades y por lo tanto pueden adaptarse mejor a sus necesidades, se responde que justamente lo que se persigue es lo contrario en todo este proceso de integración financiera: mantener las visiones nacionales es inadecuado e ineficiente. Por último, respecto de la **estabilidad** que generaría el sistema centralizado, se argumenta que el mayor tamaño permitiría absorber mayores pérdidas, permitiría una mejor gestión de crisis transfronterizas y otorgaría mayor independencia de los gobiernos nacionales. Por otra parte, reconoce que la creación del fondo unificado incrementa el riesgo sistémico, por lo que debe estar sometido a reglas de gestión estrictas.

Con esta discusión encima de la mesa, ya parecía que se encontraba completamente fuera de la agenda europea el avance hacia su implementación. De hecho, la aprobación de la directiva que armonizaba las regulaciones se consideraba un importante paso que había que consolidar durante un período de tiempo antes de abrir el debate hacia un mecanismo unificado. Sin embargo, la Comisión presentó su propuesta de creación de un sistema europeo de garantía de depósitos el 24 de noviembre de 2015⁸⁰. Se trata construir el tercer pilar de la unión bancaria, hasta ahora ausente, relacionado con la protección de los depositantes a nivel europeo, más allá de la armonización operada por la directiva de garantía de depósitos ya comentada.

La propia Comisión justifica la necesidad de avanzar en este sentido de esta manera: “*La unión bancaria se creó para sostener la confianza en los bancos participantes: un sistema europeo de garantía de depósitos fortalecerá la unión bancaria, afianzará la protección de los depositantes bancarios, reforzará la estabilidad financiera y reducirá aún más el vínculo entre los bancos y sus deudas soberanas*”

La propuesta consta de un sistema en tres etapas: reaseguro en los tres primeros años, coaseguro en los siguientes y seguro pleno a partir de 2024. El sistema incluye salvaguardas para protegerse del riesgo moral y del posible uso inadecuado y que se gestionen los riesgos de manera prudente. Se trata por lo tanto de un sistema gradual, que se construye sobre el actual marco de la directiva y que no generará costes adicionales para el sector.

⁷⁹ COLAERT, Veerle. “Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in Need of a Third Pillar?” En *European Company and Financial Law Review*, 2015, vol. 12, no 3, p. 417-422

⁸⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicado de prensa de 24 de noviembre de 2015*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6152_es.htm

Las aportaciones estarán relacionadas con el riesgo de cada entidad y se incluirán garantías para que todos los sistemas participantes cumplan con la normativa de la Unión y compartan su filosofía. En principio el ámbito de aplicación serán los Estados que participan en el MUS, si bien estaría abierto a nuevos participantes.

Las principales características de cada una de las fases son:

- **Reaseguro.** En los primeros tres años, los sistemas nacionales sólo podrán acceder a los fondos del sistema europeo cuando hayan agotados sus propios recursos, siempre que se haya respetado lo contenido en la directiva. Estos fondos adicionales se podrían recibir pero sólo hasta un determinado nivel.

- **Coaseguro.** En esta fase no será obligatorio haber agotado los fondos del sistema nacional para acceder a los fondos europeos. El sistema comenzará con una participación del sistema común del 20% que se incrementará en los siguientes cuatro años.

- **Seguro pleno.** Transcurridos esos cuatro años, el aseguramiento pasaría a ser plenamente europeo.

Para hacer frente a estos compromisos, se creará desde el primer momento **un fondo europeo de garantía de depósitos**, financiado por las contribuciones de los bancos y gestionado por la Junta Única de Resolución.

Esta propuesta constituiría un importante paso adelante en la construcción de la unión bancaria, al fortalecer todavía más la confianza y alejar los riesgos para la estabilidad financiera que tienen los episodios de pánico bancario. Sin embargo, estos riesgos no van a desaparecer del todo nunca y para que el sistema fuera todavía más eficaz sería necesario avanzar⁸¹ en la implementación de un soporte (*backstop*) público a nivel europeo que garantizara en último término que el sistema no se va a quedar sin recursos ante una situación de crisis sistémica.

