

## **La Unión Bancaria desde una perspectiva española**

**Ángel Berges**  
**Emilio Ontiveros**  
**Francisco J. Valero**

Socios de Analistas Financieros Internacionales (Afi)  
Catedráticos de la UAM

### **Documento de Trabajo Opex Nº 71/2012**

Diciembre de 2012



Entidad  
patrocinadora



Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

ISBN: 978-84-92957-98-9

© Fundación Alternativas

© Ángel Berges, Emilio Ontiveros y Francisco J. Valero

# Índice

<b>1.- Introducción</b> .....	4
<b>2.- El contexto de la unión bancaria: una unión económica y monetaria manifiestamente mejorable</b> .....	11
2.1.- La unión fiscal.....	14
2.2.- La unión económica .....	18
<b>3.- La unión bancaria: sus componentes y su encaje en el entramado institucional europeo</b> .....	19
3.1.- Los componentes de la UB.....	19
3.2.- La UB: su encaje en el entramado económico e institucional europeo.....	22
<b>4.- La supervisión bancaria única</b> .....	26
4.1.- Principios básicos .....	26
4.2.- Funciones y organización.....	29
4.3.- Alcance .....	31
<b>5.- Consecuencias para España</b> .....	34
5.1 Una UB que llega tarde para España.....	34
5.2 España y el alcance del MUS .....	35
5.3 Implicaciones de UB para la financiación productiva en España .....	37
<b>REFERENCIAS</b> .....	39
<b>ANEXO</b> .....	41

# 1. Introducción

En el contexto de la mayor crisis de la unión monetaria europea (UEM), con varios episodios que han puesto en serio peligro su propia supervivencia durante el último año y medio, pocas dudas existen respecto al papel que debe jugar la unión bancaria (UB) como uno de los pilares básicos de reforzamiento de la UEM, y del mercado único en general.

Y si esencial se considera la UB para la supervivencia, y reforzamiento del proyecto de integración europea, en el caso español cobra una especial relevancia como mecanismo imprescindible para romper el círculo vicioso que la crisis actual ha provocado entre los riesgos soberanos y los riesgos bancarios.

Ese vínculo entre crisis bancaria y crisis de la deuda pública se ha manifestado con especial intensidad en nuestro país con vías todavía explícitas de realimentación entre ambos tipos de perturbaciones. La depreciación de los títulos de deuda pública, con la correspondiente elevación de sus tipos de interés, encarece a su vez la financiación de los agentes privados españoles con el consiguiente efecto depresivo sobre la inversión y la generación de empleo. La crisis bancaria, por otro lado, aunque no ha afectado a un número demasiado elevado de entidades, está exigiendo para su solución un volumen de ayudas públicas de cuantía sin apenas precedentes en nuestro país. La consiguiente reestructuración del sistema está determinando una reducción ciertamente significativa en el número de operadores bancarios, especialmente explícito en el subsector de cajas de ahorros (el número de entidades resultantes se ha reducido a la cuarta parte), cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de una alteración fundamental.

Este trabajo trata de estimular el debate sobre los efectos de la UB en nuestro país, donde, en general, no se han discutido con mucha profundidad los grandes temas europeos, tal vez porque se ha dado por supuesto, no siempre con suficientes elementos de juicio, que todo cambio que proceda de la Unión Europea (UE) debería ser beneficioso. A un nivel internacional, la UB viene generando en los últimos tiempos, una abundante toma de posiciones tanto por el atractivo intelectual del tema como, especialmente, por las implicaciones que tiene para el futuro de la UE y, en particular, para una unión económica y monetaria (UEM) más sólida y sostenible. Como ejemplo de la literatura más ampliamente comprensiva dedicada a la UB, merece destacarse la obra compilada por Beck (2012).

En esta monografía no pretendemos poner la UB en cuestión, y muy especialmente su derivada antes señalada sobre la ruptura del círculo vicioso entre riesgos bancarios y soberanos, que ciertamente beneficiaría a nuestro país, pero sí señalar que, en el momento en que se escribe este trabajo, la UB está sujeta a importantes incertidumbres o contingencias, entre las que destacamos las siguientes:

- 1) La UB no es un concepto simple. Sobre sus componentes e implicaciones no existe total consenso entre los analistas especializados, ni entre las instituciones más directamente afectadas, incluyendo los Estados que deben aprobarla.
  - a) Para empezar, no todo el mundo emplea la misma terminología. Entre otros, el presidente del Banco Central Europeo (BCE) la denomina "unión financiera"<sup>1</sup>, véase, por ejemplo, Draghi (2012), mientras que otras personas en el seno del BCE, como Coeuré (2012), mantienen la denominación de UB.
  - b) Estando a caballo entre el mercado único bancario y la unión monetaria europea (UME), se discute su papel ante uno y otra y, en particular, la compatibilidad entre ambos papeles.
  - c) Sus componentes básicos son objeto de discusión, con la excepción del principal, y único sobre el que en estos momentos existe una propuesta concreta, el mecanismo único de supervisión (MUS), todavía pendiente de aprobación final en el momento en que se escribe este trabajo.
  - d) Dicha aprobación se acoge, en principio, al art. 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que exige la unanimidad entre todos los Estados miembros de la UE. Si bien es cierto que ningún país se ha posicionado formalmente en contra del MUS, su aprobación ha implicado diversos compromisos que reducen su alcance inicial y hacen más lenta la construcción de la UB.
  - e) En este sentido, existe la opinión, incluso de algún Estado miembro, que la UB que se pretende alcanzar no puede conseguirse si no es con una modificación del TFUE, lo que añade nuevas incertidumbres sobre la misma.
- 2) La UB no es un proceso aislado, sino que forma parte de toda una dinámica orientada al fortalecimiento de la UME ante las importantes debilidades que ha puesto de manifiesto la crisis actual. De los pasos dados ya en dicho movimiento, merece destacarse sin duda el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, en el que todavía deben darse nuevos avances.

Recientemente, los "4 presidentes" (Consejo Europeo, Comisión Europea (CE), Eurogrupo y BCE) han presentado su informe final con sus propuestas y una hoja de ruta para lograr el citado fortalecimiento de la

---

<sup>1</sup> Aunque en este trabajo no damos importancia a esta diferencia terminológica, es claro que la expresión unión financiera apunta a la fragmentación del espacio financiero europeo y, en particular de la política monetaria, y no a los posibles problemas del sistema bancario, una circunstancia sobre la cual es lógico que el BCE muestre una especial preocupación.

UME<sup>2</sup>. Una síntesis del informe se presenta en el gráfico 1, traducción propia del original.

La CE anticipó el 28-11-2012 su visión sobre el proceso (véase IP/12/12712 y MEMO/12/909 y, con más detalle, COM(2012) 777), lo que, junto con el anterior, permite contemplar el conjunto de temas comprendidos en el perfeccionamiento de la UEM, y también algo que se anticipaba desde hace tiempo: la necesidad de modificar el TFUE para conseguir algunos de los objetivos fijados, una perspectiva que no desarrolla el informe anterior. El recuadro 1 sintetiza la visión de la CE.

Posteriormente, el Consejo Europeo celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 2012, sobre la base del acuerdo ya alcanzado en torno al MUS y de la necesidad de completarlo en 2013 con un mecanismo único de resolución en los países en que se aplique, pospuso al Consejo Europeo de junio de 2013 la aprobación de una hoja de ruta con un calendario preciso para el conjunto de los temas de la UEM, que centró en los cuatro siguientes (EUCO 205/12):

- a) La coordinación de las reformas nacionales, que implicará que los Estados miembros participantes discutan previamente y, en su caso, coordinen entre sí las principales reformas que tengan la intención de introducir en sus políticas económicas. En esta coordinación intervendrán las instituciones de la UE en la medida en que lo exija el Derecho de la UE.
- b) La dimensión social de la UEM, incluido el diálogo social.
- c) La viabilidad de celebrar contratos negociados con las instituciones de la UE de competitividad y crecimiento y sus modalidades, con características diferenciadas en función de las situaciones concretas de los Estados miembros, que estarían abiertos a los Estados no miembros de la zona euro que así lo decidieran.
- d) Mecanismos de solidaridad que puedan sustentar los esfuerzos que realicen aquellos Estados miembros que celebren los anteriores acuerdos contractuales.

En este trabajo no se pretenden analizar, ni mucho menos ofrecer una solución a estas incertidumbres o contingencias, salvo por lo que se refiere al contenido de la UB, que sí será objeto de estudio. Por el contrario, pretendemos seguir la evolución de todos los temas relevantes, con el fin de disponer de una visión lo más actualizada posible de la UB y su contexto, según se vayan concretando todos los elementos de la misma.

En todo caso, en este trabajo no entramos en todos los detalles que pueden deducirse de la información disponible en relación con la tramitación de la UB y, más concretamente, con la aprobación del MUS<sup>3</sup>. Mientras que la última palabra sobre el MUS la tiene el Consejo de la Unión Europea, en su modalidad ECOFIN, en estos momentos se dispone de:

---

<sup>2</sup> Disponible en

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf)

<sup>3</sup> Tardará todavía tiempo en formalizarse.

