



**Universidad
Politécnica
de Cartagena**



**FACULTAD DE
CIENCIAS DE LA
EMPRESA**

Valoración de la conveniencia de una Unión Bancaria Europea desde la perspectiva española

Ani Gzirishvili

Directora: María del Carmen Lozano Gutiérrez

**Trabajo Fin de Grado para la obtención del título de Graduada en
Administración y Dirección de Empresas.**

Curso académico 2018/2019

INDICE

1. Introducción	3
2. La creación de la Unión Europea Bancaria como solución a la crisis de deuda bancaria	7
2.1. Los antecedentes de la Unión Bancaria.....	8
2.2. La crisis de la confianza bancaria.....	10
2.3. El surgimiento de la idea de la Unión Bancaria como consecuencia de la crisis	13
3. Regulaciones y normas de supervisión para la estabilidad financiera de la UE. 16	
3.1. La directiva y el reglamento de requisitos de capital.	16
3.2. La directiva de resolución.	21
3.3. La directiva de garantía de depósitos.	31
4. Principales objetivos y estructuras que cumplir de la Unión Europea Bancaria.	
4.1. El código normativo único.	35
4.2. El mecanismo único de supervisión	37
4.3. El mecanismo único de resolución.	40
5. Construcción de una Unión Europea Bancaria.	46
5.1. Las ventajas que supondría para la eurozona la puesta en marcha de este proyecto... 46	
5.2. Repercusión que se está llevando por parte de las condiciones políticas, financieras y económicas.	51
5.3. Progresos que están obteniendo y dificultades que se están encontrando.....	52
5.4. Instrumentos para el correcto funcionamiento del BCE.....	54
6. Consecuencias para España, como le beneficia o como le afecta todo esto a España	56
7. Conclusión	59
8. Anexo	64
9. Bibliografía	66

1. Introducción

La decisión para formar la Unión Bancaria fue tomada en el Consejo Europeo en junio del año 2012, el motivo declarado fue “garantizar que la supervisión de los bancos en todos los estados miembros de la UE sea igualmente efectiva reduciendo la probabilidad de quiebras bancarias” (Council, P. O. 2012). Un año después, al tiempo que la finalización de la Unión Bancaria se había convertido en una prioridad entre los objetivos de los responsables políticos europeos, el Consejo declaró que “es imperativo romper el círculo vicioso entre los bancos y la deuda soberana” (Concil, E. 2013). En el origen de estas declaraciones se encuentran las enormes sumas de dinero erogadas por varios gobiernos europeos para rescatar a los bancos involucrados en la crisis financiera que comenzó en 2007. No es una revelación que el colapso financiero mundial de 2008 produjera la peor recesión en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Una falta de comprensión fundamental del riesgo en todo el sistema y el hecho de no apreciar la amenaza planteada por conductas agresivas de riesgo de las instituciones financieras llevaron a subestimar la consecuencia de la acumulación excesiva de deuda creciente y apalancamiento que resultó del auge del crédito y los precios de los activos (Amorello, L. 2018). El apalancamiento es la proporción entre capital propio y el crédito y cuando los niveles son más altos los riesgos son mayores como sucedió en la crisis bancaria.

La crisis de la deuda soberana, golpeando a los países europeos con alta deuda desde 2010, ha mostrado que la exposición a la deuda pública interna es una fuente importante de inestabilidad para el sector bancario; por lo tanto, ha quedado claro que la transferencia de riesgos financieros puede ir no solo de los bancos a los gobiernos, sino también al revés, creando un canal en ambas direcciones entre los bancos y los estados; aún más importante, este enlace funciona principalmente a nivel nacional por lo que los gobiernos proporcionan apoyo financiero a sus bancos, en consecuencia, las exposiciones de los bancos a los prestatarios soberanos generalmente tienen un fuerte sesgo nacional.

El proyecto original de una Unión Bancaria Europea tiene tres pilares:

- Mecanismo Único de Supervisión (SSM)
- Mecanismo de Resolución Única (SRM)
- Sistema de garantía de depósito único europeo (EDGS).

El primer pilar transfiere la responsabilidad de la supervisión bancaria desde las autoridades nacionales hacia el Banco Central Europeo (BCE); supervisión que está en

funcionamiento desde noviembre de 2014. El segundo pilar incluye un nuevo conjunto de las normas que rigen la resolución de los bancos en problemas (establecidos en el Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria BRRD) y una nueva autoridad dotada de poderes de resolución (Junta de resolución única [SRB]), que tiene algunos recursos financieros agrupados en todo el país del área del euro (Fondo Único de Resolución [SRF]). Las nuevas reglas y la nueva autoridad de resolución están vigentes a partir de enero de 2016; sin embargo, la Junta de Resolución Única (SRB) se irá construyendo gradualmente a través de un período de transición que finaliza en 2024. Falta realmente el tercer pilar, ya que la Directiva sobre el seguro de depósitos aprobado en 2014 sigue siendo un dispositivo de armonización, y no introduce ningún régimen de garantía común en la zona del euro.

La configuración de los sistemas bancarios nacionales y, en particular, la internacionalización de las actividades de los bancos, así como los patrones recurrentes de las actividades bancarias, dieron forma a la preferencia de los responsables políticos nacionales sobre el Mecanismo Único de Supervisión (SSM), el Mecanismo de Resolución Única (SRM) y el común Sistema de garantía de depósito único europeo (EDGS). Aquellos países en los que el alcance de la internacionalización en el sector bancario nacional era relativamente limitado, estaban dispuestos a excluir puramente bancos nacionales del alcance del Mecanismo Único de Supervisión (SSM) y el Mecanismo de Resolución Única (SRM). También se opusieron a un Sistema de garantía de depósito único europeo (EDGS) común. Por otro lado, existen argumentos de un vínculo directo entre la configuración del sistema bancario y el riesgo moral, que fue de mayor preocupación para los responsables políticos en los países que tenían menos probabilidades de necesitar apoyo financiero de la Unión Bancaria porque su sistema bancario tenía una salud financiera buena o porque estos gobiernos tenían una posición fiscal suficientemente fuerte que les permitiría soportar pérdidas bancarias reales y potenciales; por el contrario, el riesgo moral fue menos preocupante para los responsables de las políticas en los países que probablemente necesitarían acceder a la ayuda financiera externa de la Unión Bancaria porque su sistema bancario se encontraba en peor estado de salud o su posición fiscal interna era más débil. Los responsables políticos de los países preocupados por el riesgo moral, en particular Alemania trató de establecer límites claros a su asistencia financiera para bancos y gobiernos en países

afectados por la crisis de la deuda soberana¹. Esta situación explica el hecho del alcance limitado del Mecanismo de Resolución Única (SRM) acordado, la demora para un acuerdo sobre un Sistema de garantía de depósito único europeo (EDGS), la cantidad limitada de fondos realizados, y la estricta condicionalidad asociada a su uso. Finalmente, la distribución asimétrica del poder de negociación estaba sesgada a favor de Alemania, que priorizó algunos componentes en lugar de otros, así por ejemplo, debido al mayor peso económico de Alemania y a su mayor influencia se priorizó la supervisión bancaria, y el mecanismo de resolución única sobre el Sistema de Garantía pues hay un fuerte rechazo por rescatar bancos a nivel supranacional, por las preocupaciones de riesgo moral (Howarth, et al. 2016).

La situación actual es una Unión Bancaria que todavía está a medio camino con la transferencia de la supervisión prudencial al BCE y, un nuevo conjunto de reglas para gestionar las crisis bancarias ha sido introducidas. Por el contrario, la puesta en común de recursos para apoyar la resolución de los bancos con problemas todavía está en curso, y será muy limitada incluso al final del período de transición, dado el pequeño tamaño de la SRF y la falta de un respaldo de escala común detrás de él (aparte de un limitado papel desempeñado por el Mecanismo Europeo de Estabilidad). El hecho de que la Unión Bancaria sea actualmente un proyecto lejos de ser completado se deriva de la postura política, que prevalece en varios países, lo que es adverso para cualquier tipo de riesgo compartido entre los países; así, los pasos dados hasta ahora, en la implementación del proyecto, son aquellos que deberían poder reducir la probabilidad de crisis bancarias y limitar el daño que generan; Para ello, el Banco Central Europeo sería deseable que preservara la estabilidad financiera mediante la implementación de un nivel de supervisión uniforme y alto en la zona del euro. El segundo objetivo se ha perseguido al introducir el principio de rescate en la UE y la legislación que impone que una contribución relevante a la resolución de un banco en problemas debe provenir de sus accionistas y acreedores, reduciendo así el uso del dinero de los contribuyentes; por

¹El riesgo moral es el riesgo de que una parte no haya celebrado un acuerdo de buena fe o haya dado información fraudulenta sobre sus activos, pasivos o su capacidad crediticia, en el caso del sistema bancario se produce porque los bancos de un país saben que en caso de problemas van a ser rescatados lo cual incentiva un comportamiento imprudente por parte de los mismos. De ahí el fuerte rechazo a establecer un mecanismo de garantía que no tenga en cuenta esta situación lo cual explica el comportamiento de Alemania y los países del norte de Europa.

el contrario, los pasos que implican una agrupación de medios financieros, dentro de la zona del euro, para abordar las crisis bancarias sólo están en una etapa inicial. La consecuencia de este estado de cosas, por un lado, los costos derivados de una crisis bancaria todavía caerán dentro de las fronteras nacionales en gran medida y serán pagadas por las partes interesadas de un banco en dificultades y por el gobierno nacional, que proporcionará el respaldo a sus bancos (aunque dentro de los límites de las normas sobre ayudas estatales). Por otro lado, los bancos probablemente continuarán manteniendo grandes cantidades de valores emitidos por sus gobiernos nacionales.

El presente Trabajo Fin de Grado, pretende alcanzar dos objetivos, en primer lugar, proporcionar una descripción de la Unión Bancaria la cual ha requerido la adopción de muchas y complejas innovaciones regulatorias haciendo hincapié en el impacto organizativo y económico de esta unión destacando sus aspectos positivos y negativos. Se explicarán las razones de la creación de la Unión Europea Bancaria como solución a la crisis de deuda bancaria, sus características organizativas, la separación entre supervisión monetaria y fiscal, el equilibrio de poderes, el marco normativo que rige la Unión y, por último, en función de lo investigado en todos estos puntos se analizará el impacto que tiene la Unión Bancaria en España, sus beneficios y costos.

El trabajo se ha dividido en cinco partes. En la primera parte, tras la introducción, se explica la creación de la Unión Europea Bancaria como solución a la crisis de deuda bancaria, explicando detalladamente los antecedentes y el surgimiento de la idea como consecuencia de la crisis, en la segunda parte se desarrolla el marco legal que sustenta la Unión Bancaria, en la tercera parte se detallan los objetivos y la estructura que la sustenta el código normativo único, el mecanismo único de supervisión y el mecanismo único de resolución, en la cuarta parte se analiza la construcción de la Unión Bancaria, las ventajas que conlleva su aplicación y las dificultades que enfrentan, y en la última parte de esta investigación se analiza el efecto que tendrá la Unión Bancaria en España.

La razón que me ha motivado a elegir este tema para mi Trabajo Fin de Grado se debe a mi interés por los temas financieros y bancarios en la Unión Europea. Tras leer diversos documentos sobre estos temas, he comprendido la importancia fundamental que tiene para España y Europa el garantizar la viabilidad y futuro de la Unión Europea y cómo el establecimiento de una Unión Bancaria podría suponer un puntal que permitiera resistir las crisis financieras que pueden producirse y por extensión las crisis económicas y sociales que pueden dañar el futuro de la zona del Euro y por lo tanto el proyecto común europeo.

2. La creación de la Unión Europea Bancaria como solución a la crisis de deuda bancaria

En el año 2007 se inició un proceso de reforma profunda de los márgenes regulatorios y de supervisión del sector financiero para poder dar de solución a la crisis financiera internacional; dado que no se obtuvieron los resultados esperados fue por lo que, en junio de 2012 se tomó la decisión de avanzar hacia una unión más sólida buscando una solución como fue la creación de una Unión Bancaria. Desde este momento se pusieron en marcha numerosas reformas en la normativa regulatoria de las entidades, así como, el establecimiento de los mecanismos armonizados de control y contención de pérdidas y nuevas medidas de respaldo financiero.

La idea de la creación de la Unión Bancaria surgió a raíz del clima de desconfianza que se detectaba hacia los sistemas financieros europeos, de éste modo, se fortalecía la zona del euro y con ello, el sector bancario, proporcionando a la vez la seguridad a la Unión Europea en su conjunto; a su vez, la creación de una Unión Bancaria era una forma de dar la solución a diferentes problemas como, por ejemplo, evitar al máximo el fraccionamiento del mercado, fortalecer el equilibrio financiero, hacer todo lo posible para que los bancos pudieran hacer de frente a futuras crisis financieras, los nuevos retos tecnológicos, o dar respuestas a las mayores exigencias de las autoridades, regulación y una supervisión común. En conclusión, según el Banco de España, la Unión Bancaria se define como *“un marco legal integrado y el conjunto de instituciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento del sector bancario y la homogeneidad de requisitos y de tratamiento de las entidades y sus clientes de situaciones de crisis bancaria, tanto individuales o sistémicas”*. (Boletín económico, noviembre 2014).

- El Consejo Europeo de diciembre 2012 concibió una Unión Bancaria que abarcara los sistemas de garantía de depósitos: el SSM (Mecanismo Único de Supervisión), el SRM (Mecanismo de Resolución Única) y el instrumento de recapitalización directa del EDGS (Sistema de garantía de depósito único europeo). El SSM es el primer pilar fundamental de la Unión Bancaria, siendo un sistema integrado de vigilancia de las entidades de crédito, asumiendo un papel de liderazgo. EL SRM es el segundo pilar fundamental, garantizando su intervención cuando un banco supervisado por SSM entre en dificultades

aportando la política de resolución de forma eficiente, independiente de la localización geográfica de la entidad y la aplicación de minimización del coste fiscal.

Todos los países de la zona del euro son los componentes de la Unión Bancaria y a éstos se pueden unir todos aquellos Estados que muestren la iniciativa de integrarse en ella. Los países que pongan en funcionamiento la moneda del euro se convertirán automáticamente participantes de la Unión Bancaria.

2.1. Los antecedentes de la Unión Bancaria

En 1988, se creó un comité para el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) por el Consejo Europeo de Hannover, que en ese periodo estaba liderado por Jacques Delors, siendo presidente de la Comisión Europea. En 1989, dicho comité presentó un informe fraccionado en tres etapas en el que se explicaban las medidas firmes para la inserción de la UEM, los objetivos principales de este informe eran los siguientes: Conseguir la plena liberación de los movimientos de capital, cambio de moneda y la fijación de los tipos de cambio.

La creación y desarrollo de la UEM, según el Consejo de Hannover, estaba prevista en tres etapas que describimos a continuación en la Figura 1:

Figura 1: la creación y desarrollo de la UEM.



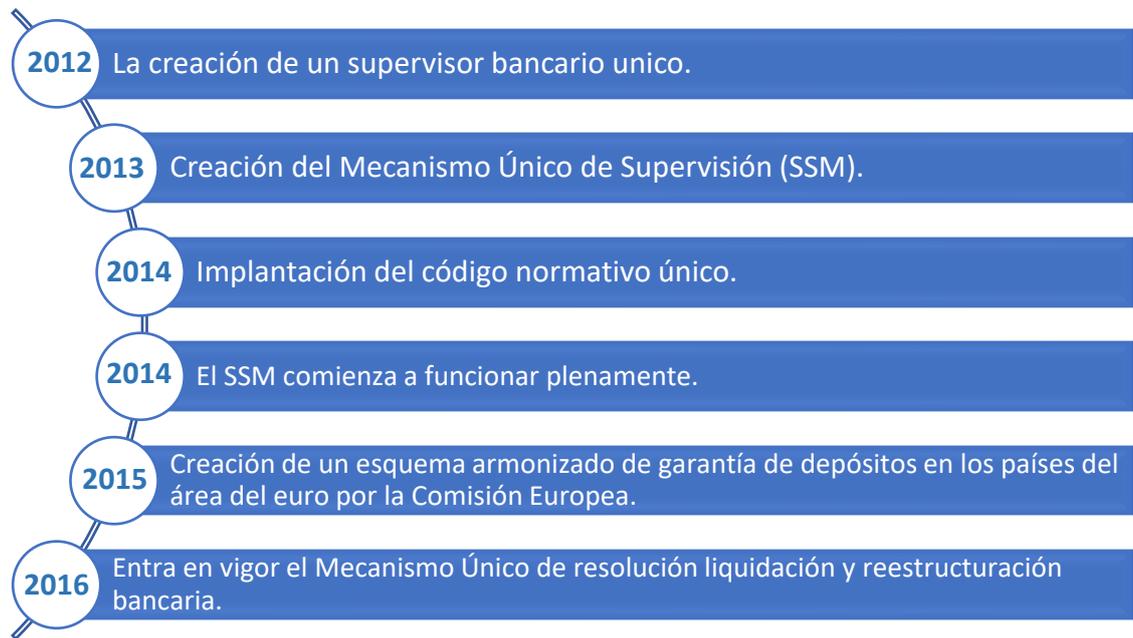
Fuente: elaboración propia a base de la información facilitada en el artículo de la “Comisión Europea COM (2012) Bruselas.

Las dos primeras fases de la UEM se llevaron a cabo de una forma eficaz, pero la tercera todavía está en el proceso de desarrollo. Para que se dé por terminado el cumplimiento de las tres fases, todos los Estados deberían de cumplir con todos los requisitos mencionados anteriormente y adoptar el euro; así, por ejemplo, Reino Unido y Dinamarca renunciaron a la utilización del euro y por ello están exentos en relación con la participación de la UEM.