VI. CONCLUSIONES: BALANCE Y PRINCIPALES DESAFÍOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA UNIÓN BANCARIA

Como se ha analizado, la unión bancaria ha avanzado con paso firme en un corto espacio de tiempo. Desde 2012, en donde este concepto estaba completamente fuera de la agenda europea, la integración ha sido muy intensa, especialmente en los dos primeros pilares. Este proceso puede calificarse como el “*mayor avance registrado en la integración financiera europea después de la introducción del euro*”⁸². Sin embargo, el proceso no está exento de retos. Retos derivados de la celeridad de su adopción y retos derivados del complejo sistema institucional que se ha trazado. A continuación, repasamos los más relevantes.

⁸¹ ABASCAL, María et alii. “Avances ... op. cit., p.185.

⁸² MANZANO, Daniel y VALERO, Francisco J. (dirs.). *Guía del sistema financiero español (7ª ed)*. AFI y Funcas. Madrid, 2015, p. 103.

1. Éxito en breve espacio de tiempo

La llegada de la crisis financiera puso de manifiesto las carencias de la legislación europea en materia de regulación bancaria. Los importantísimos avances de integración en otras materias no habían tenido continuidad en materias tan sensibles para el mercado único y la integración financiera como la regulación que afecta a las entidades bancarias. En época de bonanza estas carencias no aparecieron, pero la llegada de la crisis provocó que afloraran de manera rápida.

Las decisiones se tomaron sobre la base de una necesidad urgente, pues los mercados estaban atacando con dureza a algunos Estados miembros. Esta presión externa ha permitido, por una parte, realizar un avance sin precedentes en un corto espacio de tiempo; por otra parte, la regulación resultante adolece de ciertas carencias que podrían haberse subsanado en un procedimiento más pausado.

A pesar de que se trata un proceso inconcluso, hay que poner de manifiesto el enorme éxito que supone para la integración europea haber sido capaces entre todas las partes implicadas de poner en pie sendos sistemas centralizados de supervisión y resolución bancarias en un espacio de tiempo tan breve.

Se demuestra que, si existe la voluntad política decidida, el método comunitario también puede ser eficaz y relativamente rápido. Aunque como se ha puesto de manifiesto en la actual crisis, el impulso principal tiene que seguir viniendo de los gobiernos, por lo que el método intergubernamental sigue siendo pieza clave.

La mejor demostración del éxito del proceso se puede ver en la práctica ruptura del círculo vicioso entre riesgo bancario y riesgo soberano. Aunque ha habido otras medidas como el apoyo extraordinario del BCE en medidas no convencionales de política monetaria, lo cierto es que la creación de la unión bancaria y el proceso de transparencia al que se han sometido a las entidades han sido claves para romper esta perniciosa dinámica.

2. La flexibilidad de los tratados tiene límites: su reforma es ineludible

Como se ha repasado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, las cuestiones prácticas se impusieron a la hora de descartar una reforma de los tratados que dieran mejor acomodo al entramado institucional que se estaba creando. Las consecuencias de esta decisión han sido un sustento legal menos sólido y una mayor complejidad de los procesos más allá de lo deseable.

No son momentos muy propicios para los acuerdos unánimes que requiere la reforma de los tratados, pero en algún momento los Estados miembros deben plantearse una mejora de esta arquitectura recién creada, una vez se constaten sus principales carencias o las mejoras necesarias. Algunas han sido apuntadas más arriba y otras surgirán con el paso del tiempo. Ese puede ser un momento idóneo para dotar de mejor anclaje legal todo el sistema introduciéndolo en los tratados. Habría que aprovechar para diseñar un sistema más puramente técnico y menos politizado, sobre todo en lo que a la resolución se refiere, pues como se ha visto, aunque se trata de garantizar la objetividad en todo el proceso, en la parte final cabe cierta discrecionalidad de las autoridades y por lo tanto, puede entrar el juego político en escena.