- 1) Los textos aprobados por el ECOFIN<sup>4</sup>.
- 2) El Informe del Comité sobre Asuntos Económicos y Financieros del Parlamento Europeo<sup>5</sup>, con la propuesta de resolución legislativa que tendrá que aprobar el pleno de esta institución<sup>6</sup>.
- 3) La opinión del BCE<sup>7</sup>, el órgano directamente afectado por la nueva supervisión bancaria en Europa.
- 4) Un dictamen del Consejo Económico y Social Europeo<sup>8</sup>, de propia iniciativa de esta institución, ya que no es preceptivo para el MUS.

---

<sup>4</sup> Disponibles en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st17/st17812.es12.pdf> (MUS) y <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st17/st17813.es12.pdf> (modificación del Reglamento EBA). Este último con una corrección: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st17/st17813-co01.es12.pdf>.

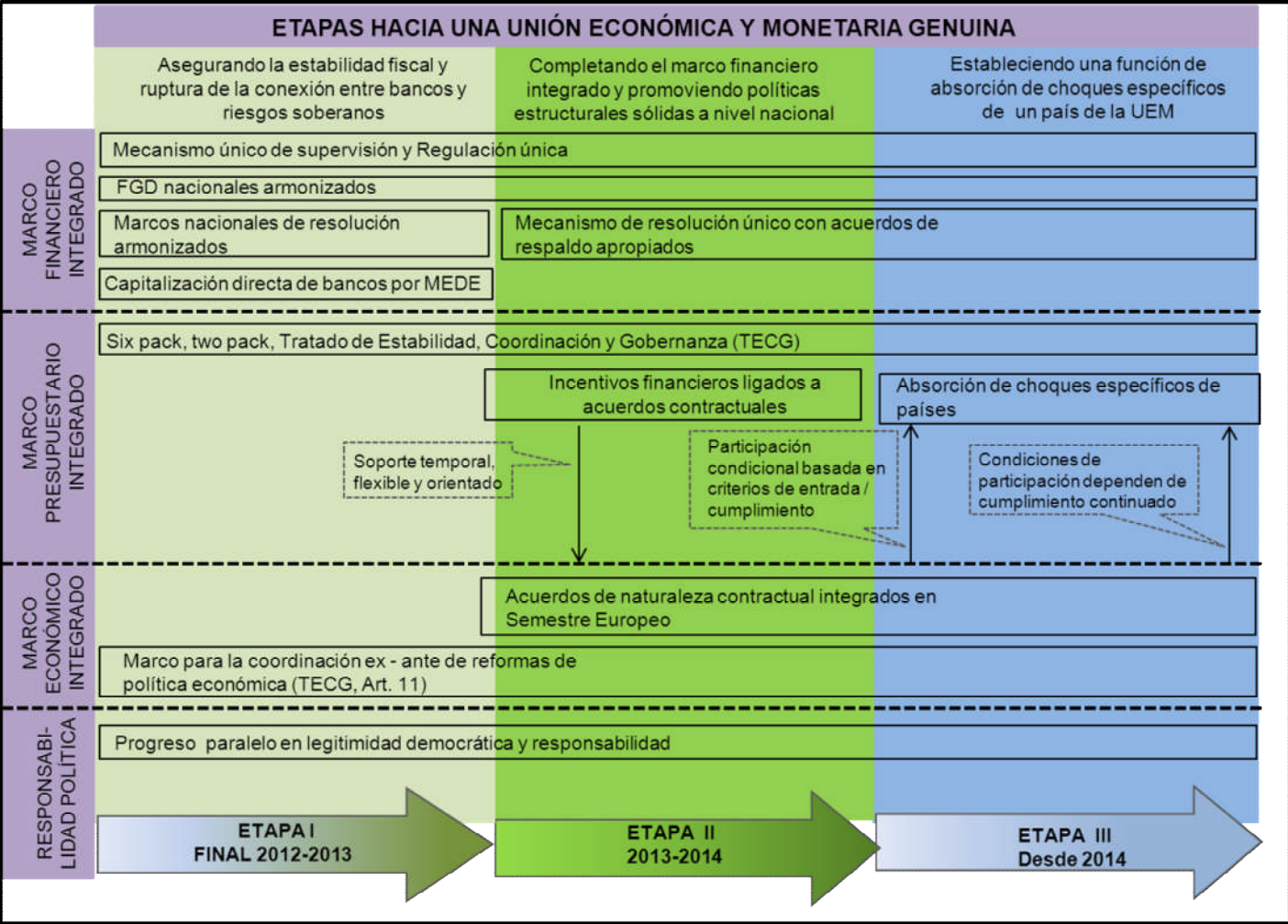
<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0392&format=XML&language=EN>.

<sup>6</sup> A destacar que este Comité se ha apoyado en los trabajos de un grupo de expertos, véase Directorate-general for internal policies (2012) y, en particular, De la Dehesa (2012).

<sup>7</sup> Disponible en: [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en\\_con\\_2012\\_96\\_f.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2012_96_f.pdf).

<sup>8</sup> Disponible en: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.24900>.

**Gráfico 1**



## Recuadro 1

### La visión de la Comisión Europea de una unión económica y monetaria más profunda

El día 28-11-2012 la CE presentó su visión de una unión económica y monetaria (UEM) más profunda, que, además de lanzar un debate europeo sobre el tema, pretende ser su contribución al informe final de los "cuatro presidentes" (Consejo Europeo, CE, Eurogrupo y BCE) que se tiene previsto presentar al Consejo Europeo de mediados de diciembre, que debe incluir una hoja de ruta detallada en esa dirección.

La visión de la CE es bastante inconcreta tanto en su contenido como en los plazos previstos para conseguir el deseado objetivo: una arquitectura fuerte y estable para la UEM en los ámbitos financieros, fiscal, económico y político. Se pretende que todas las decisiones importantes de política económica y fiscal se sometan a una coordinación, una aprobación y una revisión más profundas en el ámbito europeo.

La CE propone un conjunto de medidas para cada uno de los horizontes temporales contemplados, algunas de las cuales llevan consigo la necesidad de modificar los Tratados de la UE.

#### **Corto plazo**

Con este horizonte, la prioridad es poner en marcha lo que ya está aprobado o a punto de serlo, en particular el **mecanismo único de supervisión a cargo del BCE**, dentro de la UE.

En la unión económica, una novedad es el *Instrumento de Convergencia y Competitividad* (ICC) dentro del presupuesto de la UE, pero separado del marco financiero plurianual, destinado a apoyar la implementación apropiada de las reformas estructurales que son importantes para los Estados miembros y para el funcionamiento sin sobresaltos de la UEM. Dicho apoyo puede descansar en las obligaciones fijadas en unos "acuerdos contractuales" a establecer entre los Estados miembros y la CE.

#### **Medio plazo**

En este caso el objetivo es que el área euro disponga de una capacidad fiscal propia, suficiente para apoyar las reformas estructurales importantes en las economías con dificultades. Esto podría basarse en el ICC, pero también en nuevos instrumentos específicos a incorporar a los Tratados, como un **fondo de rescate** sujeto a una estricta condicionalidad, o las **euroletras**, para ayudar en la reducción de la deuda y en la estabilidad de los mercados financieros.

La capacidad fiscal y los otros instrumentos serían controlados y gestionados por una **Tesorería de la UEM** dentro de la CE.

### **Largo plazo**

Sobre la base de una adecuada puesta en común de la soberanía, la responsabilidad y la solidaridad, se establecería **un presupuesto autónomo para el área euro** que permita atender a los Estados miembros afectados por problemas económicos.

Un marco de gobernanza económica y fiscal plenamente integrado podría permitir la **emisión común de deuda pública**, lo que fortalecería el funcionamiento de los mercados y de la política monetaria, representando la etapa final de la UEM.

### **Principios**

Este ambicioso programa de reformas descansaría sobre los siguientes principios:

- 1) La profundización de la UEM debería efectuarse sobre el marco institucional y legal de los Tratados.
- 2) El área euro debe integrarse más pronto y más rápidamente que el conjunto de la UE, pero preservando la integridad de las políticas comunes a este conjunto, especialmente el mercado único. Esto exige que, donde sea apropiado, las medidas para el área euro estarán abiertas a la participación de otros Estados miembros.
- 3) Aunque los Tratados prevén que haya algunas reglas aplicables sólo para el área euro, la configuración actual de ésta es sólo transitoria, en la medida en que todos los Estados miembros están llamados a formar parte de la misma, salvo los dos que tienen la opción de quedarse fuera, Dinamarca y el Reino Unido.
- 4) Una responsabilidad democrática creciente debe acompañar cualquier cambio en los Tratados que confiera nuevos poderes supranacionales a la UE. Una manera de fortalecer esta legitimidad pasaría por ampliar las competencias del Tribunal de Justicia.

