

La Unión Bancaria, uno de los hitos más relevantes de la construcción europea

■ **Luis Teijeiro Pita da Veiga**
Director de Regulación y Estudios de Cecabank

Han pasado casi cuatro años desde que en la cumbre de la Zona Euro del 26 de junio de 2012, y ante la persistencia de la crisis financiera, los líderes de la Unión Europea acordaron reforzar la Unión Económica y Monetaria mediante la creación de un marco financiero integrado que pasó a denominarse Unión Bancaria.

Aunque el plazo de tiempo transcurrido no permite aún contar con perspectiva histórica suficiente, no parece arriesgado afirmar que el proyecto de Unión Bancaria supone el hito más relevante del proceso de construcción europea desde la puesta en marcha de la moneda única en 2002.

La creación de una Unión Bancaria descansa sobre el desarrollo de una importante reforma reglamentaria en el contexto del mercado único, y se centra en cuatro áreas o pilares que han evolucionado con rapidez y eficiencia durante este periodo.

En primer lugar, el establecimiento de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) para los bancos de la eurozona, bajo la autoridad del BCE. Constituye un primer paso crucial y significativo en el camino hacia la consecución de la Unión Bancaria, y responde a la premisa de que exista identidad entre las funciones de supervisión y de prestamista de última instancia (si bien se han llevado esfuerzos para que ambas funciones se encuentren adecuadamente separadas, a fin de evitar interferencias con el desarrollo de la política monetaria). Desde su entrada en vigor en noviembre de 2014, se ha desarrollado en el MUS una nueva metodología de supervisión común, y se le ha dotado de los recursos necesarios para llevar a cabo sus tareas. Esto ha supuesto, en la práctica, el desplazamiento del centro de gravedad regulatorio y supervisor a Frankfurt, que se ha convertido en un actor fundamental en el sistema financiero global, siendo uno de los supervisores más grandes del mundo por activos bajo supervisión.

Estos progresos, alcanzados en tan poco tiempo, se deben no solamente a los esfuerzos realizados en Frankfurt, sino también al trabajo realizado por las autoridades nacionales que, no olvidemos, constituyen junto al BCE la estructura del MUS. De hecho, es en las propias autoridades nacionales donde reside la experiencia y el conocimiento de las fortalezas y riesgos de las entidades, lo cual es crucial en el desarrollo de esta primera etapa. También es destacable la labor llevada a cabo por las entidades europeas, por su capacidad de adaptación tan rápida a la nueva filosofía de supervisión, que ha supuesto un notable esfuerzo para las plantillas.

En segundo término, la creación de un Mecanismo Único de Resolución (MUR), basado en la aplica-

ción de instrumentos comunes de rescate y resolución de entidades, y que tiene como objetivo la prevención de crisis financieras y la resolución ordenada de los bancos en quiebra, al tiempo que minimiza sus repercusiones sobre la economía real y las finanzas públicas.

Su creación pone de manifiesto la voluntad política de que en el futuro no se tenga que volver a asumir una reestructuración del sistema financiero con cargo a los contribuyentes, aspecto clave además para consolidar la ruptura del vínculo entre riesgo soberano y bancario. Para ello, se ha aprobado una normativa europea y nacional que hace de la recapitalización interna o "bail-in" la herramienta básica en procesos de recuperación o resolución de entidades, de forma que el grueso del coste lo asuman accionistas y acreedores. Como complemento a la misma se crean fondos de resolución nacionales, que podrán contribuir también en una segunda instancia a la recuperación de entidades, y que se irán mutualizando de

forma paulatina en un fondo único de ámbito europeo.

El tercer pilar de la Unión Bancaria es la creación de un esquema de garantía de depósitos europeo. Se trata de un aspecto crucial para dotar de credibilidad al nuevo marco europeo de cara a afrontar futuras crisis sobre la base de una mayor fortaleza. Sin embargo, es el más retrasado, debido a las discrepancias manifestadas sobre la conveniencia de su puesta en marcha por parte de las autoridades de algunos países.

"La creación de una Unión Bancaria descansa sobre el desarrollo de una importante reforma reglamentaria en el contexto del mercado único"

En todo caso, la Comisión Europea lo ha mantenido en su hoja de ruta, y en noviembre de 2015 publicó una propuesta de reglamento para establecer un sistema de garantía de depósitos europeo (EDIS, por sus siglas en inglés) que se tramitaría vía modificación del Reglamento del Mecanismo Único de Resolución.