Esta reforma también debería permitir una mejor coordinación entre todas las instancias implicadas en todos los procesos relacionados. Entre otras cosas, para que el supervisor tenga más que decir en el ámbito de la resolución, papel que hasta ahora juega de manera muy secundaria, en parte limitado por su estrecha habilitación legal. Esta estrechez también hace que la supervisión se limite al ámbito microprudencial y no trascienda al ámbito macroprudencial, donde toda la información y experiencia acumulada puede ser de gran utilidad. El Parlamento Europeo se ha manifestado en este sentido al abogar por la celebración de un memorando de entendimiento sobre cooperación mutua e intercambio de información entre la Junta Única de Resolución y el MUS, en aras de una mayor eficacia⁸³.

3. El coste de no modificar los tratados

La unión bancaria supone una importante transferencia de soberanía desde los Estados hacia instituciones europeas. Sin embargo, esta cesión se ha producido sin modificar los tratados debido a la urgencia del proceso. Esto ha provocado algunas deficiencias en los diseños. No se han modificado los tratados para dar cabida a este paso, que probablemente es uno de los más intensos en la construcción europea desde la implantación del euro. Se ha ganado en velocidad del proceso, pero a cambio ha habido que forzar en exceso los títulos habilitantes y complejizar en exceso algunos procedimientos.

La elección del BCE como supervisor único se debe más a su reputación técnica y de independencia que a criterios de verdadera pertinencia. Esta ha sido una de las consecuencias de no modificar los tratados. De hecho, ha habido que realizar una intensa regulación para separar las funciones de política monetaria (que intrínsecamente deben ejercerse con la máxima independencia) de las labores supervisoras.

Por otra parte, la doctrina Meroni ha provocado que el mecanismo de resolución no tenga poderes genuinos en las fases decisorias, pues al final existe una supeditación a las decisiones de la Comisión y del Consejo. Nuevamente nos encontramos con un “peaje” que ha habido que pagar para lograr eficacia y rapidez. Sin embargo, llegado el caso de una situación límite, no se garantiza adecuadamente que las decisiones se basen sobre criterios técnicos y objetivos, pues puede aparezcan en ese momento los intereses nacionales. Esta misma doctrina provoca que existan dudas sobre el ejercicio de determinados poderes del MUR, que son verdaderamente ejecutivos y excederían el marco normativo con el que ha sido creado.

La creación del nuevo sistema de supervisión y resolución, con sus respectivas entidades que ejecutan políticas de mucha importancia exigen un importante esfuerzo de rendición de cuentas y de refuerzo de su legitimidad democrática. La operatividad no puede ser excusa para

⁸³ Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2016 sobre la unión bancaria – Informe anual 2015 (2015/2221(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0093+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

suavizar estas exigencias. Se han establecido mecanismos que hasta el momento funcionan adecuadamente en este sentido.

4. Continuar con la armonización normativa

Los avances en la armonización normativa han sido intensos, como se ha analizado a lo largo de todo este trabajo. Sin embargo, esta labor armonizadora no concluye, ni mucho menos, con la adopción de las directivas o reglamentos correspondientes. Sobre todo para el caso de las directivas, los márgenes de discrecionalidad estatal siguen siendo elevados, lo que supone una debilidad del sistema. Esta es una preocupación importante del propio BCE, como demuestra el hecho de que se creó un grupo de alto nivel para identificar las “opciones y discrecionalidades nacionales” que podían ser objeto de armonización y así lo hizo en 120 casos. También se está trabajando en una propuesta de reglamento en este sentido. Aun así, la fragmentación persiste y este marco no es el idóneo para una supervisión centralizada.