## HACIA UNA GENUINA Y PROFUDA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

ELEMENTOS	LEGISLACIÓN SECUNDARIA	CAMBIO EN TRATADOS
<b>CORTO PLAZO (PRÓXIMOS 18 MESES)</b>		
Implementación completa del Semestre europeo, del <i>six-pack</i> y acuerdo rápido sobre el <i>two-pack</i> (véase el epígrafe sobre la Unión Fiscal)	SI	
<b>Unión Bancaria:</b> regulación y supervisión financieras: rápido acuerdo sobre las propuestas de un libro único de normas y de un mecanismo único supervisor.	SI	
<b>Unión Bancaria:</b> mecanismo único de resolución	SI	
Decisión rápida sobre el próximo Marco Financiero Plurianual	SI	
Coordinación previa de las principales reformas y creación de un Instrumento de Convergencia Y Competitividad (ICC)	SI	
Promoción de la inversión en el área euro en línea con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento	SI	
Representación externa del área euro	SI	
<b>MEDIO PLAZO (18 MESES A 5 AÑOS)</b>		
Refuerzo adicional de la integración presupuestaria y económica	SI	SI
Capacidad fiscal propia del área euro sobre el CCI	SI	SI
Fondo de rescate		SI
Euroletras		SI
<b>LARGO PLAZO (MÁS DE 5 AÑOS)</b>		
<b>Unión Bancaria plena</b>		SI

Unión económica y fiscal plena		SI	
<b>SIN PLAZO EXPRESO</b>			
Unión política: progreso paralelo en la legitimidad democrática y la responsabilidad	SI	SI	

## **2.- El contexto de la unión bancaria: una unión económica y monetaria manifiestamente mejorable**

La UB se concibe como una de las vías de solución al conjunto de debilidades de la unión monetaria europea (UME) que ha puesto de manifiesto la crisis financiera actual, y que han emergido como elementos intensificadores de la crisis para los países del área euro, aunque no en la misma medida para todos. Una visión muy fundamentada de la necesidad de la UB es la de Constâncio (2012a), vicepresidente del BCE, que también nos proporciona un buen análisis de dichas debilidades y sus vías de solución, (Constâncio, 2012b).

La superación de estas debilidades se considera indispensable para restaurar la estabilidad económica y financiera en dicho área, para lo cual deben desarrollarse distintas facetas de la UEM. El gráfico 2 está elaborado sobre la base de los informes de la CE y de los 4 presidentes, así como de las aportaciones de Coeuré (2012) y Constâncio (2012b). En el mismo se resumen las cuatro vías que deben conformar el perfeccionamiento de la UEM.:

- unión bancaria (UB)
- unión fiscal (UF)
- unión económica (Ueco)
- unión política (UP), que, teniendo en cuenta lo que se suele manejar en relación con la UEM, tal como se expone en el gráfico y el recuadro anteriores, no consiste tanto en llegar a una especie de Europa federal como en garantizar el control democrático de las decisiones. Es por ello que este objetivo es el que parece reflejado expresamente en el gráfico.

Obsérvese que las conexiones de esas vías hacia la UEM se representan hacia arriba, precisamente porque lo que se pretende reflejar son sus respectivas aportaciones al perfeccionamiento de la primera, evitando cualquier posible interpretación jerárquica de esas relaciones.

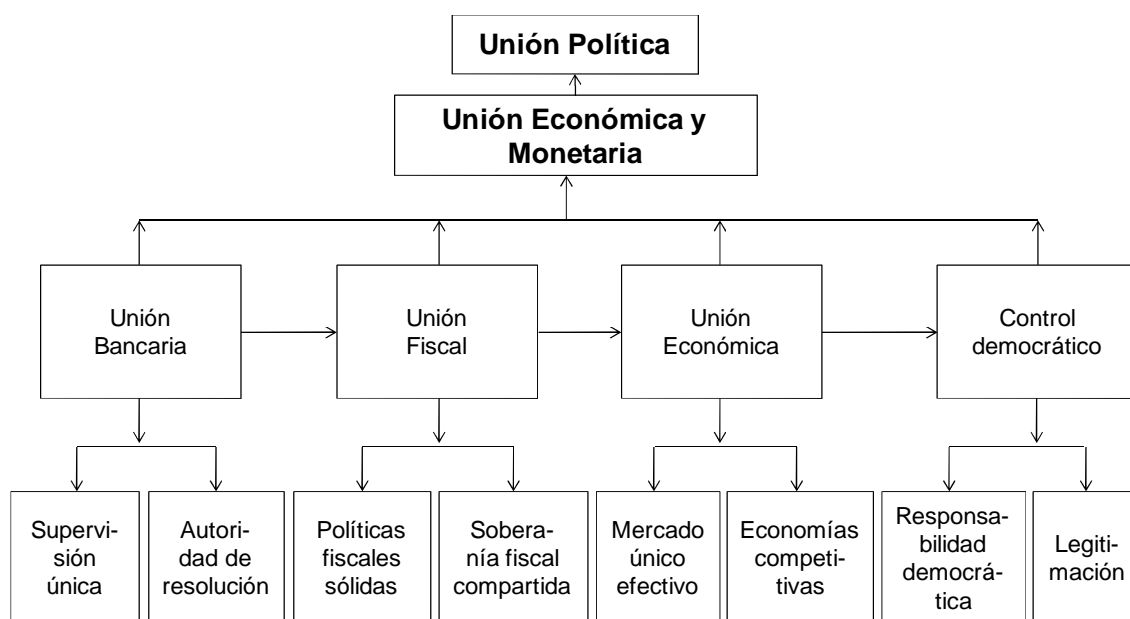
Ese diagrama no pretende ser exhaustivo de cada una de estas vías, pero sí recoger los aspectos más representativos de cada una de ellas para así proporcionar una visión de conjunto de la amplitud de las tareas que es necesario desarrollar, y de las dificultades asociadas a las mismas. Todas las uniones reseñadas aparecen conectadas para expresar que no son independientes entre sí, sino que existen diversas relaciones entre ellas. Se emplea una secuencia de líneas para reflejar esta conexión por mera simplicidad, ya que, en general, dichas relaciones pueden ser múltiples y complejas.

Por ejemplo, las distintas uniones manejadas pueden interpretarse en términos de una secuencia en el sentido de que una UB debe completarse con una UF y esta con una Ueco que debería conducir a una UP, pero también como exigencias previas para la eficacia de las uniones que siguen en la secuencia. Aunque en este trabajo nos centraremos fundamentalmente en la unión bancaria (UB), creemos conveniente dedicarle una cierta atención a la unión fiscal (UF). En primer lugar, por su necesario carácter complementario con la UB, pero también por la especial relevancia que tiene en estos momentos desde la perspectiva española.

Pero, en la medida en que es implantable una verdadera UF sin las correspondientes Ueco y UP, ambas deberían ser también objeto de análisis dentro el contexto de la UB. Sin embargo, dado que la UP en sentido amplio tiene un contenido que desborda el alcance de este trabajo y que, además, está siendo objeto de otras iniciativas por parte de la Fundación Alternativas, no nos ocupamos expresamente de su desarrollo.

## Gráfico 2

### Vías de perfeccionamiento de la Unión Monetaria en Europa



### 2.1.- La unión fiscal

La UF<sup>9</sup> responde a las inconsistencias derivadas de una política monetaria común que convive con la autonomía presupuestaria de los países integrantes. Esa autonomía, en todo caso, se encuentra muy condicionada por las disposiciones recogidas al respecto en el TFUE y en el denominado *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*<sup>10</sup>, reforzado y ampliado posteriormente por el llamado *six pack*<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Véase el memorando de la CE con este título, MEMO/12/483, 25-6-2012. Como se indica enseguida en el texto, esta UF aparece indisolublemente unida a la unión económica, a través de la coordinación de las correspondientes políticas económicas.

<sup>10</sup> Originariamente, los Reglamentos (CE) 1466/97, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas y 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, ambos de 7-7-1997, acompañados de la Resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, 17-6-1997, y la del Consejo Europeo sobre el crecimiento y el empleo, 16-6-1997, ambas en Ámsterdam.

<sup>11</sup> El conjunto de 5 reglamentos y una directiva publicados en el DOUE L 306, de 23-11-2011, posteriormente complementados con dos nuevas propuestas de reglamento por la CE, actualmente en trámite, COM(2011) 819 y 821, denominadas en ocasiones *two pack*, para los Estados miembros de la zona euro: el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, y disposiciones comunes para el seguimiento y la

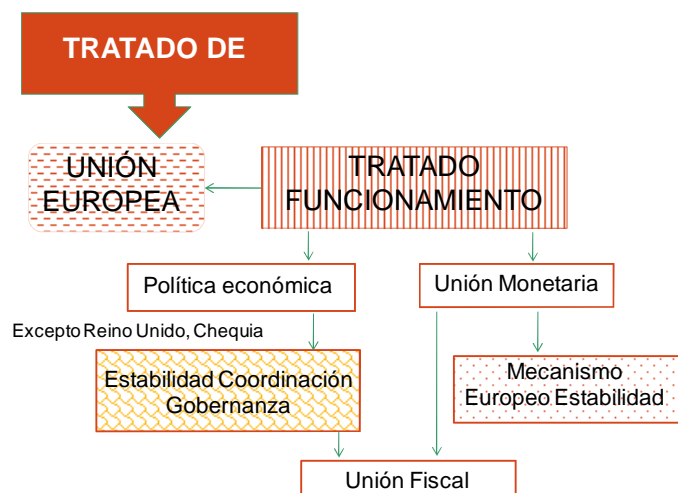
En ambos casos la atención se centra fundamentalmente en el control de los déficit públicos excesivos, y posteriormente en los desequilibrios macroeconómicos, y apenas nada en la ayuda mutua entre los países cuando algunos de éstos entran en dificultades significativas, de las que no saldrían fácilmente sin el apoyo del resto de los países miembros.

