



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

HACIA LA UNIÓN BANCARIA EN LA EUROZONA

María Lidón Lara-Ortiz

SPCS Documento de trabajo 2014/13

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

María Lidón Lara Ortiz

mlara@uji.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca
Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectora: Pilar Domínguez Martínez

Codirectora: Silvia Valmaña Ochaita

Secretaria: María Cordente Rodríguez

Secretaria: Nuria Legazpe Moraleja

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

HACIA LA UNIÓN BANCARIA EN LA EUROZONA

María Lidón Lara-Ortiz¹

Profesora Asociada de Derecho Administrativo, Universitat Jaume I

RESUMEN

La crisis financiera que, desde el año 2007 afecta a un importante número de países en la eurozona, ha puesto de manifiesto la existencia de defectos de supervisión respecto a las entidades financieras. Dada la conexión existente entre las economías de los diferentes Estados miembros, la vinculación entre ellos derivada de la Unión Monetaria existente, la incidencia del saneamiento de las entidades financieras en las economías nacionales, y la globalización de los mercados financieros, se ha evidenciado que tales defectos de supervisión entrañan, con peligrosa facilidad, la transmisión de las debilidades financieras en la eurozona.

En consecuencia, una de las respuestas a esta crisis en el marco de la Unión Europea, es la construcción de la Unión Bancaria, lo que implica la creación de los organismos y de los mecanismos necesarios para dar respuesta a los problemas indicados. El Mecanismo Único de Supervisión es uno de los pilares de la Unión Bancaria, siendo los otros pilares el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Mecanismo Único de Resolución. En este trabajo, se pretende valorar la idoneidad del sistema proyectado, para analizar si son necesarias otras medidas complementarias.

Palabras clave: Unión bancaria, supervisión bancaria, eurozona, Mecanismo Único de Supervisión.

Indicadores JEL: K20, K23, K33.

¹ mlara@uji.es

ABSTRACT

Financial crisis that affects a significant number of countries in the Eurozone since 2007, has revealed the existence of defects regarding to financial institutions supervision. The connection between the economies of the Member States, the link between them resulting from the existing monetary union, the financial institutions restructuring incidence in national economies, and the globalization of financial markets, have shown that such defects involving supervision can transmit these weaknesses in the Eurozone, with great ease.

Consequently, one of the responses to this crisis within the scope of the European Union, is the Union Banking settlement, which involves the creation of organisms and mechanisms needed to correct the identified problems. The Single Supervisory Mechanism is one of the pillars of the Union Banking, the other pillars are the European Stability Mechanism and the Single Resolution Mechanism. In this work we assess the suitability of the proposed system to analyze whether other complementary measures are needed.

Key words: Banking Union, banking supervision, Eurozone, Single Supervisory Mechanism.

JEL-codes: K20, K23, K33.

1. IMPORTANCIA DE LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE CRÉDITO PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD FINANCIERA

La supervisión bancaria es una pieza clave del sistema financiero, y ha sido puesta en tela de juicio tras la crisis financiera manifestada a partir del año 2007, por ser este el sector de la economía en que se desencadenó la crisis económica a nivel mundial, revelándose así, la incapacidad de los sistemas de supervisión y control del sector bancario conocidos en un buen número de países, para atajar de forma prematura las situaciones de recesión. Dada la globalización de los mercados financieros y su interconexión, tal situación se ha manifestado tanto en países que mantenían políticas de liberalismo económico y financiero, como en países cuya política de control bancario era más estricta; quedando por tanto patente que la inexistencia de suficiente control o el

control defectuoso de la actividad de las entidades de crédito ha conducido a resultados desastrosos en un sector, respecto del cual, se ha acuñado la expresión “too big to fail” – demasiado grande para quebrar- que viene a recoger la percepción de que no se puede permitir la situación de bancarrota de entidades financieras que, por su importancia, arrastrarían graves consecuencias sistémicas de carácter económico, de modo que, ello conlleva, ante el temor a las consecuencias de su bancarrota, el rescate de tales entidades por los Gobiernos; rescates bancarios que en realidad están siendo soportados por los contribuyentes, y que en la crisis actual ha manifestado, por este motivo, una preocupante comunicación entre las deudas privadas de los operadores de crédito y la deuda pública estatal.

La regulación de los mercados financieros y su supervisión es necesaria para conjugar tanto el ejercicio de la actividad de crédito por los operadores, pues esta actividad tiene un papel esencial dentro de las economías de todos los Estados, como el control de esa actividad por los supervisores para garantizar la estabilidad del sistema. Ambas funciones de la actividad reguladora son difíciles de conjugar, pues un excesivo margen de actuación para los operadores, si bien favorece el ejercicio de la actividad en un marco de libre comercio, entraña graves peligros para la estabilidad de todo el sistema².