Algunos autores han puesto de manifiesto la incoherencia que supone que la supervisión esté centralizada en el MUS y la regulación bancaria siga tan diseminada entre autoridades nacionales, la EBA y las autoridades comunitarias. Abogan por que el BCE tenga más poderes en este sentido, si bien por su estatuto jurídico, esta opción parece tener difícil encaje. Una solución pasaría por crear una nueva serie de normas que otorguen el poder de dictar normas de desarrollo al BCE. La ampliación de sus funciones debería haber permitido a la vez una delegación de los poderes regulatorios, incluso en el propio marco del artículo 127.6⁸⁴, aunque nuevamente nos encontraríamos en una situación de llevar al límite la interpretación de la habilitación.

La armonización también debería alcanzar los criterios supervisores, pues las diferentes tradiciones supervisoras nacionales siguen estando presentes. URÍA estima que la nueva supervisión centralizada ha puesto de manifiesto: “*gran diversidad de criterios de interpretación y aplicación de las normas, incluso en el caso de normas supuestamente armonizadas o comunes y, sobre todo, de las prácticas de supervisión*”. El BCE está realizando un esfuerzo en este sentido, sin embargo, se trata de un proceso lento. Continúa URÍA aconsejando que las entidades: “*deben contar con un período de tiempo razonable para adaptarse a los nuevos criterios del supervisor si bien el resultado final debería ser inequívoco: la progresiva armonización de la interpretación y aplicación de las normas europeas a todos los bancos de la eurozona*”⁸⁵.

5. Necesidad de completar la unión bancaria

La unión bancaria nace como una realidad tripartita: la supervisión, la resolución y la garantía de depósitos. Los ritmos políticos llevaron a que la primera se adoptara con mucha rapidez y la segunda también se implementara con cierta premura. Sin embargo, el tercer pilar

⁸⁴ FERRARINI, Guido y RECINE, Fabio. “The Single Rulebook and the SSM: Should the ECB have more to say in prudential rule-making?”. En BUSCH, Danny y FERRARINI, Guido (eds.). *European Banking Union*. Oxford University Press, 2015. p.153-154

⁸⁵ URÍA, Francisco. “Convergencia regulatoria y supervisión única” En *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2015)*. Fundación de Estudios Financieros, 2015. p.132.

está ausente y, aunque la Comisión lo ha vuelto a poner en la agenda con su propuesta de noviembre de 2015, lo cierto es que parece que la voluntad política es mucho menor.

Las reticencias de los países del norte hacia toda la unión bancaria se hacen si cabe todavía más patentes al referirse al sistema de garantía de depósitos. Se trataría de un aseguramiento común de unos riesgos que entienden todavía caen en el ámbito nacional. La propia adopción del MUS y del MUR debería invalidar estos argumentos, al estar ahora el sistema bancario europeo mucho más integrado, con unas normas comunes y una supervisión y eventual resolución unificada.

Al contrario que los dos primeros, existen opiniones que afirman que este tercer pilar ya no es necesario tenerlo centralizado al haberse puesto en marcha todas las normas y los mecanismos relativos a la resolución bancaria. Según esta postura, es muy improbable que lleguen a necesitarse estos fondos y si así fuera sería en cuantía pequeña y asumible por los fondos nacionales.

No es esta la visión de las autoridades de la UE, manifestada en el denominado *Informe de los Cinco Presidentes*, que proponen la puesta en marcha de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo, tercer pilar de la unión bancaria plena, pues el sistema actual sigue siendo vulnerable a perturbaciones locales de gran envergadura⁸⁶.

Algunos autores⁸⁷ incluso van más allá y abogan por la creación de una autoridad de resolución y de garantía de depósitos unificada, que aunara todos los poderes en esta materia al estilo de la *Federal Deposit Insurance Corporation* estadounidense.