Para facilitar esta UF se ha firmado un Tratado entre todos los Estados miembros de la UE<sup>12</sup>, excepto el Reino Unido y la República Checa, que no tiene los mismos efectos para los países del área euro que para los países firmantes que no forman parte de ella. Al mismo tiempo, con objeto de permitir la ayuda entre los Estados del área euro ante la existencia de problemas de una significación tal que la puedan poner en cuestión, aquellos han firmado el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que sustituye al Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), suscrito entre los mismos países y enmendado posteriormente, motivo por el cual no lo consideramos en este trabajo<sup>13</sup>.

Con los Tratados de la UE y los que acabamos de mencionar tendríamos la estructura que se representa en el gráfico 3. Se trata de una estructura, en el sentido que de la misma podrían colgar otros tratados con finalidad económica que vayan en una dirección paralela a alguna de las indicadas, como podría ser, si fuera necesario, la propia UB, circunscrita a los respectivos sistemas bancarios.

### Gráfico 3

#### Tratados económicos de la Unión Europea



Fuente: Afi

---

evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo.

<sup>12</sup> Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

<sup>13</sup> Tampoco lo hacemos con el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, que está amparado en el derecho derivado, concretamente en el Reglamento (UE) nº 407/2010, de 11 de mayo de 2010. Sobre todos estos mecanismos y su papel en la recapitalización de los bancos de la UME, véase Gordo y del Río (2012).

La estructura del diagrama precedente es relevante para los fines de este trabajo sobre la UB por los siguientes motivos:

- 1) Existen lagunas o deficiencias en los Tratados de la UE suficientemente importantes para que estos se tengan que modificar o completar por otros tratados. No hay que olvidar que la UE se va configurando por medio de los tratados que firman y ratifican sus Estados miembros<sup>14</sup>.
- 2) Sin embargo, no todos los países de la UE tienen porqué participar en los nuevos tratados, bien porque no pertenecen al área euro o porque no comparten, al menos parcialmente, los objetivos de los mismos.
- 3) Por otro lado, al margen de las experiencias pasadas, el creciente número de países que se van incorporando a la UE hace cada vez más difícil conjugar los intereses de todos ellos, lo que ha aconsejado abandonar la exigencia tradicional de ratificación por todos y cada uno de ellos para su entrada en vigor. Así, respecto a los nuevos tratados, cuya ratificación está actualmente en proceso, cabe destacar las siguientes especificidades en lo relativo a la necesidad de su ratificación por países:
  - a) El Tratado MEDE, firmado el 2-2-2012, sólo exige la ratificación por un número de países que representen como mínimo el 90% del capital suscrito, 700.000 millones €, que se distribuye en función de la clave de suscripción del capital del BCE, recalculada para tener en cuenta que en el MEDE sólo participan los Estados del área euro.
  - b) El Tratado de Estabilidad, firmado el 2-3-2012, sólo exige que haya sido ratificado por 12 países firmantes cuya moneda es el euro, pese a que también ha sido firmado por otros 8 países de la UE<sup>15</sup>.
- 4) Este último tratado debería sentar las bases para una creciente mutualización fiscal y de la deuda pública entre los Estados miembros del área euro que permitiera una consideración mucho más uniforme de dicha deuda por parte de los mercados e inversores. En el límite, esa mutualización debería posibilitar la emisión de los denominados "eurobonos"<sup>16</sup>, es decir bonos respaldados por todos los Estados del área euro, reduciendo los costes de la financiación por parte de los Estados cuya posición es actualmente más débil desde el punto de vista económico y financiero.

---

<sup>14</sup> La misma Constitución Europea, que no llegó a entrar en vigor, al ser rechazada en referéndum por Francia y Holanda, se apoyaba en un tratado firmado entre los entonces Estados miembros de la UE. Obsérvese que las deficiencias indicadas son tales que no parece resultar apropiada la aplicación de algún tipo de cooperación reforzada, mecanismo previsto en el Tratado de la Unión Europea (TUE), título IV, y en el TFUE, Parte VI, título III.

<sup>15</sup> Esto no debería sorprender: a igualdad de condiciones, la disciplina presupuestaria y, sobre todo, la credibilidad de la misma son algo positivo en la medida en que aumentan la confianza de los inversores y reducen los costes del endeudamiento. Por otro lado, el Tratado no supone compromisos significativos para los países fuera del área euro mientras permanezcan en esta situación.

<sup>16</sup> Véase el Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad de la CE, COM(2011) 818.

Esto último es importante porque con la UF se pretenden superar las dificultades que se derivan de una autonomía excesiva de los Estados miembros en su política fiscal, que la haga incompatible con las exigencias de la unión monetaria, aunque tampoco se pretende eliminar por completo dicha autonomía. En este sentido, la crisis ha proporcionado dos evidencias muy relevantes en torno a la UF:

- 1) Las crisis fiscales de algunos Estados miembros de la UME tienen un efecto expansivo sobre los demás, lo que convierte a la política fiscal en un bien público.
- 2) Esas mismas crisis fiscales conllevan una pérdida de soberanía en este ámbito por parte de los Estados que las sufren, ya que pierden capacidad de financiarse en los mercados, por lo que una UF bien concebida debería llevar consigo una recuperación de dicha soberanía y no, al contrario de lo que suele creerse, una disminución de la misma.

Coeuré (2012) considera que una alternativa a la UB podría ser el fortalecimiento de la posición fiscal de los Estados miembros de modo que se eliminasen, a efectos prácticos, las diferencias de calidad crediticia entre ellos. En consecuencia, sus respectivos sistemas bancarios gozarían del mismo nivel de respaldo último. Coeuré, sin embargo, descarta esta opción por dos motivos:

- 1) La situación actual impide una salida de este tipo, dados los elevados déficit alcanzados por algunos Estados: la solución requeriría demasiado tiempo, lo mismo que la fragmentación financiera antes citada dentro del área euro, que, entre otras consecuencias, afecta a la efectividad de la política monetaria única.
- 2) La crisis ha demostrado que la disciplina de mercado no siempre funciona, por lo que no existe ninguna garantía de que dicha alternativa fuera efectiva.

En definitiva, tanto la UF como la UB se conciben como mecanismos de mutualización de los riesgos soberanos y bancarios, respectivamente, en cuyo caso su efecto inmediato es perjudicar a los Estados que están mejor posicionados en cada uno de ellos en beneficio de los que tienen problemas. Esta perspectiva, que no es incompatible con que se fijen unas exigencias para hacer efectivos dichos mecanismos, no puede olvidar los beneficios que pueden obtener ambos grupos de países si contribuyen a superar la crisis actual y, en particular, si ayudan a romper el círculo vicioso entre ambos tipos de riesgos que se describe más adelante.

En realidad, ambas categorías de unión, en particular la bancaria, no deben contemplarse sólo como meras soluciones a la crisis actual, sino como procesos, en los que tan importante son los puntos de partida y de llegada como el camino a seguir en búsqueda de dichas soluciones. Estas exigirán, necesariamente, algún tipo de profundización en la unión política, en el sentido de que se precisen procedimientos ágiles de toma de decisiones que persigan el interés común de todos los países implicados.

Para un análisis sintético pero profundo de ambos tipos de unión y sus condicionantes puede verse Open Europe (2012), efectuado desde una perspectiva británica, lo que le otorga un especial interés, pues el Reino Unido debe jugar un papel fundamental en la consecución de una compatibilidad aceptable entre el mercado único financiero europeo, su principal preocupación en este ámbito, y la UB, que le interesa respecto de la UME, pero sin que tenga implicaciones que puedan afectar a su soberanía y, en particular, a su presupuesto.

## 2.2.- La unión económica

La unión económica (Ueco) se concibe, sobre todo, desde la perspectiva de los ajustes a que deben someterse los países del área euro en dificultades para no convertirse en una carga para los demás países de la misma. Se trata de hacer efectiva la flexibilidad que se deduce de la teoría de las áreas monetarias óptimas, teniendo en cuenta que ya no se dispone del tipo de cambio para recuperar las pérdidas de competitividad.

Esta flexibilidad es todavía más necesaria en el caso de la UE, cuyo presupuesto apenas supone el 1% del PIB de todos sus Estados miembros y cuya aprobación se hace especialmente difícil, al exigir la unanimidad de dichos Estados, cuyos intereses al respecto pueden ser muy divergentes. Valga como ejemplo de dichas dificultades la reciente negociación del Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2014-2020, actualmente pendiente de que se decidan los últimos flecos. Aunque podría ayudar, no creemos que esta situación se resuelva totalmente separando, como se ha propuesto, un presupuesto específico diferenciado para el área euro, ya que las políticas estructurales, como la cohesión o el desarrollo regional, afectan al conjunto de la UE. Tiene más sentido, como propone la CE, que el área euro tenga sus propios instrumentos fuera del marco financiero citado (véase a este respecto el recuadro anterior).