La intervención pública en la ordenación del crédito tiene, además, un fundamento histórico, situado en sus orígenes como servicio público. A pesar de que en la actualidad los operadores tienen composición tanto pública como privada (con mayoría de la participación privada), y actúan en un orden económico liberalizado³. La actual crisis ha puesto de manifiesto que a pesar de seguirse un modelo global liberalizado, es imprescindible un riguroso control y supervisión por parte del poder público de algunos aspectos de la actividad, especialmente los que se refieren al

² La Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, en su Preámbulo (vid. nº I), considera peligros o riesgos de la actividad de crédito para justificar la necesidad de regulación de la materia los siguientes: “*La propia tendencia cíclica de las economías, el natural apetito de las empresas financieras por modelos de negocio que priorizan la optimización de beneficios a corto plazo, la impredecible evolución de la innovación financiera y la creciente y mundial interdependencia entre entidades y mercados financieros, pueden conducir a estas instituciones y al conjunto de las economías a situaciones de dificultad, con graves consecuencias sobre el funcionamiento global del sistema económico*”.

³ TAVARES DA SILVA, S., (2012), “La regulación económica como materia del nuevo derecho administrativo”, en *La regulación económica, en especial, la regulación bancaria, Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Ed. Iustel, Madrid, p. 327.

mantenimiento de niveles de solvencia, existiendo una tendencia actualmente a instaurar sistemas de supervisión más exhaustivos de los que hemos conocido en su etapa anterior; este nuevo sistema de supervisión, intervención y disciplina de entidades de crédito es, por tanto una necesidad que deriva de la naturaleza inicial como servicio público y que, junto con la importancia de tener un sistema financiero saneado respecto a las respectivas economías de cada Estado, justifica la intervención pública en la regulación de tal actividad. Esta es la justificación de la política de intervención en la ordenación crediticia de la mayoría de países, y desde luego, de su incorporación de un modo más firme en la Unión Europea, pudiendo destacar de entrada que, en los últimos años, con la finalidad de conformar un nuevo sistema de supervisión bancaria –más riguroso que el anterior- se han aprobado con profusión normas tanto por las instituciones de la Unión Europea, como a título particular por cada Estado (ya formen parte de la Unión Europea o sean ajenos a ella, ya sean Estados miembros de la Unión Europea integrantes de la zona euro, o siendo miembros de la Unión Europea no estén integrados en la zona euro).

2. LA NECESIDAD DE CONSTRUIR LA UNIÓN BANCARIA EN LA EUROZONA

No faltan opiniones que consideran que las causas de la crisis son controvertidas⁴, pero son muchas las voces que sitúan el origen de la crisis financiera a nivel internacional en Estados Unidos, en el año 2007, jugando un papel determinante en todo ello los denominados *hedge funds*, siendo estos un tipo de inversión, no regulado, de gran incidencia en los mercados financieros⁵. En cualquier caso, lo cierto es que, poco antes de que Bear Sterns -uno de los principales bancos de inversión de Estados Unidos-, anunciase en junio de 2007 que algunos de los fondos de este tipo creados por él, habían perdido prácticamente la totalidad de sus recursos propios, en el mes de mayo, la UBS S.A. -Unión de Bancos Suizos-, el primer banco suizo, había tenido que reabsorber Dillon Read Capital Management, a causa de pérdidas incurridas

⁴ VEGA SERRANO J.M., (2011), *La regulación bancaria*, p.262, Madrid: Ed. La Ley.

⁵ VARELA PANACHE M. y VARELA PANACHE F. (2008), “La actual crisis financiera y los Hedge funds”, en *Revista de Economía Mundial* nº 18, p.169.

en inversiones hipotecarias, hecho respecto al cual, es destacable, lo inesperado de su cierre; Dillon Read Capital Management era una sociedad de inversión creada por aquel, unos dos años antes, para realizar y gestionar inversiones en *hedge funds*. Poco después, la compañía global de servicios financieros Lehman Brothers fundada en 1850, anunció su quiebra en septiembre de 2008, por verse afectada por enormes pérdidas derivadas de títulos respaldados por créditos hipotecarios –su quiebra es considerada hasta este momento como la mayor de la historia, alcanzando un pasivo de 613.000 millones de dólares-

Dejando al margen donde se iniciara la crisis económica, lo cierto es que su origen está vinculado con la pérdida de valor de productos financieros poco regulados, y que, por la globalización de los mercados financieros, cualquiera que sea el país donde situemos su origen, cierto es también, que las consecuencias han sido mundiales.

En este marco, debe ser destacado que, no en todos los países, los operadores financieros habían hecho grandes inversiones en este tipo de productos, pero se vieron igualmente afectados por la falta de liquidez de los que sí las habían hecho, como consecuencia de la pérdida de confianza de los propios operadores de este mercado en la solvencia de las contrapartes, que produjo una intensísima restricción de liquidez en el sistema⁶.

Dentro de la zona euro se ha puesto de manifiesto, como consecuencia de todo lo anterior, que las crisis soberanas de algunos Estados miembros, que han sucedido a las ayudas públicas desembolsadas por estos, para evitar la bancarrota de algunas de las entidades de crédito en problemas, ha puesto en peligro la estabilidad de la moneda única, siendo evidente, en consecuencia, el hecho de que la Unión Monetaria creada no puede funcionar al margen de una Unión Bancaria en la que, la supervisión uniforme es una pieza clave, dada la estrecha vinculación entre la estabilidad monetaria única y la de las economías de cada uno de los Estados miembros.