A partir del desarrollo de UEM se obtuvieron resultados tanto favorables como desfavorables de acuerdo con J. F. Jimeno (2009). Los aspectos positivos que destacaron mayormente fueron por la convergencia de tipos de interés nominales, el

incremento en la inversión intraeuropeo, así como el crecimiento muy positivo y sostenido y la riqueza de los Estados miembro. También se detectaron casos de desequilibrio, como la ausencia Política Monetaria Nacional, el aumento de la deuda privada y el desequilibrio de la balanza de pagos intracomunitaria. Los problemas surgidos se debieron en su mayor parte a la asunción de riesgos asimétricos, la fragmentación mercados financieros y el elevado endeudamiento público. En la Figura 2 se hace una descripción cronológica de la creación de la Unión Económica y Monetaria:

Figura 2: cronología de creación de la Unión Económica y Monetaria, hasta la fecha:



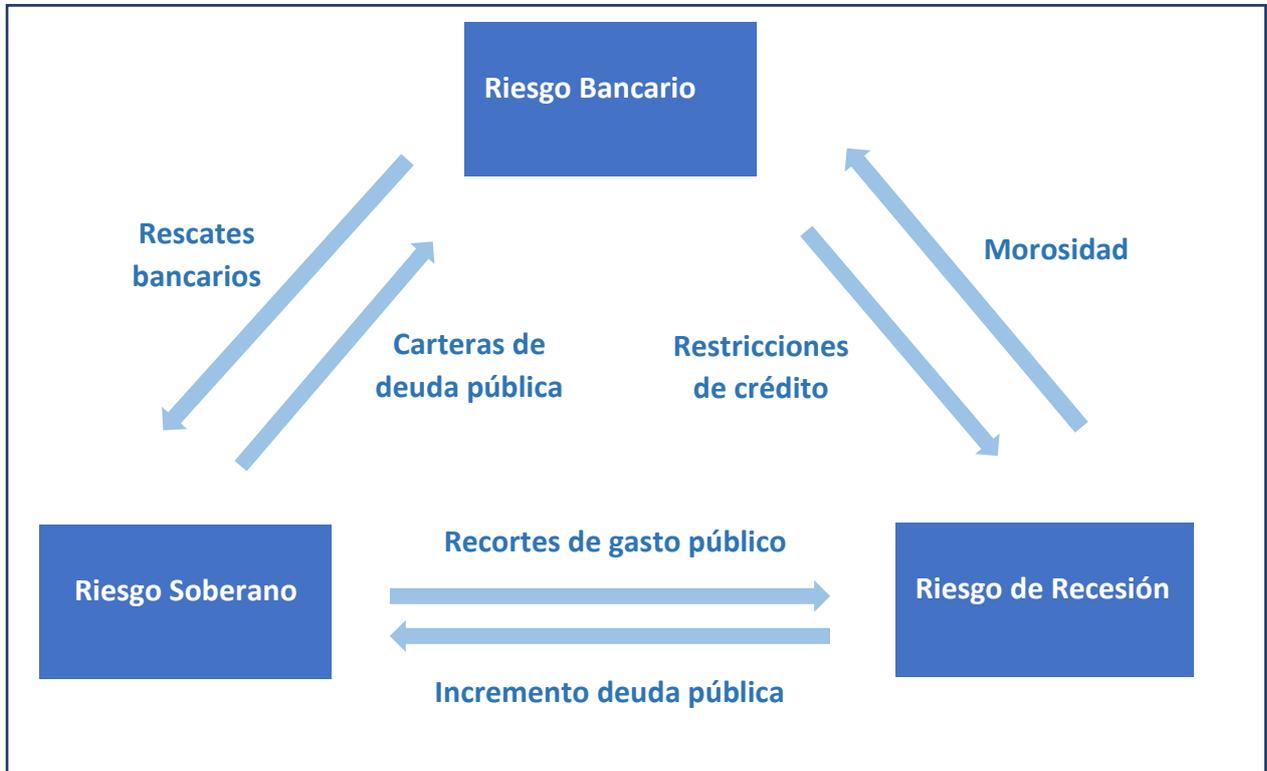
Fuente: elaboración propia a base de la información facilitada en el artículo Marcel Magnus. (2018).

2.2. La crisis de la confianza bancaria

El surgimiento de la crisis financiera y su extensión al resto de economías del mundo puso de manifiesto la necesidad medidas urgentes para el seguimiento y control de la solvencia de estas entidades financieras, muy afectadas por la existencia de peligrosas cantidades de activos tóxicos en los balances. A esta situación se unió el aumento incontrolado en la concesión de créditos, provocó una disminución en los márgenes previstos y el incremento en la morosidad. Todo esto provocó clima de desconfianza

entre la banca y los soberanos europeos, explicado de una forma más detallada en el siguiente gráfico (Figura 3):

Figura 3: retroalimentación entre riesgo soberano y bancario.



Fuente: elaboración propia partir del artículo de Fernández, F. (2011).

Un ejemplo significativo de retroalimentación entre riesgo soberano y bancario es el caso de España, donde los bancos tenían muchas incertidumbres sobre su capacidad a la hora de hacer frente a las deudas o si el Estado iba a poseer la suficiente fuerza como para conseguir los recursos necesarios para la protección de las entidades (que se encontraban en apuros económicos); esta situación, llevó a un rescate financiero de España a través del Memorando de Entendimiento (firmado entre España y el Banco Central Europeo, la Comisión y el Fondo Monetario Internacional), consiguiendo hasta 100.000 millones de euros, de los cuales fue beneficiario de 40.000 millones de euros. Boletín oficial del Estado. (2012)

España fue un ejemplo muy claro de la inestabilidad financiera europea, donde los Estados fueron obligados a intervenir y ofrecer el apoyo, para que pudiese hacer todo lo posible con la recapitalización de los bancos. En el rescate de España todos los fondos

que se obtuvieron fueron aprovechados para recapitalizar a las entidades financieras en problemas, aunque no fue suficiente, dado que el sector financiero seguía en una fase de fraccionamiento (aplicando diferentes requisitos financieros en las distintas partes de la zona del euro), con una diversificación de costes de financiación (dependiendo de su zona de domiciliación se registraba un coste mayor en las entidades situadas en un país periférico y un menor coste los que estén por la zona del núcleo). (Gómez Fernández, C. 2016)

La diversificación de los costes a la que hacíamos alusión en el párrafo anterior viene dada por la incertidumbre que se da por parte del soberano. Es decir, la debilidad del tesoro español para combatir nuevos costes que surgirían por otras recapitalizaciones bancarias, debido a ello se encuentran con unas desventajas ya que con las inversiones comprenden como algo arriesgado y debido a ese motivo se exige mayor rentabilidad.

Según comenta el economista (Gómez Fernández, C. 2016) para el mejor funcionamiento de un área económica tan global como la zona del euro, las empresas deberían de aplicar similares condiciones sino las mismas independientemente el lugar en que esté situado el banco, utilizar la misma moneda y aplicar unos aranceles unificados. Aparentemente todo el funcionamiento de las condiciones financieras estaba organizado para las adaptaciones ante cualquier situación imprevista, pero el estallido de la crisis económica y financiera sobrepasó todas las previsiones.

La desconfianza fue en aumento debido a varias causas, una de ellas fue la inexistencia de una función de autoridad centralizada que tomara decisiones vinculantes en un clima de crisis bancaria. De haber existido una autoridad recaería sobre ella la responsabilidad de tomar decisiones sobre la aplicación de las normas de funcionamiento bancario y financiero más oportunas y correctas que fueran aplicables a toda la zona del euro. La inexistencia de una planificación general en decisiones como la forma de afrontar el caso de una posible quiebra bancaria y la carencia de personal cualificado para poner en marcha procedimientos de consenso por los que se pudieran adoptar decisiones, fueron algunas de las razones del fracaso de esta Unión Bancaria.

Fueron muchos los puntos de disparidad bancaria entre los distintos países que pretendían integrar la Unión Bancaria, el coste de financiación fue uno de ellos. El coste de financiación de la banca se traduce a la economía real en forma de coste de los préstamos que se conceden. En España los préstamos se concedían a un tipo de interés

más bajo comparativamente con otros países, como Alemania; dicha circunstancia dio lugar a una mayor fragmentación financiera, ya estaba claro que no se aplicaban las mismas condiciones a todos los países acordados anteriormente.

Para poder suavizar al máximo la fragmentación entre los países periféricos y del núcleo, se abrieron dos vías de solución de corto y de largo plazo; a corto plazo el objetivo a conseguir era proveer liquidez ilimitada a los bancos; y a largo plazo el problema más grave a resolver era reducir la diferenciación entre los países, asignando unos requisitos a seguir por parte de los supervisores, garantía de los depositantes, normas y regulaciones para ofrecer las mejores resoluciones a los problemas planteados garantizando que los bancos asumieran unos riesgos previstos y cuando se produjera un error tuviesen que pagar por sus pérdidas minimizando el coste para el contribuyente, Unión Bancaria, unión fiscal y unión política.

2.3. El surgimiento de la idea de la Unión Bancaria como consecuencia de la crisis

La mayoría de los países de Europa habían solucionado de una forma más rápida y eficaz sus crisis bancarias al contar con suficientes fondos públicos. Los países más perjudicados fueron los países periféricos de la zona euro, ya que se encontraban en una situación económica muy débil que infundía una sensación de desconfianza por parte de los inversores a la hora de disponer la sostenibilidad de sus niveles de deuda; por ese motivo los líderes de la UE se pusieron de acuerdo de que era necesario reforzar aún más la unión económica y monetaria. En primer lugar, fue creado de un marco financiero integrado y en segundo lugar paso a denominarse Unión Bancaria.

Según los esquemas de García Alcorta, J. (2014) la distribución de competencias quedaba dividida en base a tres ejes:

- Las normas sobre la regulación, observación y comprobación de entidades de crédito y la evolución de sistemas de garantías de depósitos. Las mayores discrepancias se producían entre la Unión Europea y los Estados miembros, y se agudizaban con aquellos Estados que poseían más autoridad ya que, podían regular la actividad bancaria bajo el principio de país de origen. (Vegara Figueras, D. 2014)

- La supervisión de entidades de crédito se trataba de una obligación principal nacional, evolucionado tanto por los bancos centrales de los Estados miembros de la Unión Europea como por organismos que tenían esa labor especificado. Los Bancos Centrales Nacionales de la UE tenían un poder elevado por lo que estaban libres de realizar funciones distintas de los que estaban especificadas en los Estatutos. La función de los Bancos Centrales Europeos era fundamentalmente la de asumir el desempeño de las normas establecidas como partes integrantes del Eurosistema y bajo la dirección del Banco Central Europeo y por otra parte la labor asignado por sus respectivas legislaciones nacionales.
- La gestión de la crisis financiera quedaba, de este modo, reducida a una competencia de los Estados miembros, sin perjuicio de las atribuciones en materia de dirección y realización de la política monetaria; de esta manera, las entidades financieras con dificultades de solvencia solo contaban con el apoyo a nivel nacional por cada Estado miembro, mientras que la colaboración urgente a entidades con problemas puntuales de liquidez se resolvía a través del Eurosistema.

Ante una situación como la antes descrita, las iniciativas de organización y colaboración como Unión Bancaria eran fragmentarias. La idea de una Unión Bancaria firme y unitaria no surgió hasta junio de 2012, propiciada por una propuesta de la Comisión Europea en verano de 2011 en la que se estableció como principal objetivo el de obtener bancos más fuertes y responsables en Europa. (Bailly, O. 2011)

Las proposiciones de la Comisión Europea para conseguir una Unión Bancaria se reducían a tres requisitos básicos que detallamos a continuación:

- a) Un requisito para cumplir por los bancos era el de que fuera obligatorio el mantener un mayor volumen de capital mínimo de garantía o reserva que les asegurara el poder hacer de frente a posibles contingencias.
- b) Incorporar un nuevo marco de gobernanza, en el que los supervisores pudieran vigilar las actuaciones de los bancos y tomar, si fuera necesario, las medidas correctoras correspondientes, en especial si se surgía alguna sospecha sobre indicios de que se estaba creando una burbuja propiciada por una reducción del crédito.

- c) Poner en marcha un único código normativo para la reglamentación de la actividad bancaria, lo que mejoraría la transparencia y favorecería la aplicación efectiva de las normas.

Durante la crisis económico-financiera, se utilizaron ayudas públicas procedentes de Fondos Europeos para la reestructuración y ordenación bancaria para ayudar al sector bancario europeo que estaba en mala situación, estas ayudas ascendieron a un importe cercano a los 4,5 billones de euros durante tres años siguientes al estallido de ésta (entre el octubre del 2008 y octubre de 2011) (Moscoso del Prado, L.2012). Este gran volumen de ayudas fue objeto de análisis por parte de la Comisión Europea en su función de control de las ayudas públicas como forma de garantizar su correcto aprovechamiento. La Comisión publicó una comunicación por la que la concesión de ayudas estatales debía estar condicionada al cumplimiento de unos requisitos determinados, que garantizaran, entre otras cosas el que no se produjeran situaciones de desigualdad que llevaran a una situación de posible fraccionamiento del mercado europeo; por otra parte, en esta comunicación se trazaban tres metas u objetivos que debía perseguir todo proceso de reestructuración de una entidad como bien define (Navarro, E.2012).

- Restablecer la viabilidad del sector bancario a largo plazo.
- Asegurar una aportación propia del beneficiario.
- Limitar el falseamiento de la competencia mediante medidas compensatorias adecuadas.

3. Regulaciones y normas de supervisión para la estabilidad financiera de la UE.

3.1. La directiva y el reglamento de requisitos de capital.

La crisis financiera reveló importantes inconvenientes en el marco regulatorio de la Unión Europea (UE). Las reglamentaciones previas a la crisis se basaron principalmente en las directrices de Basilea II y en un conjunto de normas bancarias que tenían como sustento la Segunda Directiva Bancaria. Estas soluciones regulatorias resultaron insuficientes para evitar otorgar créditos incobrables y, para hacer frente a las crisis en forma efectiva. Debido a esto, los bancos de la UE sufrieron grandes pérdidas durante la crisis financiera, incluso los que estaban en países con regulaciones bancarias conservadoras. Los principales factores que precipitaron la crisis fueron básicamente insuficientes reglas de adecuación de capitales estrictas y claras, el carácter procíclico de las regulaciones de las bancas; el tratamiento inadecuado de las transacciones de derivados extrabursátiles (OTC); así como la falta de regulaciones y de mecanismos de supervisión supranacional y de riesgos. La desregulación y la participación de los bancos en las actividades de titulización han producido bancos altamente apalancados, aumento de la opacidad de sus balances y riesgo excesivo en el sector bancario. Además, la internacionalización de los bancos ha contribuido a un riesgo sistémico pronunciado. Una de las preocupaciones más serias del sector bancario de la UE resultó ser el círculo vicioso entre la crisis bancaria y la deuda soberana.

Las normas actuales corresponden a diciembre del año 2010 titulado Basilea III: un marco regulador mundial para bancos. Es importante tener en cuenta que Basilea no establece leyes, reglamentos o normas para una institución directamente, simplemente actúa como asesor. Depende de los legisladores de cada país y de los reguladores que promulguen las recomendaciones que consideren apropiadas para aplicar a las instituciones financieras con el fin de implementar los acuerdos de Basilea III y armonizar las regulaciones de solvencia bancaria en toda la Unión Europea en su conjunto. En junio de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la siguiente legislación:

- a) Directiva sobre requisitos de capital 2013/36 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de junio de 2013 (en adelante, el "CRD IV"), sobre el acceso a la actividad de las entidades de crédito y supervisión prudencial de entidades de

crédito y empresas de inversión, que modifica la Directiva 2002/87 / Directivas CE y derogación 2006/48 / CE y 2006/49 / CE. CRD IV entró en vigor en la UE el 1 de enero de 2014.

- b) El Reglamento (UE) no 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre requisitos prudenciales para entidades de crédito y empresas de inversión y modificación del Reglamento (UE) no 648/2012 (en adelante, el CRR) (Sum, K. 2016).

Los reguladores bancarios nacionales aplican las Directivas de Requisitos de Capital (CRD) al incluirlas en sus propias normas, a partir de las cuales se supervisan los bancos de manera consolidada y por lo tanto reciben información sobre la adecuación de capital, estableciendo los requisitos para los bancos en su conjunto. Las subsidiarias bancarias individuales están directamente reguladas por sus reguladores bancarios locales, quienes establecen y monitorean sus requisitos de adecuación de capital.

En el Reglamento sobre requisitos de capital, un concepto fundamental es el requisito de fondos propios que se expresa como porcentaje de los activos ponderados por riesgo. El concepto de activos ponderados por riesgo significa básicamente que se atribuye una asignación de capital inferior a los activos más seguros, mientras que los activos más arriesgados reciben una ponderación de riesgo mayor. En otras palabras, cuanto más arriesgados sean los activos, más capital tendrá que reservar el banco.

El marco de adecuación de capital consta de tres pilares, cada uno de los cuales se centra en un aspecto diferente de la adecuación del capital:

- El pilar 1, llamado Requisitos de capital mínimo, establece la cantidad mínima de capital que un banco debería tener contra sus riesgos crediticios, de mercado y operativo. Proporciona las pautas para calcular las exposiciones al riesgo en los activos del balance de un banco (el riesgo ponderado activos) y los componentes de capital.
- El pilar 2, denominado Proceso de revisión y evaluación supervisora, involucra tanto a los bancos como a los reguladores considerando si una empresa debería tener capital adicional contra riesgos no cubiertos en el Pilar 1.

Parte del proceso del Pilar 2 es el Proceso interno de evaluación de la adecuación del capital" ("ICAAP"), que es la autoevaluación de un banco de los riesgos no capturados por el Pilar 1.

- El pilar 3, llamado Disciplina del mercado, tiene como objetivo fomentar la disciplina del mercado al exigir a los bancos divulgación específica, detalles prescritos de sus riesgos, capital y gestión de riesgos y salvaguardas adicionales contra el riesgo del modelo y los errores de medición (Sum, K. 2016).