En cualquier caso, la posición oficial es clara, habrá que ver en qué se materializa en los próximos trimestres, si bien ya no existen los incentivos que pudieron llevar en el pasado a acelerar los acuerdos, pues la situación financiera es mucho menos tensa y el pleno funcionamiento de los dos primeros pilares ya supone un cortafuegos importante.

6. Un proceso impulsado por la urgencia en el que hay que seguir avanzando

La desconfianza hacia el estado real de las entidades financieras europeas fue el principal impulsor de la supervisión bancaria centralizada. La heterogeneidad de la gestión de los procesos de quiebra o reestructuración de determinadas entidades en diferentes momentos y países, sin unas reglas claras y prefijadas es lo que empuja a buscar una regulación y una gestión de estas situaciones comunes. La desaparición de esta sensación de urgencia, en parte por el éxito de los dos primeros pasos, está detrás de la situación de pausa en la que se encuentra el tercer pilar de la unión bancaria.

⁸⁶ JUNCKER, Jean-Claude. *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*. 22 de junio de 2015 https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

⁸⁷ WOLF, Guntram B. *Getting eurozone deposit insurance right promises benefits*. Bruegel, 5 de enero de 2016. <http://bruegel.org/2016/01/getting-eurozone-deposit-insurance-right-promises-benefits/>

Europa no debería esperar a que llegue una nueva crisis o una nueva situación límite en alguna entidad para acometer tanto la conclusión de la unión bancaria con el establecimiento del tercer pilar, como la mejora de la arquitectura recién diseñada. Respecto de la creación del tercer pilar, aunque pueda argumentarse que su importancia, una vez establecidos los dos primeros es menor, justamente por ello no debería desaprovecharse la oportunidad de avanzar en este sentido.

En cuanto a la mejora del marco institucional, algunas de sus carencias han sido señaladas en este trabajo y otras surgirán con el paso del tiempo. Una vez el sistema está en pie y funcionando los incentivos a modificarlo son menores, pero en realidad es el momento adecuado para mejorar su regulación sin la urgencia con la que se creó, reformando los tratados cuando sea necesario para dotar de mayor coherencia y consistencia el sistema.

Los importantes avances en materia de armonización normativa también deben continuar a pesar del éxito cosechado hasta ahora. De hecho, para garantizar la mayor efectividad del sistema supervisor centralizado es necesario que se eliminen las discrecionalidades nacionales. También deben perfeccionarse los métodos supervisores para, en colaboración con las entidades supervisadas, ir creando una nueva cultura supervisora europea que maximice los beneficios de su residencia en el ámbito supranacional.

7. Soporte fiscal común

Esta profundización en la unión bancaria debería suponer no sólo la institución del tercer pilar como se acaba de señalar, sino la aparición de un compromiso explícito de dar soporte fiscal al sistema. En concreto, en lo que respecta al Fondo Único de Resolución y, eventualmente, al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

El sistema actual ha establecido multitud de mecanismos para garantizar que se puede acometer la resolución de una entidad sin costes para el contribuyente. Pero por más que se creen Fondos para respaldar los sistemas, siempre se mantendrá la incertidumbre sobre lo que ocurriría si esos Fondos se agotaran o fueran insuficientes para hacer frente a una determinada situación de crisis. Por ello es necesario que esté contemplado expresamente su soporte fiscal para que en el caso de que sea necesario se dote de los fondos necesarios adicionales al sistema. Este soporte podría articularse a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o directamente comprometer a los Estados como últimos garantes.

El hecho de que la probabilidad de ocurrencia de un suceso de este tipo que agotara los fondos sea baja no debería ser motivo para posponer su adopción, sino que en sentido contrario, debería ser un incentivo más para su puesta en marcha, ya que los beneficios de su implantación a nivel de confianza y robustez del sistema superan con creces los costes previsibles del mismo, habida cuenta de la baja probabilidad que existe de que sean necesarios, dadas todas las cautelas introducidas. No dar este paso transmite el mensaje de que si, incluso con todos los mecanismos disponibles, fuera necesario un apoyo adicional, volveríamos a la situación previa de imprevisibilidad, en la que los gobiernos negocien *ad hoc* conforme a las posiciones de fuerza de cada uno.