En consecuencia, siendo la regulación de la ordenación crediticia y su supervisión, tareas públicas imprescindibles para mantener la estabilidad en cada uno de los Estados miembros, y existiendo tal vinculación entre la propia estabilidad económica de los mismos y la de la moneda única, se ha considerado necesario crear un sistema único de supervisión dentro de la eurozona, con la consiguiente estructura institucional, y con la necesaria coordinación con los supervisores nacionales.

⁶ VEGA SERRANO J.M. (2011), ob. cit. *La regulación...*, p.261.

3. ANTECEDENTES

Antes de pasar a analizar algunos detalles de la estructura institucional de la Unión Bancaria y la coordinación con los supervisores nacionales, debe ser destacado que la supervisión financiera no ha sido una materia absolutamente desconocida en el ámbito de la Unión Europea, pues encontramos ciertos antecedentes del actual marco regulatorio que tratan incipientemente esta materia, aunque no con la decisión y profundidad con que se está abordando la regulación de la supervisión en la actualidad.

Así, anteriormente se había regulado tímidamente la actividad de crédito con diversas normas⁷, siendo el marco normativo inmediatamente anterior a iniciarse la crisis, y el aprobado en los primeros años de la misma, el formado principalmente por la Resolución UE de 13 de abril de 2000 sobre la Comunicación de la Comisión “Aplicación del marco para los mercados financieros: Plan de acción”; La Resolución UE de 21 de noviembre de 2002, sobre las normas de supervisión prudencial en la Unión; La Resolución UE de 11 de julio de 2007, sobre la política de los servicios financieros (2005-2010) – Libro Blanco; La Resolución UE de 23 de septiembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los fondos de cobertura y los fondos de capital riesgo/inversión; La Resolución UE de 9 de octubre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el seguimiento del proceso Lamfalussy: futura estructura de supervisión; La Resolución de 23 de abril de 2009, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las agencias de calificación crediticia.

⁷ Entre las primeras normas destacan: la Primera Directiva 77/780/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio, posteriormente derogada y sustituida por la Directiva 2000/12/CE, de 20 marzo de 2000; la Segunda Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE; la Directiva 89/647/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, sobre el coeficiente de solvencia de las entidades de crédito, modificada por la Directiva 92/30/CEE del Consejo, de 6 de abril, relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada, Directiva 95/15/CE de la Comisión, de 31 mayo de 1995, por la que se adapta la Directiva 89/647/CEE del Consejo, sobre coeficiente de solvencia de las entidades de crédito, Directiva 95/67/CE de la Comisión, de 15 diciembre, por la que se adapta la Directiva 93/22/ CEE, sobre coeficiente de solvencia de las entidades de crédito, en lo relativo a la definición técnica de Bancos Multilaterales de Desarrollo; Directiva 93/6/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, sobre adecuación del capital de las empresas de servicios de inversión y entidades de crédito.

De todos ellos, podemos considerar como uno de los antecedentes más significativos de la Unión Bancaria, la Comisión sobre el seguimiento del proceso Lamfalussy, en cuyo informe, entre otras cuestiones ya surgía la idea de que era conveniente la unificación de los mercados financieros dentro de la Unión Europea, y de su regulación, de hecho, lo que se consideró en el Informe del Comité presidido por Lamfalussy, fue que realmente existía a la fecha del mismo, esto es, en el año 2001, una “urgente necesidad” de fortalecer la cooperación a nivel europeo entre los reguladores de los mercados financieros y las instituciones encargadas de la micro y macroprudencial supervisión⁸.

Como consecuencia de la crisis de 2007, se ha confirmado la idea de que existe la necesidad de unificar la regulación y la supervisión financiera para obtener la estabilidad de los sistemas financieros nacionales, y que esto incide en la estabilidad de la moneda única. Más concretamente, en noviembre de 2008 la Comisión encargó a un grupo de expertos de alto nivel presidido por Jacques de Larosière⁹ la elaboración de un informe sobre cómo reforzar las medidas de supervisión con vistas a mejorar la protección del ciudadano y a restaurar la confianza en el sistema financiero. En este informe se perfila, a través de una serie de recomendaciones, la labor que se debe desempeñar para conseguir tal finalidad, incluyéndose medidas para paliar los efectos de la crisis actual, y para prevenir los efectos de las futuras, en el ámbito del sector crediticio de las economías de los miembros de la Unión Europea¹⁰.

⁸ Vid. Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets Brussels, 15 February 2001, p.17, Recuperado el 24 de marzo de 2014 en http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf

⁹ El *Informe Larosière* es un informe elaborado por un grupo de expertos de alto nivel que en octubre de 2008 recibieron el encargo del Presidente de la Comisión Europea de elaborar un Informe sobre los defectos de supervisión en el ámbito financiero y, detectados estos, propusieran soluciones. El Informe se presentó en fecha 25 de febrero de 2009, y en el mismo se destacó la necesidad de introducir urgentemente medidas correctoras actuando a todos los niveles: mundial, europeo y nacional, así como en todos los sectores financieros. Destaca en el mismo, la idea de que por la globalización de la actividad financiera y la interconexión de los mercados, requiere convergencia internacional a través del Fondo Monetario Internacional, el Foro de Estabilidad Financiera, el Comité de Basilea y los procesos del G20.