Una de las causas de la crisis financiera de 2007-2008 fue el exceso en el uso del apalancamiento en el sistema bancario. La presión a la baja en los precios de los activos produjo la disminución del capital bancario, para prevenir un desapalancamiento excesivo en caso de que se generará una nueva crisis financiera. Basilea III introdujo un índice de apalancamiento, que fue diseñado para poner un límite a la acumulación de apalancamiento en el sistema bancario. El ratio es simple, transparente y es calculado como un promedio trimestral:

$$\text{Ratio de Capital Tier 1} = \frac{\text{Capital Tier 1}}{\text{Activos Ponderados por riesgo}}$$

Se establece que este índice debe ser igual o mayor al 4,5%.

Los bancos experimentaron graves problemas de liquidez durante el período financiero 2007-2008, a pesar de cumplir con sus requisitos de capital. Basilea III requiere que los bancos mantengan un grupo de activos con un alto grado de liquidez dentro de sus balances. Estos activos deben permitir mantener las salidas de efectivo netas previstas por un período de 30 días, bajo supuestos de estrés. Este requisito trata de mejorar la resistencia de un banco frente a la potencial escasez de liquidez a corto plazo. La relación se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Ratio de cobertura de liquidez} = \frac{\text{Stock de activos de alta liquidez}}{\text{Flujo neto de fondos en un período de 30 días}}$$

Los activos se consideran con un grado alto de liquidez cuando pueden convertirse rápidamente en efectivo casi sin pérdidas y deben estar disponibles sin ningún tipo de gravamen. Basilea III requiere un flujo de fondos que se espera que no varíe en un horizonte temporal de un año. Este requisito proporciona incentivos para que los bancos utilicen fuentes que tengan un carácter permanente para financiarse reduciendo la refinanciación.

El índice neto de financiación estable establece la cantidad mínima de financiación permanente basada en las características de liquidez de los activos y actividades de un banco durante un año (Ramirez, J. 2017).

El pilar 2 es un requisito necesario para evaluar la adecuación del requerimiento de capital regulatorio que corresponde al pilar 1 y, determinados tipos de riesgos. El pilar 2 se refiere a la posibilidad de que los supervisores nacionales impongan una amplia gama de medidas, incluidos requisitos de capital adicional, para instituciones individuales o grupos de instituciones para abordar un riesgo más alto de lo normal. Tiene dos aspectos, el primero requiere que los bancos evalúen regularmente su perfil de riesgo general y calcular cualquier capital adicional que deba mantenerse contra este riesgo. Esta evaluación se llama ICAAP e incluye el riesgo de concentración de crédito y el riesgo de liquidez de reputación. En consecuencia, el Pilar 2 podría agregar requisitos a la cantidad de capital retenido por bancos (y compensar el requerimiento de capital de menor riesgo de crédito). El segundo aspecto del Pilar 2 es su inclusión de un proceso de revisión supervisada que, en el caso de la Unión Europea, las autoridades supervisoras evalúan cómo las instituciones bancarias están cumpliendo con el derecho bancario, los riesgos que enfrentan y los riesgos que representan para la estabilidad del sistema financiero. Esta permite a los supervisores evaluar el perfil de riesgo general de cada banco y, si es necesario, exigir un mayor aporte de capital cuando se considera prudente dada la situación existente (Ramirez, J. 2017).

Los cambios realizados por Basilea III, son una respuesta a las debilidades de Basilea II y tienen como objetivo prevenir futuras crisis. Los fines principales son fortalecer las posiciones de capital de los bancos y su resistencia a las crisis con el objetivo de evitar quiebras y contagio a todo el sistema bancario; mejorar la gestión de riesgos; para hacer cumplir una mejor transparencia, gobernanza y divulgación en la industria bancaria.

Con estas medidas, se apunta a superar la supervisión microprudencial de los informes de capital de los bancos, así como el monitoreo macroprudencial del riesgo en todo el sistema. Basilea III presenta una definición más estricta del capital de nivel 1 mediante la exclusión de las acciones preferidas e instrumentos híbridos de Basilea II. Define en forma más precisa el capital de nivel 2 y con respecto al capital de nivel 3 lo elimina directamente (Sum, K. 2016).

Se espera que los bancos acumulen en un fondo en las épocas de crecimiento económico lo cual asegura que el sector bancario acumula reservas de capital cuando tiene la capacidad de ganancias para hacerlo y usa estos fondos en períodos de estrés amortiguando el apalancamiento del crédito.

En épocas de fuerte crecimiento económico, los bancos generalmente facilitan la oferta de crédito, mientras que, en una recesión, aumenta el nivel de riesgo de los préstamos otorgados. En esta situación los bancos reducen la oferta de crédito, reconocen las pérdidas y se ven obligados a recaudar capitales en mercados de capital que se vuelven más caros. Un fondo anticíclico es una medida preventiva diseñada para proteger a los bancos contra pérdidas futuras en caso de crisis bancarias sistemáticas. Según el Comité de Basilea de Supervisión bancaria (BCBS), el amortiguador anticíclico tiene tres objetivos principales:

- a) Proteger al sector bancario de las pérdidas resultantes de períodos de crecimiento crediticio excesivo seguidos por períodos de estrés;
- b) Ayudar a garantizar que el crédito permanezca disponible durante los períodos de estrés;
- c) Apoyarse contra la acumulación de excesos, cuando el crédito se otorga a un ritmo rápido, reduciendo el atractivo de los préstamos bancarios debido a un aumento en el costo del crédito.

El amortiguador anticíclico es un fondo que actúa en forma contraria al ciclo económico, cuando un país está en una situación de crecimiento económico el fondo se incrementa lo que disminuye la capacidad prestable de los bancos y, cuando hay una recesión el fondo se libera amortiguando la disminución del crédito disponible, por lo que suaviza la actividad bancaria tanto en los períodos de auge como en la depresión estabilizando el sistema bancario en su conjunto, este amortiguador anticíclico de un banco complementa el fondo de conservación de capital y las autoridades nacionales de

supervisión tienen que evaluar y establecer la tasa de amortiguación anticíclica apropiada para su jurisdicción trimestralmente, en caso de requerirse que un banco tenga un fondo anticíclico más grande, el banco tiene 12 meses para cubrir el capital más alto. Si un banco no cumple el nivel requerido por la autoridad nacional de supervisión, pero es capaz de llevar sus negocios en forma normal las restricciones impuestas solo corresponderán a las distribuciones de capital, es decir, pagos de dividendos e impedir las recompras de acciones no limitando las operaciones del banco (Sum, K. 2016).

3.2. La directiva de resolución.

La Directiva de recuperación y Resolución del Banco de la UE (BRRD) tiene como objetivo armonizar los distintos marcos jurídicos de resolución de los Estados miembros referidos a los bancos y a las empresas de inversión. El BRRD se adoptó en junio de 2014 con una fecha límite de implementación nacional de enero de 2015 (aparte de las disposiciones de rescate, para las cuales los Estados miembros pudieron aplazar la implementación hasta enero de 2016, aunque algunos Estados miembros, incluido el Reino Unido, implementaron disposiciones de rescate junto con el resto de la Directiva en enero de 2015). En abril de 2019, se publicó una Directiva que modifica la BRRD (BRRD 2) en el Diario Oficial. El BRRD 2 introducirá una serie de reformas del BRRD, incluidos los cambios relacionados con los poderes de moratoria de las autoridades de resolución, el reconocimiento contractual del rescate y las enmiendas propuestas a las normas sobre requisitos mínimos para fondos propios y pasivos elegibles (MREL) para incorporarlos de acuerdo con el estándar de capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) de la Junta de Estabilidad Financiera (FSB). Su marco legal es la Directiva 2014/59 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de inversión y se modifica la Directiva 82/891 / CEE del Consejo y las Directivas 2001/24 / CE, 2002/47 / CE, 2004/25 / CE, 2005/56 / CE, 2007/36 / CE, 2011/35 / UE, 2012/30 / UE y 2013/36 / UE, y los Reglamentos (UE) no 1093 / 2010 y (UE) no 648/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo. (BM), B. M. (2017)

En el ámbito de la recuperación y resolución bancaria, la Comisión trabaja con la Autoridad Bancaria Europea (ABE) la cual contribuye al trabajo regulatorio de la Comisión al proporcionar asesoramiento técnico y redactar normas técnicas. También publica directrices y recomendaciones para garantizar la aplicación coherente y efectiva de las normas de la UE (Boccuzzi, G. 2016). En este ámbito, la Comisión también cuenta con la asistencia del grupo de expertos sobre banca, pagos y seguros y del Comité Bancario Europeo. El grupo de expertos es una entidad consultiva que brinda asesoramiento y experiencia en la preparación de proyectos para ser presentados en la Comisión.

La normativa sobre reestructuración y resolución bancaria (BRRD) se aplica a todos los bancos ubicados en los países de la UE. La razón detrás de esta Directiva es la necesidad de encontrar una alternativa a los procedimientos ordinarios de insolvencia, que generalmente hacen que las autoridades competentes deban enfrentar un dilema, o dejan que un banco quiebre o le permiten recurrir a un rescate financiero. Estas alternativas tienen graves inconvenientes, pues la bancarrota de una gran institución financiera puede tener efecto contagio en otras instituciones debido a que un banco de relevancia tiene muchas obligaciones contractuales con varias contrapartes, por lo que su quiebra puede causar pérdidas significativas en otras entidades y, originar una gran cantidad de disputas legales. En el caso de Lehman Brothers, por ejemplo, los litigios sobre contratos pendientes y la apropiación de activos a través del procedimiento de quiebra se extendió por varios años y, por otra parte, los sistemas de pagos agregan otra fuente de posible contagio: para las empresas dedicadas a la liquidación de cobranzas y transacciones de valores, pues un banco puede acumular enormes obligaciones frente a otros bancos, y el incumplimiento de estas deudas puede tener efectos en cadena en los otros participantes del sistema. Además de estos canales directos de contagio, las expectativas pueden introducir un canal indirecto, que puede ser aún más relevante, pues es conocido que la estabilidad de los bancos depende de la confianza que los depositantes tienen en su solvencia y liquidez.

El sistema bancario es arriesgado porque no coinciden los pasivos líquidos a corto plazo (sus depósitos bancarios) con los préstamos ilíquidos a largo plazo (hipotecas, préstamos para automóviles, etc.) si no hay confianza esta situación genera una crisis bancaria en los depositantes. Este es un ejemplo de un fenómeno bastante común en el mundo social, el de los equilibrios múltiples. Cuando lo que debe hacer de manera

óptima depende de lo que los demás deberían hacer de manera óptima, incluidas sus expectativas y las de ese comportamiento se utiliza la teoría de los juegos, El concepto clave para resolver un problema teórico del juego es el equilibrio de Nash, un equilibrio de Nash es un conjunto de estrategias que son racionalmente óptimas dada la estrategia óptima de todos los demás jugadores. En el caso del sistema bancario en que el banco reembolsará nuestros depósitos cuando los necesitemos, tenemos un equilibrio de Nash. Pero si por alguna razón tenemos dudas y creemos que otras personas también lo están haciendo, entonces lo racional es sacar su dinero. Dado que todos los demás harán lo mismo de manera óptima, hay un segundo equilibrio de Nash económicamente mucho peor en uno de estos equilibrios corresponde a la situación en que los depositantes confían en la capacidad de un banco para pagar sus pasivos, mientras que otro equilibrio es aquel en que la confianza se desvanece y los depositantes se apresuran para retirar sus depósitos de ahí la existencia de equilibrios múltiples de la teoría bancaria. Esta última situación puede ser originada por expectativas autocumplidas, las expectativas o profecías autocumplidas se refiere a una situación en la que una crisis financiera no es causada directamente por las condiciones económicas fundamentalmente malas o por políticas gubernamentales inadecuadas, sino una consecuencia de las expectativas pesimistas de los inversores. En otras palabras, el temor de los inversores a la crisis hace que la crisis sea inevitable, lo que justificó sus expectativas iniciales, en este caso (Krugman, P. 1979), el comportamiento de los depositantes es impulsado por sus temores y expectativas sobre el futuro, que hace que el colapso de una institución financiera importante pueda desencadenar una corrida en otros bancos, debido a las posibles pérdidas que los depositantes crean que puedan sufrir. Para evitar estas consecuencias, las autoridades pueden decidir rescatar o no a un banco en problemas. Un procedimiento de rescate transfiere los riesgos y pérdidas financieras del balance de un banco estresado que es aquél que debido a una recesión profunda o una crisis del mercado financiero puede no tener suficiente capital para resistir el impacto económico adverso (Investopedia, 2019), al del sector público extendiendo garantías, comprando activos problemáticos o inyectando dinero nuevo en el capital del banco. Si bien permite que el banco con problemas sobreviva, esta estrategia implica costos para los contribuyentes y puede generar la expectativa de nuevas intervenciones de rescate, que a su vez pueden inducir a los gerentes bancarios a tomar riesgos altos, sobre la base del principio: "Aprovecho los beneficios, usted tomará las pérdidas" (Amorrello, L. 2018). La tercera vía introducida por la BRRD debería permitir a las autoridades hacer que una

institución con problemas continúe operando como una empresa en marcha, pero al mismo tiempo para hacer que sus partes interesadas (accionistas, acreedores gerentes) asuman los costos de la reestructuración bancaria, por lo que se evita el incumplimiento de las obligaciones contractuales minimizando los costos para los contribuyentes, así como el efecto de riesgo moral (Baglioni, A. 2016).

En este proceso para reestructurar un sistema bancario en problemas hay tres etapas: recuperación, intervención temprana y resolución. El BRRD hace una distinción entre recuperación y resolución, el primer término se refiere a las acciones tomadas por una institución para restaurar una determinada posición financiera, sin recibir apoyo financiero público y sin ninguna intervención de las autoridades que anulen los acuerdos contractuales privados, por el contrario, una resolución es un procedimiento destinado a preservar la continuidad de un banco a través de modificaciones de arreglos contractuales que puede imponer la autoridad de resolución, como la conversión de deuda en patrimonio, la amortización del valor de algunos pasivos y, además, el procedimiento de resolución puede depender del apoyo financiero del sector público.

La normativa sobre reestructuración y resolución bancaria (BRRD) pide a los Estados miembros que designen una autoridad de resolución, que es un organismo público específico que en principio debería estar separado de la autoridad supervisora competente por la necesidad de que haya independencia operativa entre el supervisor y las funciones de resolución, aunque con el deber de cooperación e intercambio de información. La BRRD (Art. 5) exige a los bancos que preparen sus planes de recuperación, donde identifican de antemano las herramientas para abordar el deterioro financiero de la institución, estos instrumentos deben basarse en arreglos privados, como la emisión de nuevas acciones o la conversión voluntaria de algunos pasivos de deuda en acciones. La política de recuperación también puede incluir la venta de activos y la reorganización de algunas líneas de negocio, por lo que se debe identificar aquellos activos que se utilizarán como garantía, otra parte de los planes de recuperación deben incluir escenarios estresados, un escenario estresado en una situación económica adversa que genera dudas en la capacidad de solvencia de un banco tanto a nivel macroeconómico como con referencia al entorno específico de las instituciones, siguiendo las directrices específicas emitidas por la ABE. (Baglioni, A. 2016). Se deben utilizar algunos indicadores, que identifiquen variables claves y umbrales capaces de

desencadenar la recuperación. Las directrices de la ABE han detallado la lista de desencadenantes de la recuperación, que están relacionados con el capital, la liquidez, la rentabilidad y la calidad de los activos de una institución y también incluyen indicadores macroeconómicos y de mercado. Los planes de recuperación, que pueden prepararse a nivel grupal, deben actualizarse anualmente y presentarse a la autoridad competente para su revisión. El supervisor de la autoridad evalúa la idoneidad del plan de recuperación, y, puede pedirle a un banco que modifique su plan o incluso que tome medidas correctivas, como reducir su perfil de riesgo o emitir nuevas acciones. Las acciones correctivas que se deben tomar deben tener como objetivo restaurar la situación financiera, para evitar la activación de un procedimiento de resolución o de insolvencia, para este fin, la autoridad competente puede tomar varias medidas, tales como exigir a la gerencia del banco que realice algunas de las acciones establecidas en el plan de recuperación, incluida la renegociación y reestructuración de deuda con algunas clases de acreedores la cual puede requerir un cambio de estrategia comercial o de la estructura operativa de la institución; o solicitar la información para actualizar el plan de resolución (y proporcionar dicha información a la autoridad de resolución). En caso de un deterioro significativo en la situación financiera de una institución, donde hay infracciones graves de la ley o existen irregularidades administrativas, las autoridades competentes pueden exigir el despido de algunos gerentes de la institución, para ser reemplazados según los procedimientos habituales y con la aprobación de la autoridad supervisora competente. La autoridad puede incluso designar un administrador temporal, ya sea para reemplazar a los altos directivos del banco o para trabajar con ellos. En semejante caso, la autoridad especificará las funciones, deberes y poderes del administrador temporal, que pueden ser muy amplios y debe centrarse en restablecer la gestión prudente y sólida de la institución financiera interesada (Art. 29). (BM), B. M. (2017). Cuando las acciones de recuperación y la intervención temprana de la autoridad de supervisión no pueden restaurar una buena condición financiera de una institución, se debe ejercer la acción de resolución. A diferencia de las acciones de recuperación, el procedimiento de resolución está basado en el papel desempeñado por la autoridad, que puede imponer modificaciones relevantes a los contratos existentes. En consecuencia, los planes de resolución son elaborados por la autoridad de resolución en sí, en lugar de las instituciones interesadas las cuales deben proporcionar una descripción de las acciones de resolución que podría tomar la autoridad en escenarios

adversos, incluida la insolvencia de una institución. Un procedimiento de resolución solo se puede activar si se cumplen estas tres condiciones:

a) Un banco está al borde de la insolvencia según lo determine la autoridad competente. Su decisión incluye evaluar determinados hechos, por ejemplo, una situación donde los activos de una institución valen menos que sus pasivos o cuando los bancos no pueden pagar sus obligaciones de deuda, los requisitos para la autorización ya no se cumplen (por ejemplo, porque grandes pérdidas han agotado sus propios fondos), y finalmente cuando el banco ha recibido apoyo financiero por parte del Estado. Este último caso presumiblemente ha sido incluido con el fin de disuadir los rescates anticipados por gobiernos nacionales, con el objetivo de evitar el procedimiento de resolución. Sin embargo, hay algunas excepciones, la más relevante es la recapitalización de un banco como consecuencia de la evaluación integral llevado a cabo por el BCE y la ABE (Sum, K. 2016).

b) No existe una perspectiva razonable de que alguna propuesta del sector privado o acciones de supervisión (incluidas medidas de intervención temprana o la amortización o conversión de instrumentos de capital) que eviten el fracaso de la institución en cuestión. Esta condición hace que la resolución sea un procedimiento de último recurso.