El EDIS sería obligatorio para los Estados miembros de la zona euro, sin embargo, otros Estados miembros de la UE también podrían unirse. Su alcance es el mismo que el de la Directiva de Sistemas de Garantía de Depósitos (DGSD), y el importe garantizado se mantiene en 100.000 euros.

Para evitar las reticencias de algunos países ante la propuesta, se plantea un esquema de puesta en marcha paulatina, con tres etapas diferenciadas: una primera de reaseguramiento de tres años de duración, posteriormente una de coaseguramiento durante cuatro años, para finalmente pasar a un esquema de mutualización completa en un fondo europeo.

Como parte del EDIS se establece un Fondo de Garantía de Depósitos europeo, que se constituiría con las contribuciones realizadas por las entidades de crédito afiliadas a los DGS participantes. Los

"La integración financiera supondrá a medio plazo la creación de un verdadero mercado europeo de servicios bancarios. Un reto, pero también una oportunidad, para las entidades españolas"

fondos de garantía de depósitos nacionales seguirían en vigor y formarían parte del EDIS. El nivel objetivo del fondo sería equivalente al 0,8 por ciento de los depósitos garantizados de todos los bancos de la zona euro y debería alcanzarse en ocho años. En términos absolutos y basándose en datos de balance de 2011, el fondo debería alcanzar los 43 mil millones de euros. La gestión del fondo se confiaría a la Junta Única de Resolución, para lo que se modificaría su estructura de gobierno para que administrase tanto el Fondo Único de Resolución como el Fondo de Garantía de Depósitos.

Finalmente, el proyecto de Unión Bancaria se cimenta en la apuesta por el denominado *single rulebook*, que constituye el proceso de homogeneización de la normativa financiera vigente en los distintos países, a fin de que las entidades puedan competir en igualdad de condiciones en el nuevo mercado financiero europeo. Se trata de uno de los principales objetivos de las autoridades europeas de supervisión (EBA, ESMA y EIOPA), pero que se ha vuelto especialmente relevante con la puesta en marcha del MUS: carece de sentido un supervisor único enfrentado a normativas diferentes dependiendo del país de origen de cada entidad supervisada. Una de las áreas de actuación más relevantes es la relativa a la variabilidad de los activos ponderados por riesgo —que conforman el denominador del ratio de solvencia— entre entidades de diferentes países, y que no se explican completamente por las diferencias en el modelo de negocio. Esto ha llevado tanto a la EBA como al propio Comité de Basilea a lanzar iniciativas concretas para abordar esta cuestión.

Si echamos la vista atrás, transcurridos casi dos años desde la puesta en marcha del MUS, hay que destacar el importante ejercicio de cesión de soberanía que ha supuesto el traspaso de las competencias de supervisión y resolución de nuestro sistema financiero a instancias europeas. La creación de la Unión Bancaria llevó aparejada una redefinición de las competencias de las autoridades nacionales (Banco de España y FROB principalmente, aunque también CNMV en menor medida), y su integración en los nuevos mecanismos de ámbito europeo.

Las entidades se ven ahora sujetas a un nuevo enfoque de supervisión, menos contable y "micro", y más prospectivo y "macro" o global (con un especial foco en el gobierno corporativo y en la existencia de políticas y procedimientos adecuados), cuyo máximo exponente es el SREP (Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora), que además de los aspectos prudenciales (solvencia, liquidez) abordará incluso aspectos relativos a la estrategia de la entidad.

Todo esto supone un gran reto de adaptación para las entidades europeas, y en especial para las españolas, ya que el proceso de integración hace cada vez más necesario que estas tengan un mayor tamaño si quieren jugar un papel relevante dentro del sistema financiero europeo. Exigencia que se ve reforzada en el actual entorno de bajos tipos de interés, que está teniendo un impacto muy relevante sobre los márgenes de las entidades.

En suma, este proceso de integración financiera va a suponer a medio plazo la creación de un verdadero mercado europeo de servicios bancarios, lo que plantea un reto, pero también una oportunidad, para las entidades españolas. Es de esperar que los esfuerzos llevados a cabo para sanear y hacer más eficiente nuestro sistema financiero se pongan en valor en este nuevo entorno.