¹⁰ Vid. Informe de Larosière (The High-level Group on financial supervision in the UE Report), de 25 de febrero de 2009, p. 20. Recuperado el 3 de diciembre de 2013 en http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

En el mismo se hace referencia a la necesidad de implementar ciertos mecanismos y de crear una estructura organizativa que permita afrontar los aspectos de la supervisión, reestructuración y resolución de los operadores financieros en un marco europeo unificado, ofreciéndose una serie de recomendaciones que en buena medida, se han plasmado y se plasmarán en la Unión Bancaria actualmente en construcción. Del Informe es de destacar la siguiente idea: “*El Grupo cree que las autoridades monetarias de todo el mundo y sus autoridades financieras de supervisión y regulación pueden y deben hacer mucho más en el*

Cabe destacar que, también en el marco de la Unión Bancaria, en lo referente al aspecto regulatorio de la actividad de crédito, se han tenido en cuenta criterios internacionales surgidos de las reuniones del Grupo de los Veinte, y del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, que acordó en diciembre de 2010 el “Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios” (Acuerdos de Basilea III), con la finalidad de evitar futuras crisis y mejorar la cooperación internacional, reforzando las exigencias, cuantitativas y cualitativas, de capital de los bancos. En el ámbito de la Unión Europea, son destacables con esta finalidad, el Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012; y la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de servicios inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE. Por lo que se puede afirmar que también existe una intención de armonizar el ámbito europeo con el internacional.

Estas normas europeas superan los mínimos establecidos en los Acuerdos de Basilea III¹¹, y tienden a la creación de una normativa bancaria única en materia de solvencia. La unificación de algunos aspectos de la ordenación y supervisión del crédito en la zona euro se consideran necesarios, pues sobre ellos, se desarrollará la normativa financiera en el marco de la Unión Bancaria, y es en relación con esta normativa, donde se desplegará la actividad de los mecanismos únicos de supervisión y resolución de entidades de crédito y el mecanismo de estabilidad en la eurozona.

4. NUEVA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA UNIÓN BANCARIA

futuro para reducir la posibilidad de que sucesos como este vuelvan a producirse. Esto no quiere decir que sea posible prevenir todas las crisis futuras. Ese no sería un objetivo realista; pero lo que sí podría y debería prevenirse es la clase de debilidades sistémicas e interconectadas a la que hemos asistido y que ha traído consigo unos efectos tan contagiosos. Con el fin de evitar que este tipo de crisis pueda repetirse, es preciso introducir una serie de cambios políticos fundamentales que conciernen a la Unión Europea, pero también al sistema mundial en su conjunto”.

¹¹ Vid. “Basilea III: Coeficiente de cobertura de liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez” del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, publicado por Banco de Pagos Internacionales 2013, enero de 2013. Recuperado el 15 de febrero de 2014 en https://www.bis.org/publ/bcbs238_es.pdf

En los estadios iniciales de la crisis, en fecha 29 de octubre de 2008 se publicó la Comunicación de la Comisión Europea “De la crisis financiera a la recuperación: Un marco europeo de acción”, en la que se establecen una serie de medidas para actuar de forma coordinada, a través de las fases de estabilización y reestructuración, que posteriormente se desarrollaron en el Plan de recuperación económica. En la primera fase de estabilización, lo que se preveía era frenar el desarrollo de la crisis, aportando financiación a aquellos Estados miembros que lo necesitasen desde el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, aprobando en consecuencia Reglamento 407/2010 del Consejo UE, de 11 de mayo, que estableció un mecanismo europeo de estabilización financiera. En esta primera fase, los tres conceptos claves que se consideran en respuesta a la crisis en esta fase de estabilización son los de liquidez, confianza y estabilidad¹².

La segunda fase, es la de reestructuración, la cual, tomando en consideración el *Informe Larosière*, en el que se estudió la creación de un nuevo sistema de supervisión financiera en la que los defectos preexistentes fuesen sido superados, ha dado lugar a la creación de diferentes instituciones y mecanismos que tienden a la consecución de la Unión Bancaria entre los estados de la eurozona.

De entrada, la idea sobre la que descansan las propuestas del *Informe Larosière*, es fundamentalmente, la creación de un nuevo marco dirigido a impulsar la actuación de la Unión Europea con la finalidad de reducir el riesgo y mejorar su gestión, mejorar los mecanismos amortiguadores del sistema, debilitar los amplificadores procíclicos, fortalecer la transparencia y ofrecer incentivos adecuados en los mercados financieros¹³. En el informe se pone de manifiesto que la supervisión debe ser más extensa, tanto macroprudencial como microprudencial, y más coordinada y fuerte, aunque construida sobre las estructuras preexistentes, realizándose diversas recomendaciones en ese sentido y que están siendo trasladadas a la realidad de forma progresiva, configurándose en base a ello la Unión Bancaria que incidirá en la configuración de nuestro propio sistema de supervisión en España.