Activado el proceso de resolución, sus objetivos son los siguientes:

a) Garantizar la continuidad de las funciones críticas del banco, b) Evitar el contagio sistémico a otros bancos y mercados financieros, c) Minimizar el uso de los fondos públicos, y d) Proteger a los depositantes más vulnerables (Sum, K. 2016).

La administración de un banco puede decidir implementar algunas de las acciones del plan de recuperación, en función de algunos indicadores relevantes, o incluso antes si considera apropiado para tomar medidas inmediatas. Si la administración no lo hace, la autoridad supervisora puede solicitarle que implemente las acciones diseñadas en el plan de recuperación, a través de la llamada intervención temprana. El propósito de este procedimiento es obligar a una institución a tomar algunas medidas correctivas, en caso de deterioro de la condición financiera incluyendo una situación de liquidez estresada o un nivel creciente de apalancamiento.

c) Un procedimiento de resolución debe ser de interés público lo que significa que debe ser necesario lograr al menos uno de los objetivos de resolución enumerados anteriormente, que sería imposible lograr con los procedimientos de insolvencia normales. En conjunto, las condiciones para aplicar el procedimiento son bastante

restrictivas y limitan el uso de las acciones de resolución para aquellos casos en los que no hay una forma alternativa de actuar, ya sea por iniciativa privada o por una intervención de la supervisión, para preservar un banco como empresa en marcha. La justificación de estas restricciones es clara, minimizar el uso de las resoluciones, pues su uso podría llevar a gastar recursos públicos, esta motivación se vuelve aún más fuerte en la perspectiva de la SRM, donde el uso del procedimiento de resolución puede implicar una transferencia a través de las fronteras de las cargas financieras, aunque sea en forma bastante limitada (Sum, K. 2016).

Cuando se cumplen las condiciones anteriores, la autoridad puede iniciar un procedimiento de resolución, donde puede emplear los siguientes instrumentos:

a) Venta de acciones y de activos. La autoridad puede imponer la transferencia de algunas acciones emitidas por el banco, y de algunos activos, esto puede hacerse sin el consentimiento de los accionistas y de los acreedores del banco. Esta herramienta se debe usar normalmente para preservar la continuidad de algunas líneas de negocio del banco con problemas, al transferirlos a otro banco viable, mientras que otras líneas de los negocios se liquidan.

b) Institución puente. El propósito de preservar la continuidad de algunas líneas de negocio también se puede perseguir estableciendo una nueva institución llamada institución puente, a la que se transfieren algunos activos y pasivos del banco bajo resolución. El nuevo banco se crea con el propósito específico de resolver los problemas financieros del banco original y, su propiedad debe, al menos en parte, corresponder al sector público, y estar controlado por la autoridad de resolución. El banco puente (o algunos activos y pasivos) deben venderse a algunas entidades privadas, normalmente dentro de 2 años, con algunas posibles extensiones en el plazo, por lo que esta solución debe tener un horizonte limitado de funcionamiento.

c) Separación de activos. La autoridad de resolución puede establecer una nueva institución que operará bajo su control y le transferirá algunos activos o pasivos del banco bajo resolución, con el fin de maximizar el valor de esos activos y venderlos o reducirlos. El objetivo final de esta herramienta no es mantener la continuidad del negocio transferido, sino implementar una liquidación ordenada de la misma.

d) Rescate. La autoridad de resolución hace una evaluación del total de la cantidad de fondos necesarios para restablecer un valor positivo del activo neto del banco con problemas y para hacer que su relación CET1 satisfaga la normativa. Estos fondos pueden ser necesarios para hacer que el banco que esté bajo resolución o el banco

puente, sea viable, lo cual significa que satisface los requisitos de autorización sobre su funcionamiento y goza de confianza en el mercado. La cantidad total de fondos, así calculada, determina el total de pérdida que debe distribuirse entre las partes interesadas, siguiendo el orden jerárquico a continuación (Ramirez, J. 2017).

- Los instrumentos CET1 son los primeros en ser afectados.
- Si los instrumentos CET1 no son suficientes para cubrir la cantidad total de la deuda, se utilizan instrumentos CET2.
- Si los instrumentos de capital regulatorio anteriores no son suficientes, entonces también los instrumentos de deuda subordinada se amortizan o se convierten en renta variable, siguiendo las clasificaciones utilizadas en los procedimientos de insolvencia.
- Si los instrumentos anteriores no son suficientes, entonces otros pasivos son como los depósitos corporativos y los depósitos mantenidos por individuos y pequeñas y medianas empresas (PYME), en exceso de importe cubierto por los sistemas de garantía de depósitos (100.000 euros).
- Todos los pasivos bancarios pueden potencialmente soportar algunas pérdidas bajo los procedimientos de rescate, incluidos bonos y depósitos (respetando la prioridad de las reclamaciones). Este es el aspecto relevante del procedimiento, ya que hace que los acreedores bancarios sufran algunas pérdidas incluso si el banco se conserva como una empresa en marcha. Antes del BRRD, esas partes interesadas fueron llamadas a soportar pérdidas solo en caso de liquidación de un banco, o de forma voluntaria bajo una reestructuración negociada. Por el contrario, los tenedores de capital social fueron llamados a soportar pérdidas bajo intervenciones públicas de rescate, incluso antes de la BRRD. En realidad, hay una serie de pasivos que están exentos de rescate, incluidos depósitos hasta el umbral de 100.000 euros; préstamos interbancarios con vencimiento hasta 7 días y, pasivos con un vencimiento de hasta 7 días; salarios acumulados (excepto los componentes variables) y beneficios de la pensión; la deuda comercial a proveedores de servicios; las obligaciones fiscales y de seguridad social. Exenciones adicionales pueden ser decididas por la autoridad de resolución, por ejemplo, preservando depósitos de individuos y rescate de pymes, con el objetivo de evitar el contagio e inestabilidad financiera. La carga relacionada con estas exenciones discrecionales se puede tratar de dos maneras: ya sea que

se extienda a otros reclamantes involucrados en el rescate o estén cubiertos por una resolución de carácter nacional. Sin embargo, la última opción está sujeta a dos condiciones: a) la contribución de los titulares de créditos bancarios en la absorción de pérdidas y a la recapitalización de al menos 8% de los pasivos totales del banco, incluidos fondos propios; b) la contribución del fondo de resolución, con el fin de restaurar un valor de activo neto positivo del banco. La relación con respecto al CET1 no debe exceder el 5% del total de los pasivos bancarios (Baglioni, A. 2016).

La relevancia de la condición anterior, imponiendo una absorción de pérdida mínima a los titulares de créditos bancarios, no debe subestimarse, por lo que esta norma ha sido incorporada al marco jurídico de la regulación de la ayuda estatal, dentro de la normativa de rescate bancario y sólo es permitida su utilización si se han asignado los costos de la resolución bancaria a sus accionistas y acreedores por un monto al menos igual al 8% del pasivo total del banco. Esta nueva regla se aplica a partir de 1 de enero de 2016, pero también incluye los pasivos emitidos antes de esa fecha, por un lado, contribuyendo a reducir el costo de los rescates bancarios para los contribuyentes, el cual es uno de los objetivos del procedimiento de resolución y, por otro lado, la regla de rescate plantea algunas preocupaciones, pues primero, puede introducir cierta inestabilidad en las condiciones de financiación de los bancos, pues los titulares de deuda y depósitos (por encima del umbral de 100,000), ya no están protegidos en caso de resolución bancaria y podrían reaccionar a rumores sobre la salud de un banco retirando su dinero. Este tipo de comportamiento puede ser parcialmente autocumplido contribuyendo sustancialmente a incrementar el impacto negativo inicial, incluso en ausencia de un evento extremo como una corrida bancaria². La regla de rescate puede ser costosa, ya que algunas clases de acreedores bancarios pueden reaccionar pidiendo una prima de riesgo, que se agregará a la rentabilidad que obtienen en sus reclamaciones bancarias y, finalmente, pone en los bancos y en la autoridad de supervisión la responsabilidad de proporcionar a los clientes del banco, en particular titulares de bonos minoristas y depositantes, la información que les permite ser consciente del rescate y sus consecuencias, por lo que los tenedores de capital y deuda deben tener en cuenta que tienen activos riesgosos. Esto no es necesariamente cierto para los tenedores de bonos

²es un caso de profecía autocumplida como cada uno de los depositantes no confía en el sistema bancario efectúan un retiro de sus depósitos lo que promueve la crisis del sistema bancario independientemente de la solidez del mismo, no necesariamente genera una corrida bancaria pero debilita la situación de los bancos en caso de que se produzca.

senior y depositantes y, en particular, los clientes minoristas pueden encontrar que es difícil tener una evaluación clara de los riesgos incurridos y podrían subestimarlos o, por el contrario, reaccionar de forma exagerada. Por todas estas razones la extensión de la regla de rescate a los tenedores de bonos minoristas y depositantes parece ser cuestionable y merece un examen cuidadoso de sus efectos. Un principio importante, es que ninguna parte interesada en realidad, ni accionista ni acreedor puede recibir un tratamiento que implica mayores pérdidas que las que soportaría bajo un procedimiento ordinario de insolvencia. Esta regla es relevante en dos casos: a) para las partes interesadas afectadas por el rescate y b) para los titulares de esas reclamaciones bancarias que no pueden ser transferidas. (BM), B. M. (2017). La BRRD requiere que todos los países de la UE establezcan una resolución nacional de fondos ("acuerdos de financiación" en la terminología de la Directiva, Título VII) que deben ser utilizados por las autoridades de resolución para los siguientes objetivos:

- Se puedan realizar préstamos al banco con problemas o al banco puente.
- Comprar activos de la institución bajo resolución
- Contribuir a la absorción de pérdidas, cuando la autoridad de resolución decide eximir a algunas clases de acreedores (con las limitaciones mencionadas anteriormente) (Amorrello, L. 2018).

Los fondos nacionales deben financiarse tanto a través del ex ante como ex post. Las contribuciones ex ante se calculan sobre la base del pasivo total de cada banco, excluyendo los propio fondos y depósitos cubiertos por los esquemas de garantía. Esta última exclusión se ha introducido para evitar una doble contribución en la cobertura de depósitos, porque los bancos ya pagan una garantía de depósito por lo que cada uno contribuye al fondo de resolución en proporción a su tamaño, aunque con algunos ajustes relacionados con su perfil de riesgo y, en función de este objetivo, varios indicadores de riesgo deben ser considerados: la exposición al riesgo del banco (incluidas sus actividades comerciales, exposiciones fuera de balance); la estabilidad de sus fuentes de financiación y la cantidad de bienes líquidos y la complejidad de la institución financiera y su relevancia sistémica. La directiva establece un nivel objetivo (mínimo) para el agregado por lo que la cantidad de contribuciones ex ante debe ser del 1% de los depósitos cubiertos al final de 2024. Se puede observar que los depósitos cubiertos se restan de la base utilizada para calcular las contribuciones, pero se toman como referencia para el tamaño objetivo de los fondos de resolución. Los fondos cubiertos se restan porque como ya están garantizados y, en consecuencia, no puede

incorporarse en la base donde se realizan las contribuciones, pero si se tiene en cuenta en la cuantía total que representa los fondos de resolución porque éstos últimos representan los fondos necesarios para enfrentar la crisis bancaria del país. Cuando las contribuciones ex ante no son suficientes para cubrir las pérdidas y gastos del fondo, a los bancos se les puede solicitar contribuciones ex post adicionales, limitado a tres veces el tamaño de una contribución ex ante anual. Si estas contribuciones ex post no están fácilmente disponibles, un fondo de resolución puede pedir prestado dinero de terceros, como instituciones financieras. Como último recurso, un fondo nacional puede solicitar un préstamo de otros fondos nacionales, que deben recibir una autorización de sus gobiernos antes de decidir hacer un préstamo (Baglioni, A. 2016).

3.3. La directiva de garantía de depósitos.

Los sistemas de garantía de depósitos (EDGS) desempeñan un papel crucial ante las crisis bancarias. En caso de insolvencia bancaria, las EDGS intervienen para reembolsar a los depositantes, que son los sujetos más débiles en la categoría de acreedores y a menudo no poseen herramientas de información adecuadas para evaluar qué tan sólido su banco podría ser. Los EDGS desempeñan un papel fundamental en la red de seguridad establecida para lograr la estabilidad y la protección del depositante reforzándola confianza en el sistema bancario, dice a los depositantes que pase lo que pase una cierta cantidad de sus depósitos está protegido y se pagará en poco tiempo, en consecuencia, no temen por sus ahorros y no son causa para un retiro de pánico de fondos, el clásico “run onthebank” o efecto contagio no se extiende a otros intermediarios financieros, y no se desencadena una crisis sistémica. Desde el inicio de la crisis financiera, el papel y el mandato de EDGS se han ampliado significativamente, sin embargo, todavía no se tiene el mejor modelo estándar para EDGS, ya que cada uno de los países tiene sus propio tipo de garantías que puede ser una caja de pago, puede actuar como un minimizador de pérdidas, es decir, determinar y financiar medidas de resolución de acuerdo con el principio de menor costo o, finalmente, puede ser también un minimizador de riesgo y, en algunas jurisdicciones, la EDGS es también la autoridad de resolución lo cual tiene muchas ventajas, ya que otorga flexibilidad, permite una gestión más eficiente de fondos y sinergias, una mitigación del riesgo de tolerancia,

incentivos para la aplicación de soluciones de menor costo, pudiendo utilizarse EDGS como recursos de financiación complementarios.

En resumen, los tipos de EGDS son los siguientes: (Boccuzzi, G. 2016)

- a) **Caja de Pago:** El asegurador de depósitos es responsable por el reembolso de los depósitos asegurados,
- b) **Caja de Pago plus:** El asegurador de depósitos tiene otras responsabilidades, por ejemplo, apoyo financiero.
- c) **Minimizador de pérdidas:** El asegurador de depósitos participa activamente en una selección de estrategias de resolución que impliquen el menor costo.
- d) **Minimizador de riesgo:** el mandato más amplio pues la aseguradora tiene cobertura integral poderes de intervención y resolución y en algunos casos supervisión de tipo prudencial.

En el marco legislativo europeo, la EDGS constituye un elemento esencial para el desarrollo del mercado desde el punto de vista tanto de la libertad económica como la de proporcionar servicios en el ámbito de las entidades de crédito, al tiempo que aumenta la estabilidad del sistema bancario y la protección de los depositantes (Directiva 2014/49 / UE. También puede proporcionar medidas de apoyo para prevenir o evitar los efectos traumáticos de las insolvencias bancarias mediante consorcios de derecho privado entre bancos los cuales son administrados por representantes de los bancos y su administración es básicamente similar a la de cualquier empresa corporativa, con reunión anual de accionistas, una junta Directiva y órganos ejecutivos y de auditoría (Ramirez, J. 2017).

La participación en un EDGS se ha convertido en obligatoria para los bancos y un requisito previo para llevar a cabo la actividad bancaria. La directiva exige a los Estados miembros que creen EDGS para proteger a los depositantes y reembolsar si es necesario en la medida garantizada.

Durante la crisis financiera internacional 2007-2009, se abrió un amplio debate a nivel europeo sobre la necesidad de fortalecer la garantía de depósitos y, se optó por proceder por el momento, con una red de los sistemas nacionales de garantía de depósitos armonizados. A nivel internacional más amplio, también, se tomaron muchas iniciativas como fortalecer los sistemas de seguro de depósitos. En 2009 la Asociación

Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) lanzó los "Principios Básicos para Sistemas efectivos de seguro de depósitos". Estos Principios fueron avalados por el Comité de Basilea de Supervisión bancaria (BCBS). Los Principios Básicos (PC) son un conjunto de normas que se aplican de forma voluntaria; ayudando a las jurisdicciones para establecer y evaluar sus sistemas de seguro de depósitos e identificar áreas de mejora. En 2010, una Metodología de Evaluación fue emitida para ayudar a evaluar el cumplimiento de los Principios Básicos (Amorello, L. 2018).

La continua profundización de la crisis llevó a una revisión de estos principios en función de los siguientes puntos:

- a) Mejorar la efectividad de los DGS.
- b) Garantizar que las PC sean adaptables a una amplia gama de circunstancias del país, entornos y estructuras.
- c) Reducir el riesgo moral y
- d) Reflejar el mayor papel que deben desempeñar los DGS en los regímenes de resolución.

También fue importante para garantizar la coherencia con la Junta de Estabilidad Financiera (FSB) para lograr una mayor coordinación sistémica antes las crisis.