8. Sigüientes pasos: unión del mercado de capitales, unión fiscal

Lo cierto es que plantear la asunción del compromiso de soporte fiscal es un paso más en la integración europea que, cabalmente, debería ir acompañado de nuevos avances en materia de armonización fiscal. Es difícil exigir el compromiso de los países con un sistema común cuando las competencias presupuestarias continúan en el ámbito nacional (aunque con las salvedades derivadas del Pacto de Estabilidad y de los denominados *Two-pack* y *Six-pack* en materia de gobernanza fiscal). Este debería ser el camino

Hay otras materias que también es necesario que sean objeto de mayor avance para considerar que existe una verdadera integración financiera europea. Entre ellos, destaca la denominada unión del mercado de capitales, que trata de construir un espacio único europeo para la emisión y negociación de todo tipo de instrumentos de deuda, eliminando las actuales diferencias por países que hacen que los mercados de capitales se encuentren fragmentados en las distintas jurisdicciones nacionales.

La unión bancaria surgió como idea y se puso en marcha como respuesta a una gran crisis que afectaba a la confianza en los sistemas financieros nacionales que pusieron de relieve defectos en el diseño institucional existente. Este impulso reformador debería aprovecharse para avanzar en los temas que se acaban de comentar antes de que otra crisis aflore nuevas carencias, como método para tener un mercado interior más fuerte y, en definitiva, una mayor integración europea.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ABASCAL, María et al. “A banking union for Europe: Making a virtue out of necessity”. *The Spanish Review of Financial Economics*, 13 (2015), p. 20-39

ABASCAL, María et al. “Avances en el marco de resolución europeo”. En FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, Fernando (dir.). *Anuario del euro 2014*. Fundación de Estudios Financieros y Fundación ICO, Madrid, 2015, p.185

ALEXANDER, Kern. “EU Single Rulebook”. En HINOJOSA-MARTÍNEZ, Luis Y BENEYTO, José María (eds.) *European Banking Union*. Wolters Kluwer Law & Business. 2015.

ALEXANDER, Kern. *European Banking Union: a legal and institutional analysis of the single supervisory mechanism and the single resolution mechanism*. *European law review*, 2015, n 2, p. 154-187.

ALONSO, María Luisa y GUARDO, José. “Aspectos jurídico-privados de la nueva arquitectura institucional del Euro”. En FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, Fernando, *La arquitectura institucional de la refundación del Euro*. Papeles de la Fundación nº49, Fundación de Estudios Financieros, 2013

BANCO CENTRAL EUROPEO. *Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE 2015*. Marzo de 2016. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2015.es.pdf?a791f00640b8cdfcae7e720ed52e1335>

BANCO CENTRAL EUROPEO. *Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE 2014*. Marzo de 2015. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2014.es.pdf?30127fcc826a95057fd593b75b55640e>

BANCO CENTRAL EUROPEO. *Informe Trimestral del MUS 4/2014*. Noviembre 2014. <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/InformeTrimestralMUS/fic/ssmqr20144es.pdf>

BANCO CENTRAL EUROPEO. *Aggregate report on the comprehensive assessment*. Octubre 2013. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggreatereportonthecomprehensiveassessment201410.en.pdf>

BANCO CENTRAL EUROPEO. *Dictamen de 27 de noviembre de 2012*. CON/2012/96. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_03020130201es00060011.pdf??844f8756b564667e2ef5a7520d245d61

BERGES, Ángel, ONTIVEROS, Emilio y VALERO, Francisco J. *La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014*. Documento de trabajo Opex nº75/2014, 2014, AFI y Fundación Alternativas