Tal y como hemos reflejado en el gráfico 2, la Ueco descansa sobre dos elementos fundamentales:

- 1) El desarrollo del mercado único europeo en todas sus facetas, que aporta flexibilidad en la medida en que obliga a las economías a abrirse cada vez más, especialmente en aquellas áreas tradicionalmente más aisladas de la competencia internacional, como ha sido el caso de los servicios.
- 2) Los incentivos para que todos los países de la UE se mantengan competitivos, especialmente en aquellos ámbitos en que no lo son actualmente. Aunque este es un terreno que, en principio, corresponde sobre todo, a los países, debería haber algún tipo de control, y de estímulo, conjunto a través de las instituciones de la UE o del área euro.

Como afirma Coeuré (2012), de la misma manera que la UB y la UF ayudarían a los países a enfrentarse a diversos efectos adversos puntuales (el ciclo económico, las crisis bancarias y los choques externos asimétricos), la Ueco debería servir para enfrentarse a las políticas económicas inadecuadas de algunos países que ocasionen una divergencia seria y duradera con el resto de los países y/o cuyo arreglo exigiera transferencias fiscales permanentes. Quizás el área donde esto ocurre con mayor intensidad en España y otros países es el mercado de trabajo, cuyos elevados desequilibrios actuales provocan, a su vez, otras dificultades para sus respectivas economías.

En definitiva, con la Ueco se trata de hacer más efectiva la denominada convergencia real, que se dejó de lado cuando se puso en marcha el proceso de homogeneización hacia la unión monetaria en Europa a principios de los años 1990, en los que prevaleció la perspectiva de la convergencia nominal.

### 3.- La unión bancaria: sus componentes y su encaje en el entramado institucional europeo

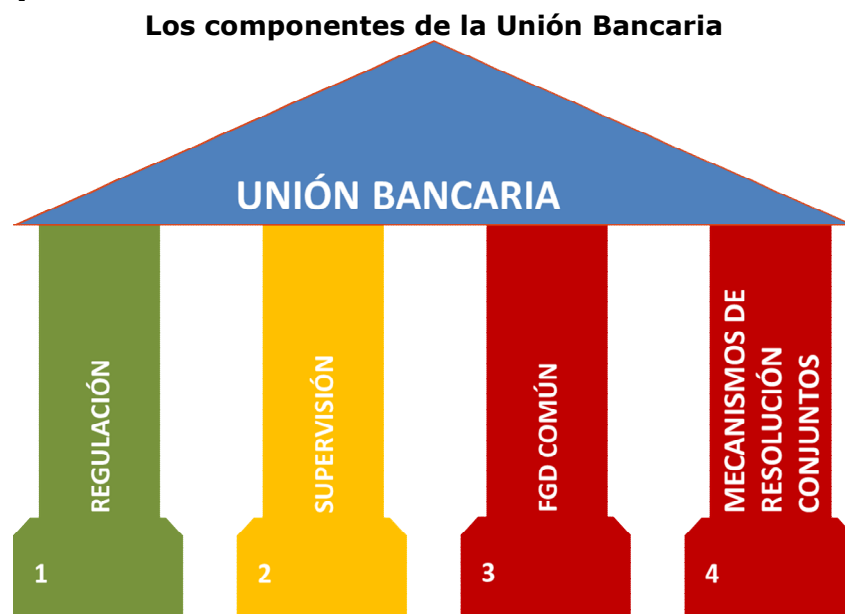
#### 3.1.- Los componentes de la UB

Tras los breves análisis realizados de la unión fiscal y la unión económica, nos centramos ya en la unión bancaria (UB) y sus componentes. La UB podría construirse al nivel de toda la UE, aunque se plantea inicialmente para la UME. Ello es así porque la urgencia en el diseño de la UB ha nacido como consecuencia de la intensa crisis financiera desencadenada en el seno de la eurozona durante los dos últimos años. Es en ese contexto que la UB tiene como objetivo más visible la mutualización de los riesgos bancarios en los países integrantes, como forma de resolver el mencionado círculo vicioso entre riesgos bancarios y soberanos.

En la configuración propuesta para la UB<sup>17</sup> merece destacar cuatro componentes básicos, tal como se recoge en el gráfico 4:

- 1) Una supervisión bancaria integrada para las entidades bancarias en el seno de la UE. En principio, se ha planteado para todas las entidades de la UME, pero sabemos que, inicialmente, no se ha aceptado esta perspectiva universal en el texto acordado.
- 2) Un sistema de garantía de depósitos común.
- 3) Un único fondo de resolución de crisis bancarias.
- 4) Una regulación unificada (*single rule book*), que no siempre se menciona, no porque no forme parte de la UB, sino porque su consecución no se deriva de la misma, puesto que ya estaba a cargo de la EBA, como lo están las reglas de supervisión (*single supervisory book*).

**Gráfico 4**



Fuente: Afi

<sup>17</sup> Véase el memorando de la CE MEMO/12/413, *The banking unión*, emitido el 6-6-2012, y actualizado por los MEMO/12/478, 22-6-2012, y MEMO/12/656, 10-12-656. Los tres primeros temas mencionados en el texto se trataron en el Consejo Europeo informal de 23/5/2012, véase EUCO 93/12. Obsérvese que los dos últimos de ellos pueden tener implicaciones fiscales y, por tanto, de riesgo soberano, en la medida en que puedan no ser financieramente suficientes por sí mismos en determinadas circunstancias y demanden recursos públicos complementarios.

Podemos decir que, salvo en el primer caso, el único sobre el que la CE ha adoptado una propuesta concreta, los otros elementos han sido puestos en discusión en diversa medida. En el caso del sistema de garantía de depósitos común siempre han existido dudas sobre su necesidad y, en todo caso, su carácter prioritario. Hasta tal punto es así que se ignora en las propuestas más recientes sobre el tema.

El fondo de resolución siempre se ha visto como elemento necesario, pero se trata de un terreno sobre el que la CE acaba de proponer su primera armonización en el seno de la UE, por lo que difícilmente cabe pensar en él antes de que se avance lo suficiente en dicha armonización. Al mismo tiempo, no hay que olvidar que se trata de un tema que puede tener importantes implicaciones presupuestarias, como lo demuestra la crisis de varias entidades de crédito españolas, por lo que enlaza con la UF y las dificultades que plantea la misma para la soberanía de los Estados miembros.

Se da la circunstancia de que España, como exigencia del memorando de entendimiento al que se ha comprometido con ocasión del rescate de su sistema bancario<sup>18</sup>, ha adoptado ya buena parte de la armonización propuesta para la resolución de crisis bancarias a través del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito<sup>19</sup>, posteriormente sustituido por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, del mismo título<sup>20</sup>.

En la Declaración de la cumbre de la zona del euro de 29-6-2012, al anunciar que la CE presentaría en breve, como ya ha hecho, propuestas relativas a un mecanismo único de supervisión basadas en el art. 127.6 del TFUE, figura desde el principio el objetivo que se pretende y que justifica la futura capitalización directa de los bancos por el MEDE. Solo con ello conseguiría romperse el círculo vicioso que la crisis actual ha provocado entre la deuda pública y los riesgos bancarios, que representamos esquemáticamente en el gráfico 5<sup>21</sup>. Con ser grave, este círculo vicioso se ha ahondado todavía más, especialmente en España, por la presencia de una recesión que tiene efectos significativos en la economía y particularmente intensos en el empleo, tal como esquemáticamente representamos en el gráfico 6.

Como consecuencia, la posición fiscal se deteriora, tanto por una menor generación de ingresos como por la necesidad de efectuar mayores gastos, por ejemplo para atender a un mayor número de desempleados. Al mismo tiempo, los riesgos bancarios también se deterioran en la medida en que lo hacen los activos que financian y, por ejemplo, los agentes económicos deudores de los bancos tienen peores perspectivas de atender a sus créditos, en las familias, si pierden su empleo o, en todo caso, si, incluidas las empresas, ven reducidos sus ingresos.

Por otra parte, las medidas de austeridad con que se intenta reducir el déficit público tienen de inmediato un efecto depresivo sobre la economía y el empleo que no hace sino agravar el círculo vicioso mencionado.

---

<sup>18</sup> Publicado en el BOE del 10 de diciembre de 2012, junto con el Acuerdo de Facilidad de Asistencia Financiera por parte del MEDE, los dos instrumentos fundamentales para el rescate del sistema bancario español.