En el otoño de 2014 se lanzó la nueva versión revisada de los PC que incluye 16 principios (frente a los 18 anteriores). Cada principio es ahora integrado con un grupo de criterios esenciales, incluido en la Evaluación Metodología. Los Criterios Esenciales explican cada principio y dan Orientación operativa. En noviembre de 2014, los Principios Básicos Revisados fueron comunicados al Consejo de Estabilidad Financiera para su inclusión en El Compendio FSB de Normas Internacionales Clave de Finanzas Estabilidad. (Ramirez, J. 2017)

Un EDGS puede medir su cumplimiento con las PC en una serie de formas:

- a) Autoevaluación;
- b) Las evaluaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en el contexto del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP);
- c) Revisiones realizadas por terceros privados (es decir, firmas consultoras);
- d) Revisiones por pares (realizadas, por ejemplo, dentro de los comités regionales de la IADI) (Boccuzzi, G. 2016).

El concilio europeo formuló los siguientes objetivos con respecto a las garantías de depósitos: (Amorrello, L. 2018)

Principales objetivos:

- Establecer una protección unificada de los depositantes en toda la UE.
- Prevención de las retiradas provocadas por el pánico bancario en caso de insolvencia de un banco evitando la crisis sistémica.
- Contribuir a la estabilidad financiera en el mercado único.

Uno de los objetivos de la creación de la Unión Bancaria ha sido mejorar la normativa existente de la UE sobre la protección de los depositantes en casos de quiebra bancaria. Las mejoras unifican la protección de los depositantes en toda la UE y tienen por objeto prevenir las retiradas provocadas por el pánico (o pánico bancario) en caso de insolvencia de un banco. Esto es necesario para la estabilidad financiera general del mercado único por lo que los principales cambios introducidos por la Directiva modificada sobre sistemas de garantía de depósitos son: (Europea, 2018)

- Reducir el plazo de pago a siete días para 2024.
- Mejorar la información disponible para los depositantes.
- Introducir acuerdos de financiación ex ante los cuales son fijados en términos generales, en un nivel del 0,8 % de los depósitos con cobertura.
- Garantizar que sea el propio sector bancario el que financie los fondos de los sistemas de garantía de depósitos evitando un costo para el contribuyente.

4. Principales objetivos y estructuras que cumplir de la Unión Europea Bancaria.

4.1. El código normativo único.

En junio de 2009, el Consejo Europeo recomendó que se estableciera un código normativo único para eliminar las diferencias de la normativa entre los Estados Miembros, estableciendo un sistema de garantías y unas condiciones de competencia para los bancos en toda la UE. Una descripción analítica de esta construcción legal es esencial para entender cómo la política macroprudencial puede interactuar dentro de la UE y qué consecuencias legales deberían tener en cuenta los estados miembros (Amorello, L. 2018).

El código único establece un marco más sólido de requisitos prudenciales (CRD IV y CRR, basados en el acuerdo de Basilea III); herramientas armonizadas para la resolución bancaria (BRRD) y un refuerzo de la garantía de depósito (DGSD) (Ramirez, J. 2017). Las intenciones de los legisladores europeos son fortalecer la regulación prudencial para reducir las posibilidades de una recurrencia de otra crisis importante y, con las nuevas reglas sobre la gestión de la crisis reducir el impacto sistémico y, en última instancia minimizar los costos de una crisis para las partes interesadas creando un sistema bancario más resistente, transparente y eficiente (Boccuzzi, G. 2016).

El Reglamento Único tiene como objetivo mejorar la regulación y supervisión del sistema financiero, la seguridad y transparencia de estos mercados. El plan general es claro y coherente con la integración progresiva de los mercados y la necesidad de llegar a un mercado bancario europeo único. La Unión Bancaria descansa sobre tres pilares legales (Boccuzzi, G. 2016)

- a) El Mecanismo Único de Supervisión
- b) El Mecanismo de Resolución Única y
- c) Un esquema de garantía de depósito único

Detrás de estos tres pilares hay un código normativo único, es decir, un compendio completo que rige la supervisión, la resolución y la garantía a los depositantes. Recoge, en un solo volumen, regulaciones, directivas y reglas para la implementación de estos tres pilares que forman el marco normativo de la Unión Bancaria. Este nuevo marco

institucional depende de un delicado equilibrio entre responsabilidades europeas y nacionales, y su desarrollo solamente fue posible a través de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad descritos en el artículo 5 del Tratado de la UE (Boccuzzi, G. 2016).

Los principales objetivos del código normativo único son:

- Eliminar las diferencias de la normativa en la UE.
- Garantizar el mismo nivel de protección para los depositantes.
- Garantizar unas condiciones de competencia que sean iguales y justas para los bancos en toda la UE.

El código normativo único es el centro de la Unión Bancaria y de la regulación del sector financiero de la UE en general. Está compuesto por el conjunto de actos jurídicos que todas las entidades financieras (incluidos unos 8300 bancos) de la UE deben cumplir (Europea, 2018).

Entre otros elementos, el código normativo único establece:

- Los requisitos de capital para los bancos
- Garantizar la protección de los depositantes
- Regular la prevención y la gestión de las quiebras bancarias

El núcleo normativo del código normativo único establecido por la Comisión Europea y el Consejo comprende el Reglamento (UE) No. 575/2013 (Reglamento de capital obligatorio o CRR) y la Directiva 2013/36 / UE (Directiva de capital obligatorio IV o CRD IVEI CRD IV y el CRR introdujeron una serie de nuevos instrumentos macroprudenciales a nivel de la UE para abordar los riesgos sistémicos. (Amorello, L. 2018)

Hay una diferencia entre los instrumentos legales que forman el código normativo único, mientras los instrumentos introducidos por el Reglamento de Requisitos de Capital (CRR) son inmediatamente efectivos en todas las jurisdicciones miembro, por el contrario, los instrumentos presentados por el CRD IV tienen que ser transformados en las leyes nacionales para que su cumplimiento sea efectivo. (Boccuzzi, G. 2016)

4.2. El mecanismo único de supervisión

En octubre de 2008, como respuesta inmediata al colapso financiero de 2007, José Manuel Barroso, el entonces presidente de la Comisión Europea, invitó a Jacques de Larosière, ex gobernador de la Banco de Francia y ex director del FMI, para presidir un Grupo de expertos de alto nivel para revisar el alcance de la reforma regulatoria y supervisora del sistema financiero de la UE. Después de unos meses, el Grupo publicó su informe final (el llamado Informe de Larosière) en febrero de 2009. El Informe se divide en cuatro capítulos: (Boccuzzi, G. 2016)

- a) Causas de la crisis financiera,
- b) Política y reparación reglamentaria,
- c) Reparación de supervisión de la UE, y
- d) Reparación global.

El informe reconoce como premisa de que la crisis financiera de 2007 se debe a una compleja interacción de fallas de mercado, desequilibrios financieros y monetarios globales, inadecuada regulación, supervisión débil y pobre supervisión macroprudencial.³ En particular, uno de los principales temas destacados por la crisis fue que los reguladores y supervisores se centraron en los microprudenciales olvidando los elementos macroprudenciales a tener en cuenta para la prevención de una crisis (Amorello, L. 2018).

Para entender el párrafo anterior hay que tener en cuenta la diferencia entre la política microprudencial y macroprudencial. La primera tiene como objetivo limitar las dificultades financieras a nivel individual, mientras que el objetivo central de la política macroprudencial se centra en reducir el riesgo para la economía en su conjunto. Desde un ángulo diferente, la dimensión macroprudencial reconoce la idea de que la estabilidad del sistema financiero no dependerá únicamente de la solidez de sus componentes individuales, en cuanto al enfoque microprudencial; en cambio, esta estabilidad se basa en cierta medida en un conjunto complejo de interacciones e interdependencias entre los componentes de todo el sistema financiero (Amorello, L. 2018).

³políticas públicas destinadas a reducir el riesgo de toda la economía por lo que tiene un enfoque macroeconómico a diferencia de la microprudencial que tiene un enfoque microeconómico.

Dentro de la política macroprudencial un componente fundamental es el establecimiento de un sistema de supervisión que en el caso de la Unión Bancaria tiene como marco legal el reglamento de SSM el cual establece las reglas para regular la distribución de responsabilidades entre el BCE y las ANC (Autoridades Nacionales Competentes). (Sum, K. 2016)

El Mecanismo Único de Supervisión otorga al BCE la responsabilidad de la supervisión bancaria de los bancos de la zona euro, en cooperación con las Autoridades Nacionales Competentes (ANC). Los Estados miembros de la UE fuera de la zona euro pueden optar voluntariamente, mediante acuerdos de cooperación este mecanismo de supervisión. El fundamento jurídico utilizado para el MSE es el artículo 127, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) que proporciona al Consejo la capacidad, mediante reglamentos adoptados por unanimidad y previa consulta del Parlamento Europeo y el BCE, para conferir a los BCE específicos las tareas relacionadas con la supervisión prudencial de los bancos y otras entidades financieras Instituciones (excluidas las compañías de seguros). El Mecanismo Único de Supervisión no tiene personalidad jurídica por lo que los poderes y las decisiones de supervisión se asignan al BCE y a las autoridades nacionales de supervisión de acuerdo con las responsabilidades establecidas en el Reglamento del Sistema de Supervisión.

El núcleo de la actividad de supervisión está dirigido a garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la regulación prudencial, con este propósito, el BCE está dotado de poderes de supervisión y puede tomar varias acciones dada por el reglamento SSM (art. 4), entre ellas: (Sum,K.2016)

- Exigir a un banco que posea fondos propios que excedan los requisitos establecidos por las normas de Basilea.
- Exigir a un banco que use sus ganancias netas para fortalecer sus propios fondos.
- Requerir a un banco que limite el componente variable de las remuneraciones.
- Restringir o incluso prohibir la distribución de dividendos e intereses.
- Aplicar restricciones sobre los desajustes de vencimiento entre activos y pasivos.
- Requerir que un banco refuerce sus acuerdos y procesos, relacionados a la evaluación de su propio perfil de riesgo y adecuación de capital.

- Imponer requisitos adicionales de información y divulgación.
- Requerir que un banco presente un plan para restablecer el cumplimiento con los requisitos de la supervisión.
- Eliminar a un miembro del órgano de administración que no cumpla con los requisitos relevantes.

Las ANC están profundamente involucradas en la supervisión de instituciones importantes. El Reglamento marco (art. 90 a 91) asigna a las ANC las siguientes actividades relevantes: (Sum, K. 2016)

- Presentar proyectos de decisión al BCE, ya sea por iniciativa propia o a petición del BCE.
- Asistir al BCE en la preparación y ejecución de los actos de supervisión, incluyendo la evaluación diaria de la situación de un banco.
- Asistir al BCE en la ejecución de las decisiones.

Además, los bancos importantes tienen que reportar toda la información periódica para fines de supervisión a sus ANC, que realizan las verificaciones de datos y transmiten la información al BCE; este último siempre puede requerir a las entidades supervisadas para reportar información adicional. Sin embargo, los bancos locales deben dirigir directamente al BCE todas sus solicitudes relacionadas con las tareas de supervisión del BCE. Los poderes de las ANC están equilibrados por el derecho del BCE a proporcionar instrucciones a las ANC, y por el deber de cooperar e intercambiar información entre las ANC y el BCE. (Boccuzzi, G. 2016)

Las decisiones del BCE, relacionadas con la supervisión prudencial sobre el sistema bancario, son tomadas por el Consejo de Supervisión, que está compuesto por seis representantes del BCE (incluidos el presidente y el vicepresidente) y por un representante de cada Autoridad Nacional Competente. La organización interna del BCE, incluida la introducción del Consejo de Supervisión, han sido diseñadas para satisfacer el principio de separación, solicitado por el art. 25 del Reglamento SSM y las tareas de la política monetaria y la supervisión debe llevarse a cabo por separado dentro del BCE, evitando cualquier interferencia entre ellos. Sin embargo, la responsabilidad del BCE tiene que cumplir con el requisito legal de tener la responsabilidad última de

cualquier acto tomado por el Consejo de Gobierno (art. 129 del Tratado de la UE). Por lo tanto, se ha diseñado un procedimiento donde el BCE puede presentar objeciones dentro de un plazo estricto (10 días). Después de esa fecha límite que ha vencido sin objeciones, se puede adoptar la decisión. En caso de objeción, el Consejo de Supervisión presentará un nuevo proyecto y en tal caso, un ANC podrá solicitar la intervención del Panel de Mediación. Al igual que la política monetaria, en la realización de la supervisión prudencial el BCE debe cumplir con dos principios complementarios: independencia y rendición de cuentas (Amorello, L. 2018).

El Mecanismo Único de Supervisión no es simplemente una cesión ascendente de poder de las autoridades nacionales a las europeas, es un nuevo sistema para el ejercicio conjunto de poderes de supervisión basado en la filosofía de la integración de la UE que fomenta reglas y prácticas homogéneas, junto con altos estándares de calidad que dependerá en gran medida de las contribuciones de las Autoridades Nacionales Competentes, que pueden beneficiarse de largos años de experiencia en materia de supervisión. El SSM aplica un conjunto de reglas prudenciales armonizadas a todas las instituciones financieras que operan en el mercado único, como el CRD IV y el Reglamento de requisitos de capital (CRR), dos componentes esenciales del libro de reglas único (Boccuzzi, G. 2016).

4.3. El mecanismo único de resolución.

La Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria (BRRD) se basa en una red de autoridades nacionales de resolución que cooperan entre sí, un conjunto común de poderes y normas aplicables y el establecimiento de los fondos nacionales para la resolución de crisis bancarias. Esto marca un importante cambio en relación con el marco regulatorio e institucional anterior ayudando a minimizar las diferencias en los procedimientos y prácticas nacionales y la fragmentación del mercado único. De manera similar al proceso que condujo a la creación del Único Mecanismo de Supervisión (SSM), también en el campo de las crisis bancarias, la idea de desarrollar una arquitectura a tono con el nuevo sistema de supervisión comenzó a ganar terreno lo cual llevó al Consejo Europeo en su reunión del 14 de diciembre de 2012, a establecer un sistema donde tanto la supervisión como la resolución bancaria que se gestionaría a

nivel de la UE, dentro del objetivo más amplio de una Unión. Esta política fue confirmada por el Consejo en su reunión del 28 junio de 2013. La Comisión Europea presentó una propuesta legislativa el 10 de julio de 2013 después de un extenso y profundo debate cuyo objetivo era alcanzar un acuerdo antes de que finalice la Comisión Europea Parlamentaria (Pleno de abril de 2014). La propuesta fue pasar de un sistema basado en una red de Autoridades de resolución nacional a un mecanismo único de resolución (SRM). Esto centralizaría el poder de toma de decisiones para la gestión de bancos en quiebra y lo confiaría a una única resolución europea con autoridad. El proyecto también prevé el establecimiento de un Fondo Único de Resolución (SRF). Es la intención de los reguladores que este sistema de gestión de crisis debe ser capaz de abordar con mayor eficacia y rápidamente la resolución de un banco que un sistema en el que las responsabilidades se fragmentan entre las autoridades nacionales con más limitaciones. El camino de la propuesta para el Fondo Único de Resolución ha sido uno lleno de baches y ha experimentado dificultades en lograr políticas para lograr la mutualización de los fondos nacionales, que requeriría la transferencia de recursos entre países, en particular entre los económicamente sanos y los aquejados por dificultades financieras. El 18 de diciembre de 2013, El Consejo Europeo propuso un enfoque general, y lanzó la búsqueda de una posición común con el Parlamento de la UE para resolver los problemas más polémicos. Al mismo tiempo, se decidió que una organización intergubernamental, el acuerdo (IGA), establecería cómo el Fondo Único de Resolución trabajara desde el punto de vista de la transferencia de contribuciones y la mutualización de recursos. En la misma reunión plenaria, el Eurogrupo y los ministerios financieros firmaron una declaración sobre un respaldo común para el SRM, con el fin de abordar cualquier situación de déficit, en el período de inicio o en pleno funcionamiento.

El acuerdo sobre el Reglamento SRM y el paquete IGA se celebró el 27 de marzo de 2014 y fue firmado por 26 Estados miembros de la UE (con la excepción de Suecia y el Reino Unido) el 21 de mayo de 2014. El 14 de Julio de 2014 el Consejo aprobó el Reglamento sobre la Resolución Única. Las reglas del SRM se basan en este Reglamento y, para cuestiones específicas relacionadas con el funcionamiento del Fondo Único de Resolución, en el Acuerdo Intergubernamental (IGA). El Reglamento SRM se convirtió en aplicable a partir del 1 de enero de 2016, en dicho documento se estableció una Junta de Resolución Única (SRB) con la contribución de las Autoridades

Nacionales de Resolución la cual debe estar acompañada de un Fondo Único de Resolución Bancaria. El SRM será directamente responsable de la reestructuración de todos los bancos de los Estados miembros que participan en el MSE (unos 6.000 bancos).

La creación de una autoridad de resolución única estuvo acompañada por debates intensos, dadas las dificultades para identificar la institución a que se le confiarán poderes de resolución, se consideraron varias opciones y la elección final fue establecer una nueva agencia ad hoc: la Junta de resolución, encargada de las resoluciones, la cual es responsable de la operación efectiva y consistente de la SRM. La junta está compuesta por un presidente, cuatro miembros a tiempo completo y representantes de las Autoridades Nacionales de Resolución con derecho al voto; a sus reuniones también asisten representantes del BCE y la Comisión Europea como observadores permanentes con derecho a participar en discusiones y acceder a todos los documentos. Estas tareas extremadamente complejas y sensibles requieren la mayor independencia y competencia de los miembros, así como un sistema de control de toma de decisiones adecuado. Todo este andamiaje jurídico está sustentado en el artículo 114 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea, que establece que el Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Consejo Económico y Comité Social, adopten las medidas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas previstas en los Estados miembros, que tienen por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

La solución resultó ser controvertida desde un punto de vista legal, pues los expertos legales del Consejo habían enviado a las autoridades nacionales una opinión legal que, refiriéndose al principio "Meroni" de la UE (Tribunal de Justicia, 1958), plantearon objeciones sobre la posibilidad de delegar tales facultades discrecionales a un organismo, la Junta Única de Resolución, la cual no es una institución de la Unión con competencias ejecutivas; tanto en lo que respecta a la elaboración del plan de resolución, como a la inversiones a realizar por el Fondo Único de Resolución asociado al Mecanismo Único de Resolución.