Siendo conscientes de que esta materia es compleja y susceptible de un desarrollo mucho más detallado y profundo, podemos, a continuación, efectuar una

¹² LOPEZ GARCIA, M.I., (2012), “La Comisión Europea y su papel ante la crisis”, en *La regulación económica, en especial, la regulación bancaria, Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Ed. Iustel, Madrid, p. 360.

¹³ Informe Larosière, Bruselas 25 de febrero de 2009, p.4. Recuperado el 3 de diciembre de 2013 en http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

aproximación muy simplificada a la configuración de la Unión Bancaria, para poder luego valorar, también de una forma poco exhaustiva –sería necesario, de lo contrario, un trabajo de mayor extensión-, cuales son las cuestiones que, a grandes rasgos, pueden ser mejoradas en el nuevo sistema de supervisión resultante de la Unión Bancaria, y que estamos a tiempo de destacar, pues la Unión bancaria aún está en su fase inicial, con los primeros años de existencia de algunas de sus autoridades y con la implementación pendiente de algunas de las fases proyectadas en relación con los Mecanismos aplicables.

Por un lado, respecto a la supervisión microprudencial, y de acuerdo con el Informe Larosière, el “principal objetivo de este tipo de supervisión es vigilar y limitar las tensiones que sufren las instituciones financieras, protegiendo de este modo a los clientes de esas entidades”, se pretende, por tanto, “impedir la quiebra de las instituciones financieras a nivel individual”, y “la supervisión microprudencial trata de evitar (o, al menos, de mitigar) el riesgo de contagio y las consiguientes externalidades negativas en términos de confianza en el sistema financiero global”¹⁴.

Con la finalidad de conseguir una supervisión microprudencial se han creado tres organismos que regulan de forma sectorial las actividades bancaria, de seguros, y de valores. Estos organismos o autoridades de supervisión son la Autoridad Bancaria Europea (EBA) para el sector bancario, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA) para el sector de seguros y fondos de pensiones y, finalmente, la Autoridad Europea de Valores (ESMA) para la supervisión de los mercados de valores. Estas tres Autoridades, configuradas como organismos independientes¹⁵, forman parte del Sistema Europeo de Supervisores Financieros en cuanto a la supervisión microprudencial pero actúan con la colaboración y en coordinación con las autoridades nacionales de cada sector, esto es, respectivamente, con las autoridades nacionales de supervisión en cada ámbito, que son, los supervisores bancarios nacionales, los supervisores nacionales de seguros y pensiones, y los supervisores nacionales de

¹⁴ Informe Larosière, Bruselas 25 de febrero de 2009, p. 44

¹⁵ Así resulta de sus correspondientes normas reguladoras: Reglamento (UE) N° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), Reglamento (UE) n° 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), Reglamento (UE) no 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados).

valores. Se han creado sobre la base del artículo 114 TFUE, ya que la finalidad y funciones de las mismas, en lo referente a prestar asistencia a las autoridades nacionales de supervisión competentes en la interpretación y aplicación coherentes de las normas de la Unión, y contribuir a la estabilidad financiera necesaria para la integración financiera, están ligadas a los objetivos del acervo de la Unión en relación con el mercado interior de servicios financieros.

Respecto a la supervisión macroprudencial, según el Informe Larosière, el “objetivo de la supervisión macroprudencial es limitar las dificultades del sistema financiero en su conjunto, en orden a proteger la economía global de posibles pérdidas elevadas en la producción real”¹⁶. Para llevarla a cabo, se han aplicado diferentes soluciones, destacando la elaboración de sistemas de alerta temprana para indicar la aparición de riesgos y vulnerabilidades en el sistema financiero, se están aplicando ejercicios de prueba de tensiones macroeconómicas para verificar el grado de flexibilidad del sector financiero ante determinadas sacudidas y mecanismos de propagación con dimensiones transfronterizas y transectoriales.

Para realizar esta supervisión macroprudencial se constituyó la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)¹⁷, también sobre la base del artículo 114 TFUE, con la finalidad de procurar la alerta temprana de riesgos, mediante la identificación y prevención de riesgos de naturaleza sistémica. La JERS tiene competencias para emitir recomendaciones sobre las medidas a adoptar una vez que se identificaran desequilibrios que pusieran en peligro la estabilidad financiera a nivel de la Unión Europea, y las emitirá en el ejercicio de la misión que tiene encomendada: “El cometido de la JERS debe consistir en controlar y evaluar el riesgo sistémico en períodos de normalidad con miras a atenuar la exposición del sistema a los riesgos de fallo de los componentes sistémicos y a mejorar la resistencia del sistema financiero en caso de crisis. En este sentido, la JERS debe contribuir a garantizar la estabilidad financiera y a

¹⁶ Informe Larosière, Bruselas 25 de febrero de 2009, p. 44

¹⁷ Vid, Reglamento (UE) n° 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico.

mitigar los impactos negativos sobre el mercado interior y la economía real. Para poder cumplir sus objetivos, la JERS debe analizar toda la información pertinente”¹⁸

Los cuatro organismos indicados (JERS, EBA, EIOPA y ESMA), junto con los supervisores nacionales en el ámbito de la supervisión microprudencial, constituyeron el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (ESFS), pero la exitosa actuación de todos ellos exige además de la aplicación de los Mecanismos Europeos de Supervisión, de Resolución y de Estabilidad, los cuales no están totalmente implementados, y en cierto modo, la eficacia de cada uno de ellos depende de la de los demás.