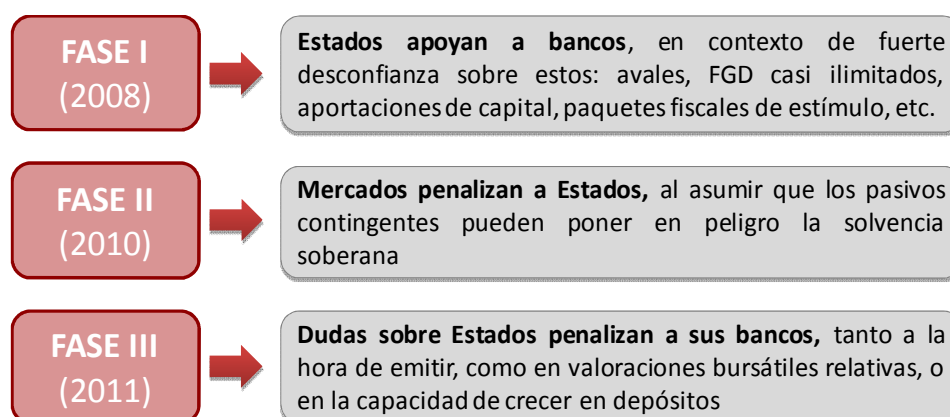
<sup>19</sup> Publicado en el BOE especial del día 31 de agosto de 2012, día en que hubo dos BOE: 209 y 210. Corrección de errores en el BOE del día 13 de septiembre.

<sup>20</sup> Publicada en el BOE del día 15 de noviembre.

<sup>21</sup> Sobre este objetivo, véase BIS (2012), cap. I, pp. 1-10.

## Gráfico 5

### El círculo vicioso entre riesgos bancarios y riesgos soberanos



Fuente: Afi

Expuesta de esta manera, la UB debe considerarse un objetivo deseable, pero situándola en su contexto, porque esa unión se la vincula como un paso necesario para una UME más efectiva y sostenible. Esa asociación con la UME como consecuencia de la crisis de la última no debe hacernos olvidar que el punto de partida de la UB hay que situarlo en el mercado único europeo, que no tiene el mismo ámbito que la UME. De hecho, en las antes mencionadas conclusiones del Consejo Europeo se habla expresamente de la preservación de la unidad e integridad del mercado único de servicios financieros, un aspecto que la CE ha tenido muy en cuenta en sus propuestas sobre la UB.

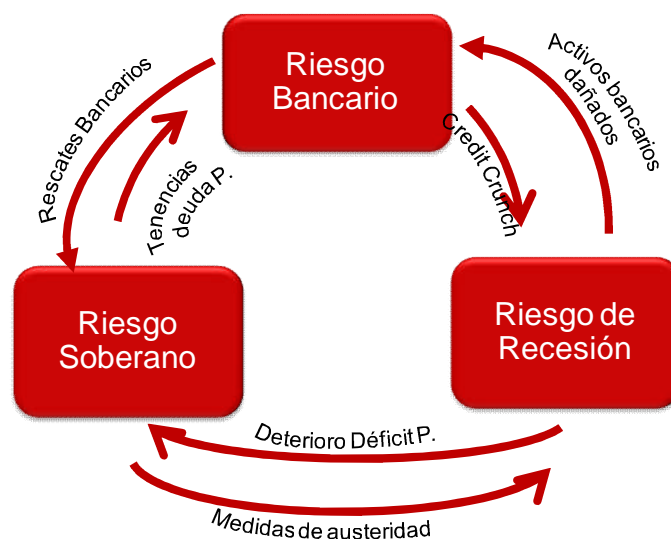
Esto no impide que, como hacen Pisany-Ferry, Sapir, Véron y Wolff (2012), se pueda defender como más deseable, por ser evidentemente más necesaria, una UB al menos inicialmente limitada a la UME, que coincide con la propuesta por la CE, aunque permitiendo la adhesión voluntaria a la misma de los restantes Estados miembros (EM) que lo deseen. Por tanto, hace falta conocer previamente la voluntad de estos EM al respecto, teniendo muy en cuenta que, como hemos señalado antes, tan importante como el resultado final, puede serlo el proceso que conduzca previsiblemente al mismo.

Estos mismos autores se plantean si la UB debe incluir todas las entidades o sólo las que sean sistémicamente importantes al nivel europeo<sup>22</sup>. Esa definición de entidades sistémicas a nivel europeo no significa necesariamente que tengan suficientes operaciones a este nivel, y dichos autores ponen precisamente el ejemplo de las cajas de ahorros españolas para mostrar que puede haber entidades que, sin una significativa presencia paneuropea, sean relevantes por su tamaño teniendo en cuenta la interacción que ha provocado la crisis de algunas de ellas con el correspondiente riesgo soberano. Sobre la experiencia que aportan las cajas de ahorros españolas en este punto, puede verse Garicano (2012).

<sup>22</sup> Denominadas E-SIFI (*systemically important financial institutions*). Justamente, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha lanzado una consulta sobre cómo tratar los D-SIFI, es decir, las entidades sistémicamente importantes a un nivel doméstico, véase BCBS (2012).

## Gráfico 6

### Las tres piezas del círculo vicioso en la crisis actual



Fuente: Afi

### 3.2.- La UB: su encaje en el entramado económico e institucional europeo

Una vez analizados los cuatro componentes básicos de la UB (en realidad tres, pues el referido a regulación, o "single rule book", es previo a la UB), analizamos a continuación el encaje de la misma en el entramado económico e institucional de la UE.

La UE tiene tres ejes económicos, que se definen de forma distinta en los Tratados y poseen diferentes implicaciones, pero que la crisis actual viene demostrando que están estrechamente entrelazados entre sí, con consecuencias que no siempre se habían previsto, al menos no con la intensidad observada en algunos casos:

- 1) La política económica en general
- 2) La UME
- 3) El mercado único, cuya denominación oficial es la de mercado interior. Éste exige un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados de la UE.

La posición de la UE es distinta en cada uno de estos ejes dentro del esquema de sus competencias que desarrolló el Tratado de Lisboa, que las dividía en

- a) Exclusivas,
- b) Compartidas con los EM, y
- c) De apoyo, coordinación o complemento de los EM.

En este marco competencial observamos que:

- 1) La política monetaria es una competencia exclusiva de la UE, aunque, eso sí, sólo respecto a los EM del área euro.

- 2) El mercado único es, como regla general, una competencia compartida entre la UE y sus EM, con dos importantes excepciones:
- a) La unión aduanera, que, entre otras cosas, implica un arancel exterior común. Obviamente, este tema no tiene especial interés para este trabajo.
  - b) Las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado único, en las que los Estados serían jueces y partes al mismo tiempo. Al contrario que el anterior, este tema sí que tiene especial interés para este trabajo, puesto que afecta a las ingentes ayudas públicas que han tenido que dedicar los EM para superar las crisis de sus entidades financieras, particularmente las bancarias.

La política económica, incluyendo la de empleo, queda fuera, en principio, de ese esquema competencial, porque sigue una vía propia.

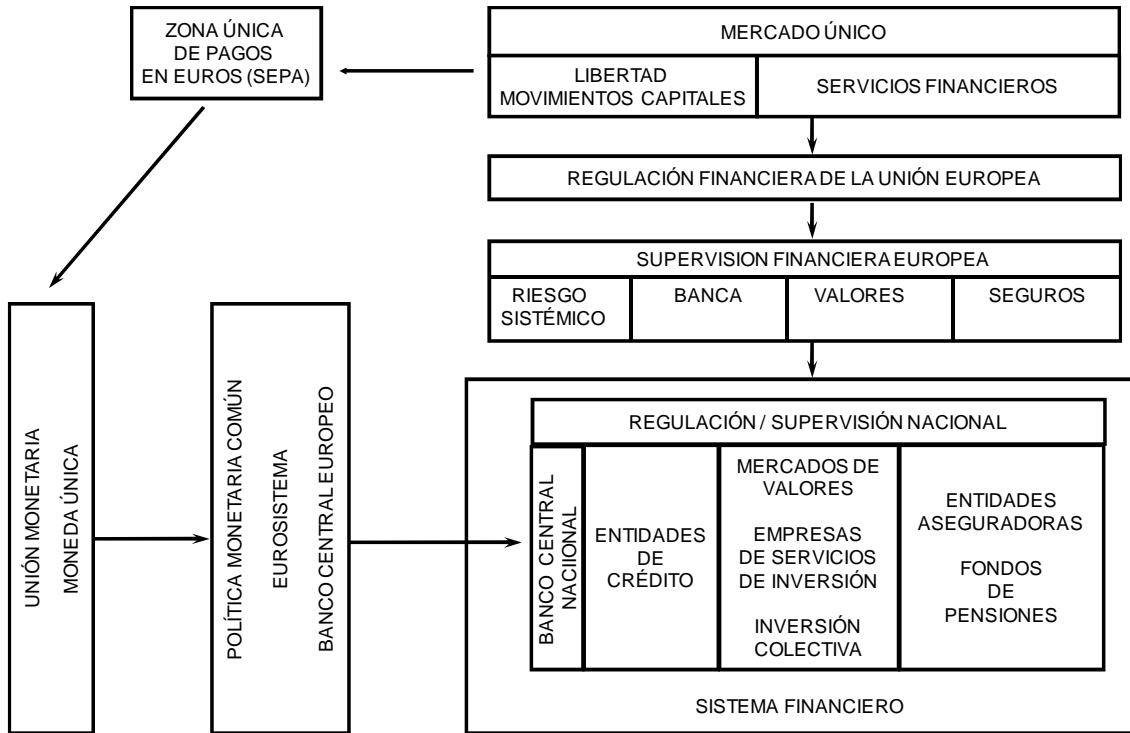
Dentro del contexto general marcado por la política económica, podemos hablar de un sistema financiero, español o de cualquier otro Estado miembro del área euro, enmarcado en los dos restantes ejes ya señalados, unión monetaria y mercado único, en cuya confluencia se sitúa dicho sistema financiero, tal y como se refleja en el gráfico 7, inspirado en Afi (2012).