El proceso de toma de decisiones de la acción de resolución es altamente estructurado y complejo, lo que refleja el diseño de la Junta y la forma de la operación. La estructura de la Junta varía de acuerdo con sus competencias de toma de decisiones: sesión ejecutiva y sesión plenaria.

La sesión ejecutiva está compuesta por el presidente y cuatro miembros designados sobre la base de un procedimiento de selección que tenga en cuenta las competencias específicas y experiencia en el campo de la supervisión, reglamento financiero y resolución bancaria. La sesión ejecutiva es competente para la preparación y funcionamiento de decisiones relativas a la reestructuración bancaria, incluido el uso de resoluciones de fondo, y todas aquellas decisiones dirigidas a los Estados miembros. La sesión ejecutiva, toma sus decisiones por mayoría simple y, en caso de empate, el presidente tiene el voto decisivo.

La sesión plenaria es responsable de: a) Las decisiones de resolución menores al límite inferior de € 5 mil millones de capital, o el doble de esa cantidad en la forma del soporte de liquidez de la SRF; b) Si el uso neto acumulado de los Fondos en los últimos 12 meses consecutivos ha alcanzado el umbral de 5 € miles de millones, evaluación de la aplicación de las herramientas de resolución, en particular el uso de la SRF, y orientación para la sesión ejecutiva para decisiones de resolución posteriores y c) decidir sobre la necesidad de recaudar contribuciones ex post extraordinarias de conformidad con el artículo 71, sobre el préstamo voluntario entre acuerdos de financiación de conformidad con el artículo 72, sobre medios de financiación alternativos con los artículos 73 y 74 y sobre la mutualización de la financiación nacional acuerdos de conformidad con el artículo 78, que impliquen la ayuda del Fondo por encima del umbral de € 5 mil millones.

El esquema de resolución adoptado por la Junta, incluidas las herramientas para ser adoptadas y, en particular, cualquier exclusión opcional del rescate y el uso de la SRF se vuelve completamente efectivo 24 horas después de la aprobación.

El proyecto de propuesta no se convierte en definitivo si el Consejo, actuando sobre la propuesta de la Comisión dentro de las 12 horas posteriores a la adopción del plan por parte de la SRB, se opone al plan por motivos de interés público o en relación con el

importe de los fondos previstos por el régimen de resolución (artículo 18, apartado 7, del Reglamento). En particular, donde el esquema de resolución prevé la exclusión de ciertos pasivos y esto requiere una contribución de la SRF o una fuente alternativa de financiación, a fin de proteger la integridad del mercado interior, la Comisión puede prohibir esto o exigir modificaciones a la propuesta de exclusión por razones adecuadas. Según el artículo 18, apartado 8, si el Consejo objeta que el régimen no es de público interés, el banco debe liquidarse de acuerdo con los procedimientos de quiebra.

Si este es el caso, la Junta debe hacer enmiendas al esquema de resolución dentro de ocho horas sobre la base de las razones expuestas en la objeción.

En cualquier caso, la Comisión está involucrada siempre que la resolución involucre la concesión de ayuda estatal o el uso de la SRF (Artículo 19 (1) del Reglamento). A este respecto, el Artículo 19 dispone que, cuando el esquema de resolución propuesto implica el uso de la SRF, la Junta debe informar a la comisión, incluida toda la información necesaria para que la Comisión pueda hacer sus evaluaciones, específicamente para verificar que el uso del fondo no es, en última instancia, incompatible con el funcionamiento del mercado interno al alterar o distorsionar la competencia o al favorecer al beneficiario u otras entidades. Para realizar su evaluación, la Comisión aplicará al uso de la SRF que cumpla los criterios establecidos en el artículo 107 del TFUE para las ayudas estatales. La centralización a nivel de la UE de los poderes de decisión en la resolución de crisis en el marco del Mecanismo Único de Resolución, consistente con el esquema establecido por la BRRD a nivel nacional requiere, para su efectiva implementación, la disponibilidad de medios adecuados y recursos financieros para apoyar el proceso de resolución de un banco en quiebra.

La preocupación era que la gestión de la resolución a nivel de la UE podría ser afectada si se dejara de utilizar los fondos de resolución introducidos por el BRRD a las autoridades nacionales. Por esa razón, se decidió establecer, en virtud del Reglamento SRM, un “Fondo único de resolución bancaria” (artículos 67 y siguientes) que se activará bajo el control de la Junta Única de Resolución para garantizar la disponibilidad de apoyo financiero a bancos en resolución. El Fondo se financiará mediante contribuciones del sector bancario, reemplazará gradualmente a los Fondos de Resolución Nacional de los Miembros de la zona euro y de los que participan en la

Unión Bancaria. La creación de un Fondo de Resolución Única a nivel europeo ha sido uno de los temas más debatidos en los trabajos preparatorios para el BRRD y el SRM; varios Estados miembros de la UE han planteado importantes dificultades y resistencias, ya que no estaban dispuestos a establecer un mecanismo de mutualización de pérdidas inmediatamente, por lo que se realizó un intento de solución de los temas controvertidos relacionados con el funcionamiento del Fondo a través de un Acuerdo Intergubernamental (IGA). La mutualización⁴ de los fondos nacionales de resolución de crisis, es sin duda, el objetivo más avanzado y significativo del nuevo reglamento, lo que encarna el principio de que el fondo de resolución avanza independientemente de la ubicación del banco y la estructura de la banca en quiebra, estableciendo así un mecanismo de solidaridad dentro del sistema bancario de la UE lo cual rompe efectivamente la asociación entre la entidad que falla y la nacionalidad de las fuentes de financiamiento para la resolución, un vínculo que podría haber sido un verdadero obstáculo para la recuperación de un banco si el Estado miembro en cuestión carecía de recursos suficientes para la operación.

Como se ha dicho, algunos países se opusieron a la solución y temieron que se podría amenazar la soberanía fiscal nacional exigiendo a los Estados miembros que intervengan para rescatar a los bancos establecidos en otros países, por lo que la solución establecida en el acuerdo es establecer desde el principio un fondo único europeo, gestionado por la SRB, compuesto inicialmente por fondos nacionales que se fusionarán gradualmente durante un período de ocho años. La Junta podrá utilizar el SRF para garantizar la aplicación eficiente de herramientas y poderes de resolución, en la medida en que necesario y de acuerdo con los objetivos y principios de resolución (Baglioni, A. 2016).

⁴mutualizar es la posibilidad de compartir los costes y riesgos de las crisis bancarias por lo que los riesgos se distribuyen entre todas las partes.

5. Construcción de una Unión Europea Bancaria.

5.1. Las ventajas que supondría para la eurozona la puesta en marcha de este proyecto.

El objetivo principal del tratado de Roma fue establecer la libertad de circulación de bienes, servicios, capitales y personas, pero desde el punto de vista económico puede aplicarse la división clásica que fue propuesta por (Musgrave, R. A. 1959) para la política fiscal: asignación (dirigida a la eficiencia), estabilización (dirigido a la estabilidad) y redistribución de recursos (dirigido a la equidad), se puede decir que este conjunto de políticas económicas estaba cubierto por el tratado de Roma (Musgrave, R. A. 1959).

Aunque el Tratado de Roma apenas menciona cuestiones monetarias, sería un error al pensar que sus autores se olvidaron de considerar qué orden monetario era requerido por un mercado único. El mercado único tenía desde el principio un orden monetario exógeno lo que significa que no es determinado por el modelo económico sino que es externo al mismo, a diferencia de endógeno que se refieren a las variables que son soluciones del modelo, las variables exógeno no son determinadas por el modelo, en el caso del tratado de Roma es la moneda pues el sistema monetario tenía una moneda única implícita, que era el dólar estadounidense, y un régimen monetario basado en el sistema de Bretton Woods, el cual prohibió a los países actuar unilateralmente para obtener ventajas competitivas a través de una devaluación. Y a mediados de la década de 1950, con Europa emergiendo de la guerra y de los Estados Unidos dominando la economía mundial, este régimen fue visto como permanente, pero el régimen de tipo de cambio fijo basado en el dólar no fue eterno, y es de destacar que, tan pronto como comenzó a fallar a fines de la década de 1960, se inició un debate acerca de cómo reemplazarlo (Baglioni, A. 2016).

La transformación económica que va de Roma en 1957 a Maastricht en 1992 es el camino de un dólar como ancla cambiaria a un nuevo tipo de ancla llamada euro. Debido a la existencia de Bretton Woods, la coordinación monetaria al principio no era el foco de la Comunidad Económica Europea, sino que surgió como una idea cuando comenzó el Sistema Bretton Woods a desmoronarse. Los esfuerzos para promover la integración monetaria pueden dividirse en tres grandes intentos. Estos proporcionan una

pauta para comprender el curso de los eventos que llevó a la creación de la Unión Bancaria (Heise, M. 2013).

- El primer intento fue iniciado por el Informe Barre en 1969, dirigido a lograr una unión económica y monetaria. Mientras esta primera iniciativa fracasa, marca el comienzo de los esfuerzos hacia la integración monetaria y económica y proporcionó lecciones para intentos posteriores.
- El segundo intento siguió en 1979 con la creación de la Unión Europea y el Sistema Monetario (EMS) y la Unidad Monetaria Europea (ECU).
- El tercer intento, que más tarde llevaría a la introducción del euro, fue iniciado por el "informe sobre la UEM en la Comunidad Europea" por el Comité Delors en 1989 (Comisión Europea 2012).

Dos paradigmas económicos han llevado a Europa por este camino. El primero, es la teoría de las áreas monetarias óptimas, la innovadora teoría de Robert Mundell y, el segundo la teoría de que un sistema de tipo de cambio fijo, libre movimiento de capitales, política monetaria y mercado único son un cuarteto inconsistente, formulada por (Krugman, P. 1979).

La formulación desarrollada en la década de 1960 sobre las áreas monetarias óptimas por Mundell (1961), McKinnon (1963) y Kenen (1969), incluían entre otras, la movilidad de los factores de producción (en particular mano de obra y capital), precio y flexibilidad salarial, apertura económica y diversificación productiva y el consumo (Bajo-Rubio, O.D.R 2011).

Después de la década de 1960 la teoría del área monetaria óptima ha evolucionado a través de un debate académico que todavía está en curso y acompañó los principales pasos que llevaron a la adopción del euro (Bajo-Rubio, 2011). Por un lado, ningún caso concluyente podría fácilmente hacerse ex ante para establecer si las propiedades del área monetaria óptima estaban lo suficientemente presentes como para justificar la adopción de una moneda única, a saber, el euro y, por otra parte, se reconoció cada vez más que la mera adopción de una moneda única puede contribuir significativamente al cumplimiento de las condiciones de optimalidad eliminando barreras catalizando la aplicación del programa del mercado único (Heise, M. 2013).

El segundo paradigma está encarnado en la proposición de que el libre comercio, la movilidad del capital, tipos de cambio fijos e independencia de las políticas monetarias son mutuamente incompatibles. La proposición era una aplicación del análisis de Mundell-Fleming de la macroeconomía de economías abiertas con libre movilidad de capital. Más adelante, (Krugman, P. 1979) lo refinó, para argumentar que, con el establecimiento del mercado único, las políticas monetarias nacionales independientes ya no eran posibles. En Europa, el paradigma del cuarteto inconsistente formulado por (Krugman, P. 1979), supuso una ampliación del trilema, dado que, mientras el trilema se refiere a la imposibilidad de tener a la vez libre movilidad de capitales, tipo de cambio fijo y políticas monetaria, el cuarteto inconsistente le agregaba otro elemento el mercado único. Para solucionar estas inconsistencias todo apuntaba a la necesidad de una moneda única, mientras que la teoría del área monetaria óptima solo se refería a la moneda única simplemente como una posibilidad (Bénassy-Quéré, A.C. 2010).

Estas teorías muestran una falla fundamental en el Tratado de Roma que tardó treinta y tres años y rectificó este error hasta el establecimiento del euro (Padoa-Schioppa, 2004), dado que la implementación del euro generó un nuevo problema que se vio en forma plena con la crisis financiera de 2008-2009 que se originó en la crisis de las hipotecas suprimidas de EE. UU que luego se extiende a Europa (Heise, M. 2013). Fue una prueba importante para las reglas y marco institucional de supervisión bancaria y gestión de crisis en Europa. El elevado número de quiebras bancarias que se produjeron reveló serias deficiencias en la gestión del riesgo por parte de las instituciones financieras, un bajo nivel de preparación para enfrentar situaciones difíciles, graves brechas en la regulación y supervisión del sector financiero, importantes deficiencias y falta de homogeneidad en los arreglos institucionales, así como la falta de herramientas para el tratamiento de situaciones patológicas (Heise, M.2013).

Los problemas que surgieron en el tratamiento de las insolvencias bancarias fueron particularmente significativos, específicamente: a) las diferentes características de los modelos legales para la gestión de crisis (administrativos vs. judicial); b) el rango diferente (o la falta de en algunos casos) de herramientas para tratar las etapas de una crisis bancaria y los diversos grados de supervisión que eran necesarios en los distintos momentos de la crisis; c) la ausencia de legislación específica sobre crisis de grupos bancarios, y dificultades consecuentes para asegurar una perspectiva global y unificada,

d) procedimientos inadecuados de coordinación que esto fue también el resultado de una falta de disciplina en la asignación de costes de insolvencia (reparto de la carga), lo que llevó a las autoridades a dar protección a los activos liquidados dentro de sus propias fronteras nacionales.

En la mayoría de los países, la crisis bancaria sistémica generalmente se resolvía a través de intervenciones financieras públicas (rescates) por temor a que las externalidades podrían afectar a las múltiples partes interesadas por lo que el coste de los errores fue descargado sobre los contribuyentes. El principio básico fue la idea de que el sistema bancario no podía fallar, se daba por sentado, aunque nunca se haya establecido formalmente en la práctica y, esta ambigüedad que hasta entonces las autoridades siempre habían practicado dejaban a los inversores en la incertidumbre sobre la intervención del Estado y, en consecuencia, se reducía el margen de riesgo moral de las intervenciones públicas. Tales intervenciones, estimuladas por la crisis financiera contribuyeron a formar un círculo vicioso entre el riesgo bancario y el riesgo soberano, especialmente en las economías más débiles donde la deuda pública y los déficits presupuestarios ya estaban a un nivel significativo. La inestabilidad financiera reveló brechas e ineficiencias en la estructura del sistema financiero y las autoridades de la Unión Europea las cuales intervinieron, estableciendo arreglos institucionales y reglas más efectivas para, potenciar la cooperación y coordinación transfronterizas (Amorrello, L. 2018).

El proceso se aceleró en 2013-14 y el resultado fue un nuevo marco regulador y nuevos procedimientos y herramientas para la gestión de la crisis bancaria en un sentido de innovaciones de carácter prudencial. La regulación y las actividades de supervisión evolucionan a nivel europeo y estas iniciativas formaron parte del proyecto más amplio de la Unión Bancaria, que se caracteriza por la centralización de las decisiones en manos de las autoridades europeas, aunque en cooperación con las autoridades nacionales (Boccuzzi, G. 2016).

El euro solucionó el problema de incompatibilidad del cuarteto (incompatibilidad entre tipo de cambio fijo, libre movilidad de capitales, política monetaria y mercado único), pero generó uno nuevo destacado en el trabajo de Schoenmaker, el cual señala el "trilema financiero" en finanzas internacionales, es decir, la incompatibilidad de lograr

estabilidad financiera, una banca internacional y políticas financieras de carácter nacional en forma conjunta. Argumenta que dos de los tres objetivos se pueden combinar, dado el auge mundial de bancos internacionales importantes, pero no los tres a la vez. Por otra parte, Pisani-Ferry (2012) destaca la "trinidad imposible" dentro de la Unión Monetaria, que se daba porque primero, estaba la prohibición de la financiación monetaria directa de las deudas de los Estados miembros, lo que impidió las compras directas de deuda soberana por parte del BCE; en segundo lugar, no era responsabilidad colectiva de la deuda pública o la capacidad de endeudamiento común, lo que expuso a los estados miembros en dificultades fiscales a la presión del mercado (y la volatilidad del mercado) y, en tercer lugar, la interdependencia entre los estados nacionales y los bancos dieron como resultado el "círculo vicioso" señalado anteriormente. Así como la Unión Monetaria ofreció una solución al problema del cuarteto, la Unión Bancaria podría proporcionar la solución tanto para La "trinidad imposible" de Pisani-Ferry y el "trilema financiero" de Schoemaker evitando los peligros que tiene una crisis financiera internacional en relación con dos puntos: el uso del dinero público y la relación entre deuda soberana y crisis bancarias.

Desde el punto de vista fiscal las crisis bancarias pueden afectar el balance del sector público de dos formas:

- a) En forma directa, incluyendo todas las medidas que los gobiernos implementan para apoyar bancos en dificultades evitando su liquidación o para limitar los costos que enfrentan las partes interesadas del banco, particularmente los depositantes y los tenedores de bonos.
- b) Un canal indirecto, incluyendo todas las otras formas a través de las cuales una crisis bancaria puede afectar negativamente el saldo primario y los gastos del sector público y el impacto que tiene en el ciclo económico, a través de una fuerte reducción de la oferta de crédito y una caída de los valores de los activos, lo que puede conducir a amplificar, una recesión económica activando los estabilizadores automáticos, como el seguro del desempleo.

Hay que tener en cuenta además para evaluar el costo fiscal que tiene una crisis bancaria el cambio estructural en el sistema financiero, donde la interacción entre el riesgo financiero de los gobiernos nacionales y de sus sistemas bancarios nacionales han aumentado dramáticamente. El objetivo principal de la Unión Bancaria era romper el

círculo vicioso entre los bancos y la deuda pública y, una de las razones que inducen a los gobiernos europeos a avanzar hacia la Unión Bancaria se deriva de la importante cantidad de dinero público gastado para apoyar al sector financiero durante la crisis que comenzó en 2007 (Boccuzzi, G. 2016).