Centrándonos en el MUS (Mecanismo Único de Supervisión) que es el primero de ellos que va a alcanzar su pleno funcionamiento, podemos afirmar que este mecanismo se basa en el artículo 127, apartados 5 y 6 del TFUE¹⁹, y que fue resultado de los acuerdos del Consejo Europeo de 19 de octubre de 2012, en el que se consideró que el proceso hacia una mayor unión económica y monetaria debía basarse en el marco institucional y jurídico de la Unión y, además, debía caracterizarse por condiciones de apertura y transparencia para los Estados miembros cuya moneda no es el euro y por el respeto a la integridad del mercado interior.

De este modo se configura como pieza esencial de la Unión Bancaria en torno al Banco Central Europeo, y presupone en el mismo las competencias necesarias para llevar a cabo su función supervisora, la cual se centra, en el ámbito de aplicación de las funciones de supervisión prudencial de las entidades de crédito, no ostentando ninguna otra función de supervisión, que son asumidas por las Autoridades Nacionales

¹⁸ Vid. considerando nº 10, Reglamento (UE) nº 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico.

¹⁹ En estos preceptos se prevé: “El SEBC contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero”, y “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”.

Competentes (en adelante, ANC)²⁰. El BCE asumirá sus competencias de supervisión plenas el 4 de noviembre de 2014.

De este modo, al BCE por aplicación del MUS le incumbe la supervisión prudencial de las entidades de crédito, quedando otras cuestiones de la actividad de supervisión en el marco de las competencias de los Estados miembros, y teniendo la ABE competencias, en gran medida, que pueden calificarse como normativas o reguladoras, ya que le incumbe la creación de un código normativo único para los servicios financieros de la Unión.

Como competencias vinculadas a su función de efectuar una supervisión prudencial de las entidades de crédito sujetas al MUS, el BCE será responsable del funcionamiento eficaz y coherente del MUS y de vigilar el funcionamiento del sistema, basándose en las competencias y procedimientos establecidos en el artículo 6 del Reglamento del MUS (nº 1024/2013). Dado que el BCE tiene competencias supervisoras directas con respecto a las entidades de crédito, sociedades financieras de cartera, sociedades financieras mixtas de cartera establecidas en los Estados miembros participantes y sucursales en Estados miembros participantes de entidades de crédito establecidas en Estados miembros no participantes que sean significativas, las ANC son responsables de la supervisión directa de las entidades que sean menos significativas, sin perjuicio de la facultad del BCE de decidir en casos específicos la supervisión directa de dichas entidades cuando sea necesario para la aplicación coherente de las normas de supervisión. En cualquier caso, dado que no existe un único supervisor sino una red de supervisores, que puede decirse, están integrados con el BCE en el sistema de supervisores, son también necesarios procedimientos de cooperación entre el BCE y las ANC, los cuales se contemplan en el reciente Reglamento (UE) Nº 468/2014 del Banco Central Europeo 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).

²⁰ Reglamento (UE) Nº 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

Simplificando mucho la cuestión, vemos que, a pesar de la complejidad institucional resultante de la Unión Bancaria todavía en proceso de construcción, las competencias atribuidas en materia supervisora al BCE son muy limitadas, y todo ello, a pesar de que se considera la pieza clave de la supervisión unificada en la eurozona (los Estados miembros que no se integraron en la zona euro pueden participar mediante un acuerdo de cooperación con el BCE²¹). Las competencias atribuidas al BCE en la Unión bancaria son insuficientes para desarrollar su función, por basarse en el artículo 127 n° 5 y 6 TFUE, que no otorga suficiente cobertura legal al papel que realmente debería tener el BCE, pero para ampliar sus competencias, se hace necesario una reforma del TFUE en este punto.

5. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA CONFIGURACIÓN INICIAL DE LA UNIÓN BANCARIA

La Unión Bancaria es considerada uno de los proyectos más ambiciosos y complejos de los llevados a cabo en la Unión Europea, siendo además uno de los pilares de la verdadera unión económica, que es, a su vez, el objetivo que inspiró la creación de las Comunidades Europeas en sus inicios, aunque en aquel momento no se pensaba en una Unión Bancaria.

Su necesidad ha quedado además patente en los últimos años, pues no se puede sostener una moneda común sin los mecanismos que garanticen su estabilidad. Para garantizar su estabilidad, es esencial la coordinación de la supervisión del sistema financiero de cada uno de los Estados miembros (al menos de los que tienen moneda común), pues las debilidades de estos se transfieren con facilidad a la estabilidad monetaria en la eurozona.

La tarea que nos ocupa es compleja, y precisamente por este motivo, se aprecian algunos puntos débiles que deben ser mejorados si queremos que la Unión Bancaria responda con éxito a futuras crisis, y por afrontarlas con éxito entendemos que las debilidades del sistema no agraven tales crisis hasta el punto de que sean sistémicas.