Una vez encuadrado el sistema financiero en el marco europeo, cabe referirse a la supervisión bancaria, uno de los cuatro componentes de la UB (gráfico 4) y sin duda alguna el que ocupa una posición más adelantada en el calendario de desarrollo institucional, como abordaremos en la sección 4.

Antes de ello, y siguiendo con el análisis de la UB en el entramado institucional europeo, hay que resaltar que la CE propone que las funciones de supervisión bancaria paneuropea sean asumidas por el BCE. En apoyo de dicha tesis hay que acudir al antes citado art. 127.6 del TFUE, que permite que el Consejo de la UE, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, pueda encomendar a éste tareas específicas relacionadas con la supervisión de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros.

## Gráfico 7

### El Sistema Financiero de un país del área euro en un contexto europeo



Fuente: Afi

Esta posibilidad, que no exigiría una modificación en los Tratados, no se había planteado hasta ahora, pero sí aparece tanto en las conclusiones del Consejo Europeo como en la Declaración de la cumbre de la zona euro ya citadas<sup>23</sup>. En su contra, se pueden manejar dos argumentos principales:

- 1) El importante peso del objetivo principal de la política monetaria del área euro, mantener la estabilidad de precios, del que el BCE podría distraerse si tuviera funciones de supervisión, aunque fuera a un nivel paneuropeo. Se trata de la contraposición entre dicho objetivo y el de estabilidad financiera, en un momento en el que este último parece mucho más acuciante que el primero.
- 2) Los órganos rectores habituales del BCE, el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo, están reservados a los Estados del área euro, por lo que difícilmente serían aceptables para el resto de los países de la UE. Es verdad, que existe un tercer órgano rector para dar cauce a dichos países, mientras los haya, el Consejo General, pero sus funciones actuales son secundarias respecto a las de los anteriores.

<sup>23</sup> En el informe del presidente del Consejo Europeo de 26-6-2012, "Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria", EUCO 120/12, se pedía que se exploraran las posibilidades que permite este precepto, pero no se excluían otras posibilidades.

Algunos pueden pensar que ya existe el Consejo de la UE, en su formación ECOFIN, para el conjunto de ésta y el Eurogrupo para el área euro, pero esto no puede dejar de lado que, incluso para aquellas decisiones en las que el TFUE sólo prevé el voto de los EM de dicho área, es el primer órgano en el que se adoptan formalmente, no el segundo, lo que implica que el resto de los EM también pueden intervenir, aunque no tengan voto.

Lo que acabamos de decir ha tenido incidencia en el diseño del Sistema Europeo de Supervisión Financiera<sup>24</sup> (SESF) y, en particular, en la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), véase Valero (2012), institución a la que se le asigna la denominada supervisión macroprudencial en el ámbito europeo, cuya presidencia coincide inicialmente con la del BCE, a quien le corresponde la secretaría de la institución, y siendo la mayor parte de los miembros con voto de la junta general los componentes del Consejo General del BCE: presidente y vicepresidente del BCE y los gobernadores de todos los bancos centrales nacionales de la UE<sup>25</sup>.

Al margen de que se trata de una institución sin personalidad jurídica y sin capacidad decisoria, resulta obvio que el riesgo sistémico, o, si se prefiere, la estabilidad financiera, de la que tienden a ocuparse los bancos centrales, no se podría separar por países miembros o no miembros del área euro, independientemente de que, como la crisis actual ha demostrado, puede haber factores o intensidades específicas de dicho riesgo dentro del área euro. En todo caso, todo esto demuestra que existen vías mediante las cuales pueden adoptarse mecanismos de decisión susceptibles de respetar ambos ámbitos: la UE en su conjunto y la UME.

Una cuestión aparte, que no tratamos en profundidad aquí, es si, en función de la experiencia registrada en esta crisis, no deberían ampliarse las posibilidades de actuación del BCE en funciones propias de un banco central, como la de prestamista en última instancia para el sistema bancario o la de estabilizador de los mercados de deuda pública en situaciones excepcionales. Obsérvese que ambas funciones podrían conllevar por sí mismas un cierto papel supervisor para el BCE, de los bancos en el primer caso y de los EM en el segundo.

En realidad, tal y como está diseñada, y con independencia de las limitaciones que se la han impuesto de origen, si hay una entidad de nivel europeo que tiene funciones en los ámbitos antes atribuidos a la UB, esa es la EBA, de la que nos hemos ocupado en Valero (2010). Véase su primer informe anual en EBA (2012).

Por eso, resulta muy positivo que la CE haya propuesto el mantenimiento de todas las competencias de la EBA y sólo se haya preocupado de mantener un cierto equilibrio entre los EM del área euro y de fuera de ella en determinadas decisiones que afectan a ambos. Otros autores, como los ya mencionados Pisany-Ferry, Sapir, Véron y Wolff (2012), han planteado una institución distinta, un supuesto que consideramos innecesario tratar aquí, una vez conocidos los textos acordados.

---

<sup>24</sup> Compuesto, hasta ahora, de la JERS, las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) y las autoridades supervisoras nacionales (ASN).

<sup>25</sup> Los otros miembros con derecho a voto son: un miembro de la CE, los presidentes de las AES, el presidente y los vicepresidentes del Comité Consultivo Científico y el presidente del Comité Consultivo Técnico. Precisamente, uno de los principios básicos que se observan en la regulación de los órganos de gobierno de la JERS es que estén adecuadamente representados los EM del área euro y los que no lo son.

Las dos principales objeciones que pueden oponerse a la EBA son:

- 1) Es una institución cuyo ámbito es el mercado único y, por tanto, en ella participan todos los EM de la UE. No parece una objeción fundamental, teniendo en cuenta el papel integrador de dicho mercado y los equilibrios mencionados.
- 2) Su sede en Londres, que tampoco parece un argumento muy decisivo. Al contrario, facilita la aprobación de la propuesta de la CE por parte del Reino Unido, una vez que no se ponen en cuestión sus competencias ni su sede.

Dado que el papel de la EBA no se ve afectado por las propuestas de la CE, que refuerzan el papel que ya tiene, no consideramos necesario ocuparnos con más detalle de esta institución en este trabajo. La EBA ejercerá sus competencias, cuando proceda, también frente al BCE como supervisor. En todo caso, recordamos que es una institución fundamentalmente técnica, hasta el punto de estar enmarcada bajo determinadas limitaciones políticas, como se aborda en Valero (2010), lo que debe ayudar a que la supervisión bancaria se mantenga dentro de los cauces que le son propios y a que éstos sean los más comunes posibles para todos los países implicados.

## **4.- La supervisión bancaria única**

### **4.1.- Principios básicos**

El 12-9-2012 la CE presentó tres documentos en torno a la UB, concretando así el concepto que se venía manejando desde poco tiempo antes y que hasta esa fecha no se había materializado en una propuesta concreta:

- 1) Una Comunicación, *Hoja de ruta hacia una unión bancaria*, COM(2012) 510, en la que la CE presentó su visión sobre la UB y las iniciativas que había adoptado hasta dicha fecha sobre este tema y las previstas para el inmediato futuro.
- 2) Una propuesta de Reglamento que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo (BCE) en lo que respecta a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, COM(2012) 511<sup>26</sup>.
- 3) Otra propuesta de Reglamento que modifica el que creó la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés, *European Banking Authority*) en relación con la propuesta anterior, COM(2012) 511<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> De acuerdo con el art. 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), esta propuesta, que debe ser consultada al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo (BCE), tiene que ser aprobada por unanimidad por el Consejo de la Unión Europea (UE). Su entrada en vigor efectiva estaba inicialmente prevista para el 1-1-2013, si bien se preveía que se aplicara progresivamente durante dicho año para estar completada el 1-1-2014. En el texto acordado la fecha prevista es, en principio, el 1-3-2014 o 12 meses después de la entrada en vigor formal del Reglamento (a los 20 días de su publicación), si esta fecha fuera posterior.

<sup>27</sup> Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), véase Valero (2010). Esta propuesta debe ser aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo (ECOFIN), siguiendo el procedimiento habitual de codecisión. Su entrada en vigor está prevista al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la UE (DOUE).

Por tanto, en estos momentos la atención sobre la UB se concentra en torno al mecanismo único de supervisión (MUS), que no implica una unificación sin más de los supervisores en este ámbito, sino **un sistema integrado de supervisión bancaria**, que se desarrollaría en dos niveles, en paralelo a lo que ocurre con la política monetaria del área euro:

- 1) Un nivel central, a cargo del BCE.
- 2) Un nivel nacional, que correspondería a las autoridades supervisoras nacionales (ASN), que no siempre coinciden con los bancos centrales, como sí ocurre en España, entre otros países.