Otro objetivo importante para evitar el efecto que tienen las crisis bancarias en las finanzas públicas es la unificación de la supervisión y, la regulación prudencial de los bancos basadas en un conjunto de normas diseñadas a nivel de la UE (Baglioni, A. 2016).

5.2. Repercusión que se está llevando por parte de las condiciones políticas, financieras y económicas.

La decisión de lograr una Unión Bancaria se tomó en relación con la crisis soberana del euro, en el año 2012. El círculo vicioso entre la solvencia de estados-nación en la zona euro y la solvencia de los bancos de éstos contribuyó fuertemente a la crisis financiera y económica, en ambos sentidos, de los bancos al Estado y del Estado al sistema bancario a través del canal de la deuda pública. Primero, los bancos tienen en sus balances grandes cantidades de bonos de su propio gobierno (Blundell-Wignall, A. 2010), por lo que un deterioro de la solvencia crediticia de un gobierno empeoraría automáticamente la solvencia de los bancos de ese país. Segundo, un deterioro del sistema bancario de un país podría perjudicar al presupuesto del estado debido a la probabilidad de que el rescate del sistema financiero tenga que ser financiado por el gobierno (Beck, T. C. 2016).

Este argumento se relaciona estrechamente con la zona euro, donde los bancos centrales nacionales no pueden emitir dinero y comprar bonos del gobierno sin límite. Para romper este círculo vicioso, el Consejo Europeo decidió mover la responsabilidad de los rescates bancarios a nivel de la zona euro. Si ex post los rescates se organizan a este nivel, la supervisión ex ante también debe trasladarse en conjunto para minimizar la necesidad de tales rescates (Schoenmaker, D. 2013). Entonces, en esencia la Unión Bancaria es la supervisión y resolución de bancos a nivel de la zona euro, pero el problema es que los acuerdos de riesgo compartidos aún no están completos. Este

problema puede ser evaluado mediante el trilema financiero el cual establece que los tres objetivos de la estabilidad financiera, banca internacional y las políticas financieras no pueden lograrse al mismo tiempo, uno tiene que ceder (Baglioni, A. 2016). La combinación de bancos internacionales, la supervisión y la resolución bancaria y nacional conducen al fracaso de la coordinación con las autoridades nacionales, que ponen primero los intereses nacionales como objetivo principal, lo que según el trilema financiero que es distinto del trilema del Modelo de Mundell Fleming , implica que los países al dar prioridad a la situación nacional llevan a cabo políticas financieras que se contraponen a la existencia de una banca internacional y estabilidad financiera lo que pone a esta última en riesgo, las políticas financieras llevadas a cabo generan un problema de riesgo moral y corridas bancarias lo que que afecta seriamente la estabilidad del sistema, la solución que se plantea es la Unión Bancaria para tratar de resolver este problema de coordinación al adoptar políticas supranacionales. El argumento de falla de coordinación está relacionado con el mercado único (que permite la banca transfronteriza sin restricciones) y, por lo tanto, con la idea de la Unión Europea en su conjunto. El problema es que se está en mitad de camino en su construcción y, la economía política sugiere que se necesitaría de otra crisis para completar la Unión Bancaria. Hay una fuerte reticencia en el norte de Europa, liderada por Alemania, para rescatar bancos a nivel supranacional, por las preocupaciones de riesgo moral (Beck, T. C. 2016).

5.3. Progresos que están obteniendo y dificultades que se están encontrando.

El fundamento original de la Unión Bancaria es organizar un sistema de riesgo compartido (gestión de crisis) a nivel de la zona euro, lo que lleva a la necesidad de que la prevención (regulación y supervisión) debe estar centralizada a nivel europeo. Si bien esto último se ha logrado en gran medida, la distribución de riesgos aún es muy incompleta, lo cual hace que el acuerdo de la Unión Bancaria sea potencialmente inestable. En primer lugar, puede haber luchas entre las agencias que operan en diferentes niveles, por ejemplo, si un banco tiene problemas de liquidez y los depósitos garantizados deberían ser reembolsados la autoridad de seguros puede objetarla falta de supervisión por parte del BCE y, como estas agencias no operan al mismo nivel

debería existir un mecanismo gubernamental (sea el Primer Ministro / Ministro de Finanzas o el Consejo Europeo para lograr un esfuerzo coordinado), en segundo lugar, el marco institucional no es compatible con los incentivos, si aplicamos la teoría del principal agente (Heise, M. 2013), existe un riesgo de la provisión insuficiente en el esfuerzo de supervisión, cuando este último no enfrenta con los costos de su inacción y, por último, en tercer lugar, y lo más importante, la distribución de riesgos incompleta no es adecuada para abordar el problema de la relación de la deuda soberana con los bancos si hay incertidumbre sobre la futura división entre el pago de rescate (Sum, K. 2016). La teoría principal agente se refiere a una teoría económica aplicable a distintas relaciones cuando un individuo, el principal, encarga a otro el cumplimiento de determinada obligación, el agente, el problema que existe es como lograr los incentivos adecuados para que el agente cumpla con sus obligaciones. En este caso al no existir castigos adecuados para la inacción al supervisor le podría convenir no cumplir con una supervisión, esta situación es empeorada porque al no tener un adecuado marco legal que asigne responsabilidades entre los distintos agentes se genera una distribución de riesgos incompleta, hay que tener en cuenta que la valoración de la deuda pública refleja la probabilidad de incumplimiento, por otra parte, los bancos tienen deuda pública y sus operaciones se ven afectadas por las fluctuaciones del precio de este activo y por último, el gobierno tiene un incentivo para rescatar a los bancos que entran en problemas de insolvencia por lo que no se puede tratar adecuadamente el problema de relación el problema de la deuda soberana con los bancos. Todos estos puntos afectan la capacidad de efectuar una adecuada supervisión del sistema bancario.

Es posible que todavía se tenga que financiar rescates bancarios, con el apoyo potencial del ESM dado al Estado por medio de un instrumento el cual se denomina recapitalización indirecta (Art. 15. ESM Tratado). Solo cuando un Estado no puede brindar apoyo sin activar un escalón, el MEDE puede recapitalizar directamente un banco, por otra parte, los bancos aún pueden mantener grandes tenencias de bonos de su propio gobierno en su balance general y, cuanto mayor sea la cantidad de bonos del estado que tenga un banco mayor es la posibilidad de transmisión del riesgo soberano generando una crisis bancaria. Un ejemplo de los puntos anteriores, es la crisis griega de junio de 2015, que llevó a un cierre de los bancos para detener la salida de depósitos (al extranjero y en efectivo) y, gran parte del paquete de rescate posterior para Grecia estaba reservado para fortalecimiento del sector bancario griego, si el EMS hubiese actuado adecuadamente se podría haber recapitalizado directamente a los bancos

griegos y, el impacto en el presupuesto griego habría sido mucho más pequeño y amortiguado la dinámica de la crisis (Beck, T. C. 2016).

5.4. Instrumentos para el correcto funcionamiento del BCE

La Unión Monetaria ha contribuido a la propensión de la UE a los shocks financieros de carácter asimétricos y, por lo tanto, a la aparición de riesgo sistémico en el sector financiero. Esta tendencia es fortalecida por mercados financieros altamente integrados y de alta volatilidad, y debido a la existencia del mercado único, el problema del riesgo sistémico concierne no solo a los países de la zona euro, sino a toda la UE. Las autoridades solo tienen posibilidades limitadas de intervención, ya que sus acciones pueden fortalecer el ciclo de retroalimentación negativa y deteriorarse la solidez de los bancos aún más.

Una Unión Bancaria, si está bien diseñada, puede contrarrestar potencialmente los problemas sistémicos de riesgo, lo que se espera que se restablezca un único esquema de supervisión, resolución y confianza evitando el alto desplazamiento de capital actualmente prevaliente de los bancos de países periféricos. También se espera que se limite el país de origen el problema de la deuda soberana, por medio de incentivos regulatorios que lleven a transferir capital de filiales de los bancos situados en el extranjero al país de origen durante el período de la crisis. Para mejorar aún más la credibilidad del supervisor único, los dos pilares de la Unión Bancaria tendrían que ser complementados por el plan de seguro de depósito común planificado. La simple combinación de riesgos dentro del fondo de resolución o depósito único puede aumentar el riesgo sistémico, ya que las quiebras bancarias pueden fácilmente transferir a otros países miembros a través del sistema de resolución conjunta. En caso de que no se establezca una adecuada planificación de un seguro de depósito un sisma de bancos internacionales podrían transferir el riesgo más allá de la frontera, el objetivo de un seguro de depósito bien armado debería ser reducir la posibilidad de transferencia del riesgo transfronteriza. Dado que las quiebras bancarias son hasta cierto punto inevitables, el regulador tiene que proporcionar herramientas para minimizar los efectos secundarios antes mencionados. Las nuevas regulaciones deben ir acompañadas, por lo tanto, de algunos controles adicionales de supervisión y escalas fiscales a nivel nacional.

Otro factor que contribuye a la acumulación de riesgo sistémico en la UE es la existencia de bancos transfronterizos y el efecto en el derrame que puede ser particularmente problemático en los casos en que los bancos importantes en países pequeños no sean relevantes para el país origen del banco. Los diferentes incentivos entre los países llevan a destacar la importancia de una adecuada coordinación de intervenciones nacionales, si hay un solo supervisor y una sola resolución entonces todos los países deben tener voto en la supervisión internacional de bancos (Schoenmaker, D. 2013).

Las nuevas regulaciones ofrecen así una solución a la insuficiente coordinación regulatoria entre el país de origen del banco y los países anfitriones. Hasta el estallido de la crisis financiera, las responsabilidades para la supervisión de los bancos transfronterizos se establecieron en forma no vinculante con memorandos de entendimiento, acompañados por colegios de supervisores para bancos internacionales, si bien estas soluciones fueron suficientes en tiempos normales, se rompieron durante la crisis y, el supervisor único, así como compromisos de resolución ex ante dentro de BRRD y SRM deberían contribuir a cerrar las brechas regulatorias transfronterizas, y dada la opacidad de las estructuras bancarias transfronterizas de la UE, y los potenciales conflictos jurisdiccionales transfronterizos resultantes, los reguladores deberían crear incentivos para la autoorganización y la simplificación de las estructuras de los bancos en los planes de recuperación.

Potencialmente ellos podrían requerir que las subsidiarias sean completamente operativas independientemente del banco matriz. El problema que sigue sin abordarse en la nueva regulación de la UE es la exposición de los bancos de la UE a terceros países, pues los bancos tienen que confiar en los acuerdos anteriores no vinculantes y la actividad de los colegios de supervisores, sin embargo, la solución de este problema requeriría una agenda global para la resolución bancaria. El riesgo sistémico también puede surgir debido a la falacia de la composición no solo a nivel bancario, pero también a nivel de país, pues incluso si la banca en los países individuales son estables, el sistema teniendo en cuenta toda la UE podría ser propenso a shocks financieros y desequilibrios macroeconómicos, en consecuencia, los supervisores supranacionales tienen para internalizar las restricciones políticas que pertenecían hasta ahora a los respectivos reguladores nacionales, una tarea, que en gran medida, ejercida por la JERS.

Sin embargo, las reglas actuales no permiten abordar en forma efectiva estos problemas, por lo que, en caso de una crisis sistémica, un canal importante de contagio sería el colapso de los precios colaterales (Dewtripont et al. 2010).

Si los activos mantenidos como garantía son idénticos en toda la UE, esto implicaría una considerable exposición al riesgo sistémico y, actualmente, no hay pautas explícitas que limiten las exposiciones del sistema financiero de los países miembros a activos riesgosos, por ejemplo, bonos soberanos de alto rendimiento o hipotecas de alto riesgo derivados lo que se debe garantizar que las nuevas soluciones permitan una rápida recuperación bancaria, por lo que las regulaciones deberían proporcionar herramientas para identificar las filiales de bancos en quiebra y atribuir los costos de resolución a la supervisor nacional apropiada, conforme al compromiso ex ante, por lo que estas herramientas deben ser los planes de recuperación y resolución ex ante requeridos por la BRRD (Sum, K. 2016).

6. Consecuencias para España, como le beneficia o como le afecta todo esto a España.

Antes de la crisis financiera mundial de 2007-2008, el sector bancario español estaba compuesto por tres tipos de instituciones de depósito: bancos comerciales, cajas de ahorro y bancos cooperativos. Después de la crisis las cajas de ahorro fueron reestructuradas, reduciendo en número de 45 a 12 grupos, y la mayoría de ellos se han convertido en fundaciones bancarias que poseen un banco comercial dando lugar a un sistema bancario más concentrado. La evolución del sector bancario español en los últimos años ha sido paralela al ciclo económico, una fase inicial de fuerte crecimiento que dura hasta el inicio de la crisis financiera internacional a mediados de 2007 para dar paso a un período de crisis en España, acompañada por el estallido de la burbuja inmobiliaria. Los desequilibrios que se acumularon en el sector bancario durante el período de expansión, entre ellos, un crecimiento crediticio excesivo, una alta concentración de riesgo en el sector inmobiliario, rápido crecimiento de la red de sucursales, un número de empleados excesivo, la dependencia del financiamiento mayorista y debilidades en el gobierno de las cajas de ahorro hicieron estragos en términos de una pérdida en el valor de los activos bancarios, creando la necesidad de

una reestructuración tan intensa que obligó al gobierno español a solicitar ayuda financiera de los fondos de rescate europeos. Además del impacto directo del estallido de la Gran Recesión a mediados de 2007, el sector bancario español ha sufrido las consecuencias del estallido de la burbuja del mercado inmobiliario resultante de los desequilibrios que construyeron en los años anteriores de expansión. Estos desequilibrios pueden resumirse como: a) tasa excesiva de crecimiento del crédito; b) una alta concentración de riesgos en el sector de la construcción y la propiedad; c) exceso de capacidad instalada en términos de sucursales y empleados; d) un alto grado de dependencia de la financiación de mercados mayoristas como resultado de la brecha de liquidez; y e) gobernanza débil en los bancos (Beck, T. C. 2016).

El efecto que tuvo en España la crisis financiera principalmente en las cajas de ahorro tuvo la consecuencia que España fuera el país donde la existencia de una estructura institucional como la Unión Bancaria fuera de importancia fundamental para solucionar sus desequilibrios financieros, lo que explica su posición en relación con los distintos componentes de la Unión Bancaria. En las negociaciones del SMS (Mecanismo Único de Supervisión), los responsables políticos españoles fueron los menos flexibles en relación con el MSE (Mecanismo Único de Resolución) y mucho más flexibles sobre el alcance del BCE en relación con la supervisión. Para ellos, la prioridad era vincular el establecimiento del MSE a la posibilidad de utilizar el ESM (Mecanismo de Estabilización Europea) para recapitalizar directamente los bancos en crisis.

España apoyó a Francia en la rápida creación del MSE y también se unió a Francia que aboga por la supervisión del BCE de todos los bancos de la zona del euro, el objetivo español con la creación del MSE no fue solo para aumentar la confianza para abordar el problema de la deuda soberana, sino que también para preservar lo que quedaba del sector de cajas de ahorros, que había jugado un papel tan importante en el crecimiento económico en los treinta años anteriores de la crisis. Antes de 2010, las cajas de ahorros españolas eran ampliamente consideradas como exitosas con ganancias similares a los principales bancos comerciales españoles. En 2011, tenían alrededor del 50 por ciento de depósitos españoles y, desde la década de 1970, las cajas habían sido privatizadas y fusionadas. Las cajas recurrieron a inversiones altamente riesgosas en el sector inmobiliario para mantener su alta rentabilidad y, al mismo tiempo, estaban sujetas a considerables interferencias de la política local y una gran tolerancia en relación con sus operaciones. El abrupto final del boom inmobiliario golpeó a las cajas, y su cartera de

préstamos incobrables aumentaron dramáticamente, ante la crisis de este sector se decidió en algunos casos rescatarlas usando fondos públicos y en otros casos se las obligó a fusionarse con otras cajas, por ejemplo, este fue el caso de Bankia, un nuevo banco formado por el gobierno a través de la fusión forzada de varias cajas de ahorro en el área metropolitana de Madrid. También hubo numerosos casos de cooperativas españolas de fuertes raíces locales afectadas, sin embargo, estos sólo tenían el cuatro por ciento del total de los activos bancarios españoles en 2012 y, aunque se vieron afectados negativamente por la crisis bancaria española, mantienen sus prácticas crediticias más conservadoras con tasas de reembolso comparativamente altas. Como en Italia, a diferencia de Alemania, ni las cajas de ahorros ni las cooperativas en España estaban sujetas a regímenes de responsabilidad solidaria.

Por lo tanto, el SSM y la directiva del BCE de todos los bancos de la zona del euro son el resultado directo de la situación desesperada del sistema bancario, la devastación de las cajas y la dependencia del gobierno español en los fondos del MEDE para ayudar a solucionar los problemas que la tenencia de la deuda soberana generó en los bancos.

Los formuladores de las políticas españolas buscaron un acceso temprano a los fondos en 2012 con una rápida recapitalización de las cajas. Esto expuso a los bancos afectados a una fuerte condicionalidad, eliminando gran parte del margen nacional de maniobra, mientras que los responsables políticos alemanes estaban dispuestos a garantizar que todas las cajas con problemas que recibieron estos fondos quedaran bajo la supervisión directa del BCE, el gobierno español trató de restringir la supervisión directa del BCE a solo los bancos más grandes. Los dos grandes bancos españoles Santander y BBVA, eran entidades relativamente estables y estos bancos exigieron la transferencia plena de los poderes de supervisión para el BCE, como un medio para lograr la igualdad de condiciones entre los países de la zona del euro y entre todos los bancos (El País, 8 de abril de 2014). Claramente, la devastación de la crisis redujo efectivamente la influencia política de las Cajas, que ni siquiera tomaron una posición sobre la supervisión directa del BCE (Schoenmaker, D. 2013).