²¹ ALONSO LEDESMA, C. (2013), “Un primer paso hacia la unión bancaria: El mecanismo único de supervisión” en CUÑAT EDO, y otros (dirs.), pp. 1302 y 1303, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.

Además de lo que hasta aquí hemos apuntado, hay algunas cuestiones que deberían ser objeto de nueva valoración para mejorar el sistema único de supervisión, y que, entre otras, son que, como consecuencia, de la distribución competencial entre el BCE y las ANC, dado que dependen de que, en cada caso, quede activada la supervisión prudencial del primero respecto de entidades concretas, existe un diferente grado de sometimiento de las entidades bancarias al supervisor europeo, con grandes diferencias entre los Estados miembros, grado de sometimiento que, como hemos indicado, no está preestablecido, sino que es el propio BCE el que tiene competencias para determinar cuándo es necesaria su supervisión directa por tratarse de una entidad que requiere de su actuación por poderse vincular a esa supervisión prudencial que le incumbe por aplicación del artículo 127.5 y 127.6 TFUE.

Con el mismo fundamento, también se puede afirmar que, el actual sistema sigue dejando demasiado margen en el ejercicio de su función supervisora a los Estados miembros para adoptar políticas sobre su supervisión, y, muy probablemente, con ello no se eliminen problemas estructurales como la politización y el riesgo moral que siempre hacen dudar de la óptima labor de los supervisores.

Otros defectos que se han destacado, en el sistema actual, son la vinculación entre la moneda única y la independencia de la labor supervisora, existiendo “una robusta relación negativa entre el grado de independencia y el nivel y la varianza de la inflación”²², problema que se agudiza desde el momento en que la política monetaria sí es totalmente común, mientras que las políticas supervisoras se encuentran compartidas de forma competencial entre los supervisores y, en algún aspecto, podrían entrar en conflicto. De lo que también se concluye que, realmente existe un problema de falta de competencias en el BCE en relación con su función supervisora.

En este sentido, también se ha indicado, que los cuatro organismos que forman el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, desde su creación, han carecido de poderes de ejecución y supervisión directos que les permitan tomar medidas propias de la supervisión (solo la Autoridad Europea de Valores ejerce labores directas de

²² ALBEROLA E., MARQUÉS J.M. Y SANCHÍS A., (1997), “Persistencia en el desempleo, independencia de los bancos centrales y su relación con la inflación”, Ed. Banco de España - Servicio de Estudios Documento de Trabajo nº 9725, p.4, ISSN: 0213-2710. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/97/Fic/dt9725.pdf>

supervisión respecto de las agencias de rating), considerándose un problema el hecho de que en la mayoría de los casos, la efectividad de las decisiones de estos organismos, dependen de la voluntad de los Estados miembros o de la Comisión Europea²³.

La falta de competencias es un defecto que se aprecia también a la vista de los Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea²⁴, pues los contradice, y sin embargo, como se ha indicado, han sido tenidos en cuenta por la Unión Europea al aprobar algunas normas dictadas en el marco de este proceso en relación con cuestiones que, aunque no vienen referidas al aspecto institucional, si se refieren al contenido regulatorio de la actividad. Pero ambas cuestiones, la institucional y al regulatoria, aunque se encomienden a organismos o instituciones diferentes, deben ir coordinadas, incluso en sus fundamentos. De ello depende el éxito del proceso.

También se ha destacado que, a pesar de ser esencial el MUS, su éxito depende de que también se implementen el MUR y el MEDE, ya que se aprecia cierto riesgo en el hecho de que la supervisión esté centralizada, y la resolución de entidades de crédito descentralizada, por considerar que con ello no se rompe el círculo del riesgo soberano-bancario²⁵, estando esta cuestión muy vinculada con la idea antes apuntada de que, actualmente no queda totalmente superado el riesgo moral, sino que además, se puede agudizar por la heterogeneidad de los problemas que afectan a cada Estado, y que la actual crisis ha puesto de manifiesto que son desequilibrios económicos que, a los Estados que se han visto afectados, no les permitieron hacer frente a la crisis debidamente²⁶.

²³ BENZO A. (2013), «Construir una Unión Bancaria» En Papeles de Economía Española, N.º 137.

²⁴ Vid. Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, septiembre de 2012, p. 23, recuperado el 15 de enero de 2014 en http://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf

²⁵ FERNÁNDEZ DE LIS, A., RUBIO A. y SICILIA J., “Unión Bancaria: Elementos integrantes y medidas complementarias” En Papeles de Economía Española, N.º 137.

²⁶ GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., (2012) “Las líneas de defensa frente al riesgo soberano y al 'efecto contagio' en los mercados. ¿Qué papel puede y debe jugar la política monetaria?” Banco Central Europeo. Disponible en: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120322.es.html>

6. CONCLUSIONES

La construcción de la Unión Bancaria es una tarea compleja porque la materia a la que viene referida es compleja también, pero a pesar de todo, se están invirtiendo grandes esfuerzos en llevarla a cabo. Por su complejidad, y por la importancia que puede tener que su construcción sea, si no perfecta, lo más adecuada posible para conseguir su finalidad se hace necesario hacer una reflexión, en esta temprana fase de su andadura, sobre los defectos de que puede adolecer, para resolverlos antes de que sea necesario aplicar cada uno de los mecanismos ideados para afrontar las futuras crisis económicas, que sobrevendrán de forma segura porque son cíclicas. De lo que se trata, es de contar con unos mecanismos y con unas autoridades competentes, capaces de evitar perjuicios mayores en ese contexto. Es decir, que siendo conscientes de que sobrevendrán futuras crisis, se cuente con las herramientas adecuadas para evitar que sus efectos sean sistémicos.