BINDER, Jens-Hinrich. "Resolution planning and structural bank reform". En. CASTAÑEDA, Juan E., MAYES, David G. y WOOD, Geoffrey. *European Banking Union. Prospects and challenges*. Routledge. 2016

CARRASCOSA, Antonio y DELGADO, Mario. "Nuevo marco de resolución bancaria en la UE". En *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos*. (2015). Fundación de Estudios Financieros, 2015. p. 133-148

COLAERT, Veerle. "Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in Need of a Third Pillar?" En *European Company and Financial Law Review*, 2015, vol. 12, no 3, p. 372-424

COMISIÓN EUROPEA. *Nota de prensa de 31 de diciembre de 2015*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6397_en.htm?locale=en

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicado de prensa de 24 de noviembre de 2015*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6152_es.htm

COMISIÓN EUROPEA. *Nota de prensa del 21 de mayo de 2014* http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-165_en.htm?locale=en

COMISIÓN EUROPEA. *A Single Resolution Mechanism for the Banking Union – Frequently asked questions*. MEMO/14/295 de 15 de abril de 2014. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-295_es.htm

COMISIÓN EUROPEA. *Nota de prensa de 20 de marzo de 2014* http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-77_en.htm?locale=en

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicado de prensa, 12/09/2013*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_es.htm

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación C 216/1*. DOCE de 30 de julio de 2013. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52013XC0730\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52013XC0730(01))

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación del 10 de julio de 2013 COM/2013/0520 final*. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0520/COM_COM\(2013\)0520_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0520/COM_COM(2013)0520_EN.pdf)

COMISIÓN EUROPEA, *Nota de Prensa de 19 de marzo de 2013* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-251_en.htm

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión*. COM 2012 (299) Final. 30 de mayo de 2012 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/eccomm2012_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, Hoja de ruta hacia la Unión Bancaria*. Bruselas, 12 de septiembre de 2012, COM (2012) 510 Final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0510:FIN:ES:PDF>

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicado de prensa, 20 de julio de 2011*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-915_es.htm?locale=en

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Nota de prensa de 18 de diciembre de 2013*
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de Prensa de 18 de abril de 2013.*
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/136846.pdf

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de Prensa de 13 de diciembre de 2012.*
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf

CONSEJO EUROPEO, *Nota de Prensa de 14 de diciembre de 2012.*
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134371.pdf

CONSTANCIO, Vitor. “Banking Union: Meaning and implications for the future of banking”. *The Spanish Review of Financial Economics*, nº13 (2015), p.1-6

CONSTANCIO, Vitor. Contagion and the European debt crisis. *Financial Stability Review*, Banque de France, 2012, vol. 16, p. 109-119

DEWATRIPONT, Mathias, et al. *The role of state aid control in improving bank resolution in Europe*. Bruegel Policy Contribution 2010/04, 10 de Mayo de 2010.
<http://bruegel.org/2010/05/the-role-of-state-aid-control-in-improving-bank-resolution-in-europe/>

EUROGRUPO. *Declaración de la cumbre de la zona del euro de 29 de junio de 2012*. D/12/7
http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-7_es.htm

FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, Fernando (dir.). *Anuario del euro 2013*. Fundación de Estudios Financieros y Fundación ICO, Madrid, 2014.

FERRARINI, Guido y RECINE, Fabio. “The Single Rulebook and the SSM: Should the ECB have more to say in prudential rule-making?”. En BUSCH, Danny y FERRARINI, Guido (eds.). *European Banking Union*. Oxford University Press, 2015

GARCÍA, Javier, PARDO, J. Carlos y SANTILLANA, Victoria. *BRRD: Overview of the EBA’s level 2 regulation*, BBVA Research, Octubre de 2015. https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/10/20151009_EBA-Consultation-Watch_vf.pdf

GARCÍA ALCORTA, José. “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión Bancaria en la Unión Europea”. En: *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 34, Madrid, 2014.