El diagnóstico inicial de la crisis de que solo era un problema de liquidez y no de solvencia, tuvo consecuencias para la efectividad de las medidas promulgadas. Este diagnóstico se mantuvo sin cambios durante demasiado tiempo. Esta opinión fue el

resultado de una subestimación tanto de la gravedad como de la duración de la crisis, lo que lleva a la creencia de que las disposiciones anticíclicas (alrededor de € 30 mil millones), y para lo cual el Banco de España fue un pionero, sería suficiente para enfrentar las pérdidas. Este diagnóstico erróneo inicial significa que el capital público no se inyectó en forma suficiente, cuando aún hubiera sido posible emitir deuda pública a tasas razonables. Entre 2008 y 2010, la ayuda pública al sistema bancario en forma del capital llegó al 1,2% del PIB en España, que era pequeño en comparación con las sumas involucradas en la UE (3.3%), Alemania (4.5%), los Países Bajos (4%) o el Reino Unido (7.3%). Otra lección de la crisis bancaria española es que las fusiones no son la solución cuando todas las entidades involucradas están en dificultades pues las varias entidades débiles produjeron una entidad grande aún más débil (Beck, T. C. 2016).

7. Conclusión

La crisis financiera producida en los años 2008-2009 en la eurozona puso de manifiesto que el grupo de países integrantes de la Unión Europea era heterogéneo en muchos aspectos tales como, la inexistencia de mecanismos que permitieran distribuir los riesgos económicos o la inexistencia de ciclos de auge y recesión semejantes, además de profundas diferencias entre los países miembros, desde el punto de vista económico y financiero, en su estructura económica y capacitación laboral; por citar un ejemplo, entre una Alemania industrializada y una Grecia volcada a la actividad turística, son muchos los criterios para la Unión Monetaria que se cumplen; así por ejemplo, la mayoría de los países de la Unión cumplen con el criterio de apertura y han diversificado estructuras de producción para hacerlos menos susceptibles a los shocks asimétricos. Cuando los shocks son asimétricos, no afectarán a todos los sectores o regiones de manera uniforme. Por lo general, los shocks asimétricos afectan solo a un país en una región geográfica y el problema es cómo se pueden abordar los shocks asimétricos en una zona monetaria única, como la Eurozona. El grado de flexibilidad salarial y movilidad laboral, el otro criterio para una Unión Monetaria claramente no era suficiente en el pasado, pero ha aumentado notablemente en los últimos años. En relación con el sistema financiero la integración del mercado y la movilidad del capital son altas, pero han disminuido desde el estallido de la crisis de la deuda debido a un fuerte sesgo de origen de los inversores y préstamos interbancarios. Probablemente, la

deficiencia más importante de la Unión Monetaria ha sido la falta de coherencia en las políticas económicas en materia fiscal y prevención de riesgos macroeconómicos como el sobre apalancamiento, el salario excesivo, aumentos y desequilibrios en cuenta corriente. En una Unión Monetaria tales desarrollos no pueden ser corregidos por la tasa de interés nacional políticas o cambios en el tipo de cambio. Cuando las monedas son nacionales el mecanismo de regulación monetaria de la política económica es por vía de la tasa de interés, un incremento de ésta por parte de la autoridad monetaria implica una reducción de la actividad económica y, en consecuencia, una baja de la inflación. El efecto contrario se da cuando la tasa de interés se reduce, este mecanismo tiene sentido cuando la moneda es nacional, por el contrario, cuando tenemos una moneda única los bancos centrales nacionales no pueden utilizar la tasa de interés doméstica para regular la economía.

La implantación de una moneda única vino acompañada de una regulación del sistema financiero, aunque parcial, y así se puso de manifiesto con el deterioro de la solvencia de las entidades financieras durante la crisis financiera, que obligó a la adopción de medidas precipitadas (rescates) para evitar la quiebra de estas instituciones que hubiera desencadenado un colapso de todo el sistema financiero. Los programas de rescate de los bancos fueron justificados con diversos argumentos, el de mayor peso era el hecho de que eran demasiado grandes (los bancos son demasiados grandes porque su caída afecta el sistema económico del país en su conjunto a diferencia de bancos pequeños que tienen un efecto local). Evitar que cayeran, implicó grandes costos, las ganancias de su actividad arriesgada se privatizaron, mientras que las pérdidas se socializaron. Para evitar tales escenarios en el futuro, los reguladores proponen nuevas soluciones para reducir los costos y riesgos de importancia sistémica de las actividades de los bancos. El problema del argumento que son demasiados grandes para caer es que incentiva a las autoridades a brindar ayuda estatal impidiendo la acción disciplinadora del mercado. Los grandes bancos al tener acceso a la financiación a un costo menor que el que podrían obtener en el mercado crean incentivos adicionales para que asuman riesgos excesivos y, en consecuencia, el costo potencial de esta actividad arriesgada aún sería asumido por el contribuyente, todos estos problemas llevan a la formulación de la idea de una Unión Bancaria.

La Unión Bancaria es definitivamente uno de los proyectos más ambiciosos de la Unión Europea. No sólo tiene que proporcionar herramientas a corto plazo para la resolución de la crisis de la deuda soberana, sino que también fortalece el mercado único de la Unión Europea a largo plazo. Para lograr estos objetivos, tiene que imponer reglas estrictas y centralizadas para los bancos de la Unión Europea, teniendo en cuenta la relación entre seguridad financiera y crecimiento económico.

La centralización de la regulación también debe conciliarse con el conocimiento local específico de los supervisores nacionales, lo que requiere una coordinación sustancial para lograr tal fin. Además, de la necesidad de que los organismos reguladores supranacionales sean independientes, la Unión Bancaria también debe garantizar la responsabilidad de sus actos. La Unión Bancaria actualmente está lejos de ser completa, pues el conflicto derivado de las competencias dentro del Mecanismo de Resolución Única entre el Banco Central Europeo y las autoridades de supervisión que pueden referirse particularmente al procedimiento de autorización bancaria debe ser preparado por los Estados miembros y aprobado por el Banco Central Europeo. Los posibles conflictos también pueden surgir debido al derecho de las autoridades nacionales a objetar los cierres bancarios, siempre que la resolución sea de carácter nacional y, también, pueden producirse discrepancias, más adelante, debido a la superposición de competencias del Banco Central Europeo y las autoridades nacionales en términos de supervisión macroprudencial. El Banco Central Europeo tiene derecho a oponerse a las decisiones nacionales, pero no puede impedirlos. También se ha argumentado que el Mecanismo de Resolución Única puede crear incentivos para una supervisión bancaria de dos niveles, ya que solo los bancos grandes son supervisados supranacionalmente, mientras que los bancos más pequeños están sujetos principalmente a la supervisión nacional.

Los economistas también han enfatizado las debilidades del pilar Sistema Supervisor de Calificación que es visto como una solución deseable para luchar contra el riesgo moral a través del procedimiento de rescate y a través de la contingencia de las contribuciones del fondo de resolución sobre riesgo bancario. Sin embargo, el problema que se genera por entregar parte de sus fondos podría alimentar retiros de depósitos debido a pérdidas de confianza, además, a pesar de que el Sistema Supervisor de Calificación apunta a imponer los costos de posibles resoluciones bancarias principalmente en la industria

bancaria, esto todavía implica una credibilidad en la participación del sector privado en el proceso de resolución bancaria que todavía no existe. La credibilidad del Sistema Supervisor de Calificación depende de dos factores en conjunto: la viabilidad de los principios de rescate establecidos en el Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria y el tamaño y la eficacia del fondo de resolución única. Basado en estos supuestos, la credibilidad de la Sistema Supervisor de Calificación se ve obstaculizada por su funcionamiento por el presupuesto limitado del fondo de resolución, la preservación de la opción de rescate una vez que se agota el fondo, y exenciones al principio del rescate.

La cantidad de fondos, que aún no se han agrupado dentro del Sistema Supervisor de Calificación determina en gran medida la probabilidad de la participación potencial de los contribuyentes para absorber los efectos de la quiebra de los bancos. Una vez que el fondo está agotado, las pérdidas serán absorbidas por el Mecanismos Europeo de Estabilidad, es decir, el sector público. Además, teniendo en cuenta el tamaño de las pérdidas sufridas por los bancos durante la crisis, el Mecanismos Europeo de Estabilidad no podría restaurar la estabilidad del sistema bancario. Según la Directiva de Reconstrucción y Resolución las pérdidas residuales de las quiebras de los bancos también serán asumidas por el sector público. La credibilidad del Mecanismo de Resolución Única se ve socavada aún más por las exenciones en relación con la participación de los acreedores en la financiación de las pérdidas de los bancos, que deterioran la capacidad de absorción de pérdidas.

Otros cambios importantes se refieren a la regulación de liquidez Basilea III el cual introduce un indicador de liquidez a corto y largo plazo llamado índice de cobertura de liquidez y el índice de financiamiento estable neto respectivamente. El primero requiere que los bancos mantengan activos líquidos en el caso de un escenario de estrés a corto plazo. El valor de la cobertura de activos líquidos debe tener en cuenta los graves flujos de efectivo netos totales del banco durante 30 días. La segunda medida de liquidez requiere que los bancos mantengan fondos estables que excedan la cobertura financiera necesaria por un período de estrés de un año. La introducción de requisitos de liquidez penaliza la dependencia excesiva de financiamiento interbancario a corto plazo y promueve el financiamiento de las instituciones de crédito que utilizan activos con vencimientos más largos.

Se puede interpretar a la Unión Bancaria como el reconocimiento de que la integración europea y la unidad bancaria deben ser elevadas a un nuevo nivel necesario para salvar el euro. El fracaso de la Unión Bancaria y, en consecuencia, a la existencia del euro debilitaría a Europa en muchas maneras pues su fracaso implicaría problemas de coordinación económica y financiera entre los países miembros, desconfianza en el euro y, en última instancia, un mayor escepticismo en el proyecto europeo. Una renacionalización de las monedas implicaría un retorno a las políticas nacionales una respuesta deficiente a los desafíos globales del mundo de hoy. Las consecuencias políticas del fracaso de la Unión Bancaria y en definitiva del euro tendría un fuerte componente simbólico pues representa el compromiso hace la integración por lo que responsables de las políticas deben eliminar las fallas del marco institucional existente en la Unión Bancaria para preservar la influencia europea en el orden mundial.

La realización de este Trabajo Fin de Grado me ha permitido profundizar en el conocimiento de la banca y las finanzas en la Unión Europea, entendiendo mejor las ventajas e inconvenientes del establecimiento de una Unión Bancaria, y las dificultades en su implantación.

8. Anexo

ABE - Autoridad Bancaria Europea

ANC - Autoridades Nacionales Competentes

BCBS - Comité de Basilea de Supervisión Bancaria

BCE - Banco Central Europeo

BRRD - Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria

CRD - Directivas de Requisitos de Capital

CRR - Reglamento de Requisitos de Capital

ECU - Unidad Monetaria Europea

EDGS - Sistema de Garantía de Depósito Único Europeo

EMS - Sistema Monetario

ESM - Mecanismo de Estabilización Europea

FMI - Fondo Monetario Internacional

FSAP - Programa de Evaluación del Sector Financiero

FSB - Junta de Estabilidad Financiera

IADI - Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos

ICAAP - Proceso Interno de Evaluación de la Adecuación del Capital

IGA - Acuerdo Intergubernamental

IME - Instituto Monetario Europeo

LCR - Índice de Cobertura de Liquidez

MEDE - Mecanismos Europeo de Estabilidad

MSE - Mecanismo Único de Resolución

NSFR - Índice de Financiamiento Estable Neto

OTC - Transacciones de Derivados Extrabursátiles

PC - Principios Básicos

PYME - Pequeñas y Medianas Empresas

SRB - Junta de Resolución Única

SRF - Fondo Único de Resolución

SRS - Sistema Supervisor de Calificación

SRM - Mecanismo de Resolución Única

SSM - Mecanismo Único de Supervisión

TFUE - Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TLAC - Capacidad Total de Absorción de Pérdidas

UB - Unión Bancaria

UBE - Unión Bancaria Europea

UE- Unión Europea

UEM- Unión Económica y Monetaria

9. Bibliografía

- BM, B. M. (2017). Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: a Guidebook to the BRRD. Vienna: World Bank Group.
- AMORELLO, L. (2018). Macroprudential Banking Supervision. London: Palgrave Macmillan.
- BAGLIONI, A. (2016) The European Banking Union . London Springer Nature.
- BAJO-RUBIO, O.D.R. (2011) Macroeconomic Analysis of Monetary Unions. London: Springer .
- BECK, T. C. (2016) The Palgrave Handbook of European Bankin. London : Springer Nature.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A.C. (2010). Economic Policy. Oxford: Oxford University Press.
- BLUNDELL-WIGNALL, A. (2010). The EU Stress Test and Sovereign Debt Exposures. OECD WORKING PAPERS ON FINANCE, INSURANCE AND PRIVATE PENSIONS, No. 4, 13.
- BOCCUZZI, G. (2016). The European Banking Union Supervision and Resolution. palgrave Macmillan.
- BOLETÍN ECONÓMICO, NOVIEMBRE 2014. La construcción de la Unión Bancaria en la UE, Pg:72
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/14/Nov/Fich/be1411-art6.pdf>
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, C. E. ET A. (2016).Revista de Derecho del Mercado Financiero. “La Unión Bancaria: avanzando en la integración europea”
- COMISIÓN EUROPEA (2012) BRUSELAS. "Hoja de ruta hacia una Unión Bancaria"
- CONCIL, E. (2013). Conclusions of the June 2013 European Concil. European Concil.
- CONSILLUM. (2018). consilium.europa.eu. Recuperado el julio de 2019, de [onsilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/](https://consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/)
- COUNCIL, P. O. (2012). Towards a Genuine Economic and Monetary Union. European Council.
- DEWTRIPONT, M. R. (2010). BALANCING THE BANK. New Jersey: Princeton University Press.

EUROPA, C. D. (25 de 10 de 2018). Consultado el 20 agosto de 2019.

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-rulebook/>.

FERNANDEZ, F. (2011). “Riesgo soberano y riesgo bancario”.

<http://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/3381405/09/11/Riesgo-soberano-y-riesgo-bancario-.html>

GARCÍAALCORTA, J. (2014). “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión Bancaria en la Unión Europea”. En: Actualidad Jurídica Uría Menéndez, nº34, Madrid, 2014.

HEISE, M. (2013). *Emerging from the Euro Debt Crisis*. London: Springer.

KRUGMAN, P. (1979). *A Model of Balance Payment Crises*. *Journal of Money, Credit and Banking*. Volumen 11, Issue 3. .

https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/LISCenter/pkrugman/krugman-BPO-crisis.pdf

HOWARTH, D. Q. (2016). *The Political Economy of European Banking Union*. Oxford: Oxford Press.

JIMENO, J.F. (2009). *La economía española en la UEM: Los diez primeros años*. (2009). Banco de España, eurosistema. Documentos Ocasionales N. ° 0901.

MAGNUS, M. (2018). “El porqué y el cómo de la Unión Bancaria Europea”
<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/88/la-union-bancaria>

MOSCOSO DEL PRADO GONZÁLEZ, L. (2012). “Ayudas públicas al sector financiero”. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2012, no 1, p. 20-21.

MUSGRAVE, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.

NAVARRO, E. (2012). “Ayudas públicas al sector financiero”. En *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, 2012, no 1, p. 20-21.

BAILLY, O. (2011). Comisión europea. Comunicado de prensa, 20 de julio de 2011,
http://europa.eu/rapid/press-release_IP11-915_es.htm?locale=en

PADOA-SCHIOPPA, T. (2004). *The Euro and Its Central Bank: Getting United after the Union*. The MIT Press.

PISANI-FERRY, J. (2012). *The Euro Crisis Aand The New Impossible Trinity*.
https://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2012_01_.pdf

RAMIREZ, J. (2017). *Handbook of Basel III Capital*. Wiley.

SCHOENMAKER, D. (2013). *Governance of International Banking*. Oxford.

SUM, K. (2016). *Post-Crisis Banking Regulation in the European Union*. Palgrave Mcmillan.

VEGARA FIGUERAS, D.(2014).“Una panorámica de la Unión Bancaria”. En Revista de Estabilidad Financiera, noviembre de 2014, Banco de España p.12.



DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE FIN DE GRADO

D./Dña. **Ani Gzirishvili**, con DNI (NIE o pasaporte) **Y0350850E**, estudiante del Grado en Administración y Dirección de Empresas y autor/a del Trabajo Fin de Grado titulado: **Valoración de la conveniencia de una Unión Bancaria Europea desde la perspectiva española.**

DECLARO

Que el Trabajo de Fin de Grado que he presentado para su evaluación es original y de elaboración personal, lo que implica la no *reproducción de fragmentos de obras no amparados por el límite de cita, regulado en el artículo 32 de la Ley de Propiedad Intelectual*, y no copio ni utilizo ideas, formulaciones, (paráfraseo) etc., tomadas de cualquier obra, sin expresar de manera clara su origen tanto en el cuerpo del TFG como en su Bibliografía,

De no cumplir con este requisito propio de cualquier trabajo académico, soy plenamente consciente de que, de acuerdo con lo recogido en el *Reglamento por el que se regulan los Trabajos de Fin de Grado y de Fin de Máster en la Universidad Politécnica de Cartagena*, ello con llevará automáticamente la calificación numérica de cero en el TFG y, en su caso, podrá ser objeto de sanción previa apertura de expediente disciplinario.

Cartagena, a 7 de octubre de 2019

Fdo.:

El/la alumno/a, autor/a del TFG