Hemos valorado las razones que justifican que la Unión Bancaria sea una necesidad, pero debemos ser conscientes de que adolece, todavía, de algunos puntos débiles que hemos puesto de relieve, y que pueden frustrar su noble finalidad, si no se solucionan antes de volver a ser necesaria su aplicación.

Uno de los puntos débiles que observamos es la falta de competencias en el BCE para llevar a cabo su labor como supervisor central, siendo para esto necesaria una reforma normativa que podría ser efectuada en el artículo 127.5 y 127.6 TFUE, a los efectos de ampliar las competencias directas que el Tratado atribuye al BCE y que deberían ir más allá de la mera supervisión prudencial, pues por el momento, toda su labor como supervisor debe ir justificada en base a este aspecto, aunque por lo menos, sirve para ampliar, su ámbito de actuación en la práctica, el hecho de que él mismo sea competente para valorar cuando debe activarse esa supervisión prudencial.

Pero, basar su actuación, en competencias no objetivas contenidas en el Tratado, sino en el ejercicio de sus propias facultades, no garantiza una Unión Bancaria totalmente confiable en el aspecto de supervisión. Deberían aumentarse sus competencias gradualmente evitando así, el riesgo de que se creen vacíos de

supervisión²⁷. Ese incremento gradual de competencias debería llevarse a cabo, pues mientras se deje al propio criterio del BCE, la valoración de si se trata o no, de un supuesto que cae de dentro de su competencia para efectuar esa supervisión prudencial, puede ocurrir que incurra en responsabilidad por omisión²⁸, como supervisor, si no actúa debiendo hacerlo, a pesar de que el mismo BCE se ha pronunciado en relación con esta cuestión, limitando su propia responsabilidad a los casos de dolo o negligencia grave²⁹.

REFERENCIAS

- ALBEROLA E., MARQUÉS J.M. Y SANCHÍS A., (1997), “Persistencia en el desempleo, independencia de los bancos centrales y su relación con la inflación”, Ed. Banco de España - Servicio de Estudios Documento de Trabajo nº 9725.
- ALONSO LEDESMA, C. (2013), “Un primer paso hacia la unión bancaria: El mecanismo único de supervisión” en CUÑAT EDO, y otros (dirs.), Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.
- BENZO A. (2013), «Construir una Unión Bancaria» En Papeles de Economía Española, Nº 137.
- FERNÁNDEZ DE LIS, A., RUBIO A. y SICILIA J. (2013), “Unión Bancaria: Elementos integrantes y medidas complementarias” En Papeles de Economía Española, Nº 137.
- GARCÍA ALCORTA, J., (2013), “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión bancaria en la Unión Europea”, Actualidad Jurídica Uría Menéndez 34-2013.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., (2012) “Las líneas de defensa frente al riesgo soberano y al 'efecto contagio' en los mercados. ¿Qué papel puede y debe jugar la política monetaria?” Banco Central Europeo.

²⁷ ALONSO LEDESMA, C. (2013), ob. cit. “Un primer paso hacia la unión bancaria...”, p. 1302.

²⁸ GARCÍA ALCORTA, J., (2013), “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión bancaria en la Unión Europea”, Actualidad Jurídica Uría Menéndez 34-2013, p. 69 y 70.

²⁹ Vid. punto 1.7 del Dictamen del Banco Central Europeo de 27 de noviembre de 2012 sobre una propuesta de reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) no 1093/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea).

LOPEZ GARCIA, M.I., (2012), “La Comisión Europea y su papel ante la crisis”, en La regulación económica, en especial, la regulación bancaria, Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo, Ed. Iustel, Madrid.

TAVARES DA SILVA, S., (2012), “La regulación económica como materia del nuevo derecho administrativo”, en La regulación económica, en especial, la regulación bancaria, Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo, Ed. Iustel, Madrid.

VARELA PANACHE M. y VARELA PANACHE F. (2008), “La actual crisis financiera y los Hedge funds”, en Revista de Economía Mundial nº 18.

VEGA SERRANO J.M., (2011), La regulación bancaria, Madrid: Ed. La Ley.

INFORMES, DICTÁMENES, y OTROS DOCUMENTOS.

Basilea III: Coeficiente de cobertura de liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez” del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, publicado por Banco de Pagos Internacionales 2013, enero de 2013.

Dictamen del Banco Central Europeo de 27 de noviembre de 2012 sobre una propuesta de reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) no 1093/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea).

Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets Brussels, 15 February 2001.

Informe de Larosière (The High-level Group on financial supervision in the UE Report), de 25 de febrero de 2009.

Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, septiembre de 2012,