HINOJOSA-MARTÍNEZ, Luis M. “The Role of the ECB in the supervisión of credit institutions”. En HINOJOSA-MARTÍNEZ, Luis M y BENEYTO J. María (eds.). *European Banking Union. The New Regime*. Wolters Kluwer Law & Business, 2015, p. 47-68.

JUNCKER, Jean-Claude. *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*. 22 de junio de 2015
http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

LAGUNA DE PAZ, Carlos. “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”. En *Revista de Administración Pública*, Madrid, mayo-agosto 2014, pags. 49-77

LAROSIÈRE, Jackes, *The high-level group on financial supervision in the EU*, Bruselas, 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

LAUTENSCHLÄGER, Sabine. *Single Supervisory Mechanism – Single Supervisory Law?* Discurso en las jornadas del Instituto Europeo de Banca (EIB) celebrado en el BCE, Frankfurt, 27 de enero de 2016.

MANZANO, Daniel y VALERO, Francisco J. (dirs.). *Guía del sistema financiero español (7ª ed)*. AFI y Funcas. Madrid, 2015.

NAVARRO, Edurne y MOSCOSO DEL PRADO GONZÁLEZ, Luis. “Ayudas públicas al sector financiero”. En *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, 2012, no 1, p. 18-25.

OLESTI RAYO, Andreu. “La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito”. En *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, vol. 18, no 48, p. 403-442

PARLAMENTO EUROPEO. *Nota de Prensa de 12 de septiembre de 2013* <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130912IPR19704/html/Declarationof-the-President-of-the-EP-and-of-the-President-of-the-ECB>

PWC Y IE BUSINESS SCHOOL, *La Unión Bancaria, un proceso irreversible en marcha*. Madrid, febrero de 2014.

STEINBERG, Federico. La crisis financiera mundial: causas y respuesta política. *Boletín Elcano*, 2008, nº 107.

TORRES, Xavier. “El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales”. En *Revista de Estabilidad Financiera*. Núm. 39, noviembre de 2015. Banco de España, Madrid, p.11-28

UGENA TORREJÓN, Roberto. “El Mecanismo Único de Supervisión Europeo”. En; *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 36/2014, Madrid, p.11.

URÍA, Francisco. “Convergencia regulatoria y supervisión única” En *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2015)*. Fundación de Estudios Financieros, 2015. P.121-132

URÍA, Francisco. “Un año desde el comienzo del Mecanismo Único de Supervisión: Una primera evaluación de la actividad supervisora del Banco Central Europeo”. En FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, Fernando (dir.). *Anuario del euro 2015*. Fundación de Estudios Financieros y Fundación ICO, Madrid, 2015, p.141-156

URÍA FERNÁNDEZ, Francisco. “Novedades en la construcción de la Unión Bancaria Europea”. En, *Diario La Ley*, nº 8223, Sección documento on-line, 7 enero 2014.

URÍA FERNÁNDEZ, Francisco. “La supervisión bancaria europea en 2014: una Unión Bancaria incompleta”. En *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos. (2013)*. Fundación de Estudios Financieros, 2013. p. 57-68.

VAN ROMPUY, Hernán. *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, Informe del Presidente del Consejo Europeo. EUCO 120/2012. 26 de junio de 2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf

VAN ROMPUY, Hernán. *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, 5 de diciembre de 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134207.pdf

VEGARA FIGUERAS, David. "Una panorámica de la unión bancaria". En. *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 27, noviembre de 2014, p.12

WOLF, Guntram B. *Getting eurozone deposit insurance right promises benefits*. Bruegel, 5 de enero de 2016. <http://bruegel.org/2016/01/getting-eurozone-deposit-insurance-right-promises-benefits/>

ZUNZUNEGUI, Fernando. "Comentario a la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos". En *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 38, enero de 2016, p. 173-189