Siendo la supervisión un elemento más del mercado único bancario, su ámbito no se limita al área euro, que es el marco obligado del MUS dentro de la UB, sino que se da opción a que los países de fuera del área que lo deseen se puedan integrar en el MUS en las mismas condiciones que los países del área euro. Esto genera algunos problemas que deben tenerse muy en cuenta para que el propio mecanismo funcione adecuadamente y beneficie a todos los Estados que participen en él.

Esta configuración de la supervisión bancaria en el seno de la UE supone, en todo caso, un avance importante sobre la situación actual. En efecto, tradicionalmente la supervisión bancaria en la UE ha sido una competencia nacional, independientemente de que esté armonizada al menos en parte por la normativa bancaria a un nivel europeo, que incluye disposiciones con trascendencia supervisora. No es hasta noviembre de 2003<sup>28</sup> cuando, en desarrollo del denominado enfoque Lamfalussy<sup>29</sup>, que había comenzado en el ámbito de los mercados de valores el año 2001, se crea el Comité de Supervisores Bancarios Europeos, que comenzó a funcionar el 1-1-2004.

Este Comité era un grupo consultivo independiente sobre supervisión bancaria en la UE, con tres principales misiones:

- 1) Asesorar a la CE, a petición de ésta, o a iniciativa del Comité, sobre cuestiones de política así como sobre la preparación de proyectos de medidas de implementación en el ámbito de las actividades bancarias.
- 2) Contribuir a una aplicación coherente de las directivas de la UE y a la convergencia de las prácticas de supervisión de sus Estados miembros.
- 3) Reforzar la cooperación en materia de supervisión, incluido el intercambio de información sobre entidades supervisadas.

En enero de 2009<sup>30</sup>, ya iniciada la crisis actual, dicho Comité se refuerza, recibiendo funciones más concretas en la línea de intensificar la cooperación entre ASN en el ámbito bancario y fomentar la convergencia de las prácticas y planteamientos de supervisión de los EM en toda la UE. Sin embargo, el paso más significativo en esta dirección se dio a finales de 2010, con la creación de las Autoridades Europeas de

---

<sup>28</sup> Decisión de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por el que se crea el Comité de Supervisores Bancarios Europeos.

<sup>29</sup> Propuesto en el informe elaborado por *The committee of wise men on the regulation of European securities markets*, presidido por Alexandre Lamfalussy, de 15-2-2001, disponible en:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf)

<sup>30</sup> Decisión de la Comisión, de 23 de enero de 2009, con el mismo título que la precedente.

Supervisión (ESA) y, en particular de la EBA (European Banking Authority), a partir del 1-1-2011.

Al mismo tiempo, la Directiva 2009/111/CE<sup>31</sup> introdujo los colegios de supervisores, que constituyen el marco en el que el supervisor en base consolidada y las demás autoridades competentes implicadas desarrollan las siguientes tareas respecto a los grupos pan-europeos:

- intercambiar información;
- acordar la atribución voluntaria de tareas y delegación voluntaria de responsabilidades si procede;
- establecer programas de examen prudencial basados en una evaluación de riesgos del grupo;
- aumentar la eficiencia de la supervisión, eliminando toda duplicación innecesaria de requisitos prudenciales;
- aplicar de manera coherente los requisitos prudenciales previstos en la CRD en todas las entidades de un grupo bancario, sin perjuicio de las opciones y facultades que ofrece la legislación comunitaria.

En los colegios de supervisores, incorporados a la regulación bancaria española por la Ley 6/2011, de 11 de abril, podrán participar las autoridades competentes responsables de la supervisión de las filiales de una entidad de crédito matriz de la UE o de una sociedad financiera de cartera matriz de la UE, y las autoridades competentes de un país de acogida en el que estén establecidas sucursales significativas<sup>32</sup>, bancos centrales en su caso, así como, si procede, autoridades competentes de terceros países.

Sobre la base de lo que llevamos expuesto, el gráfico 8 nos permite reflejar una visión suficientemente completa de la UB que propone la CE en términos de sus objetivos, sus elementos y las instituciones implicadas.

---

<sup>31</sup> Directiva 2009/111/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2007/64/CE en lo que respecta a los bancos afiliados a un organismo central, a determinados elementos de los fondos propios, a los grandes riesgos, al régimen de supervisión y a la gestión de crisis (CRD II).

<sup>32</sup> La definición de una sucursal como significativa la efectúan conjuntamente, en principio, el supervisor en base consolidada o las autoridades competentes del EM de origen a petición de las autoridades competentes de un EM de acogida, teniendo en cuenta criterios tales como:

- a) cuota de mercado de la sucursal de una entidad de crédito en términos de depósitos, si excede del 2% en el EM de acogida;



- f) determinar, incluyendo la realización de pruebas de resistencia, si las estructuras, estrategias, procesos y mecanismos establecidos por las entidades y sus fondos propios garantizan una gestión y cobertura adecuadas de sus riesgos, y, en su caso, imponer requisitos adicionales;
- g) supervisión en base consolidada de las empresas matrices de entidades establecidas en un Estado miembro participante, y participar en la supervisión en base consolidada, en particular en los colegios de supervisores, en relación con las empresas matrices no establecidas en uno de esos Estados;
- h) participar, en su caso, en la supervisión adicional de los conglomerados financieros y asumir la función de coordinador cuando el BCE sea nombrado como tal;
- i) supervisión en los planes de recuperación y en la intervención temprana cuando proceda, con exclusión de toda atribución en materia de resolución.

Cuando una entidad de un Estado miembro no participante abra una sucursal o preste servicios en un Estado que lo sea, el BCE asumiría las funciones anteriores que antes eran competencia de este último. Es decir, el BCE pasa a ser la autoridad competente a estos efectos para el área de aplicación del MUS.

Todas las demás funciones supervisoras, como son las relacionadas con la protección de los consumidores, los servicios de pago, el proceso de la información contable y de otro tipo, las relacionadas con entidades extranjeras fuera de la UE, la elusión de la utilización delictiva del sistema financiero (blanqueo de capitales y prevención de la financiación del terrorismo), etc., continúan siendo competencia de los EM.

En todo caso, las ASN asistirán al BCE en la preparación y aplicación de las funciones de éste. Esto tiene la importante implicación de que el BCE, para desarrollar estas funciones, se apoyará en los recursos, humanos y técnicos, existentes en dichas autoridades nacionales, por lo que en ningún caso partiría de cero.

Sin perjuicio de lo que acabamos de decir, es obvio que la asunción por el BCE de las funciones anteriores reduce las competencias de las ASN, pero, al mismo tiempo, hace que la supervisión sea más independiente de los elementos nacionales, en particular de la posible captura de dichas autoridades por el poder político o por las propias entidades supervisadas, un factor que está detrás de la justificación de la UB.

A los efectos del ejercicio de sus funciones de supervisión atribuidas, el BCE será considerado como autoridad competente en los EM de acuerdo con el Derecho de la UE. Con el mismo efecto, gozará de las competencias de investigación precisas, que no consideramos necesario detallar aquí, incluyendo solicitudes de información, investigaciones generales, e inspecciones *in situ*. También dispondrá de la potestad sancionadora en relación con dichas funciones de acuerdo con el citado Derecho.

El BCE actuará en las funciones anteriores con independencia, respondiendo ante el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, y separadamente de la política monetaria y de sus demás funciones. En este sentido, como se observa en el gráfico 9, el BCE entraría a formar parte del denominado Sistema Europeo de Supervisión Financiera, véase Valero (2010 y 2012).

Para organizar y ejercer sus funciones de supervisión, el BCE nombrará un órgano interno, por lo tanto no está al nivel del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo: el Consejo de supervisión, con la composición propuesta que se indica en el gráfico 10. A través de este órgano participan las ASN, que, en el caso de que no sean bancos centrales, no forman parte de los órganos de gobierno del BCE.

En el texto acordado se le intenta dar la máxima proyección posible a este Consejo, dotándole de un presidente a tiempo completo, elegido por el Consejo de la UE sobre la base de una propuesta hecha por el BCE, previa consulta al Parlamento Europeo y tras haber oído al Consejo de supervisión. El presidente, que será elegido entre personas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos bancarios, no será miembro del Consejo de Gobierno del BCE, mientras que el vicepresidente lo será del Comité ejecutivo.

Para reducir al máximo los problemas legales que algunos atribuyen al MUS, el texto acordado prevé que el Consejo de supervisión proponga el nombramiento por el Consejo de Gobierno del BCE de una Comisión de examen, grupo de expertos encargados de examinar internamente la legalidad procedimental y material de las decisiones adoptadas en relación con las competencias de supervisión, a petición de parte interesada.

Con objeto de garantizar la separación de las funciones de política monetaria y de supervisión, el BCE creará una comisión de mediación, que resolverá las diferencias de puntos de vista manifestadas por las autoridades competentes de los Estados miembros participantes respecto de una objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto de decisión del Consejo de supervisión. Dicha comisión estará compuesta por un miembro por Estado miembro participante, elegido por cada Estado entre los miembros del Consejo de Gobierno y del Consejo de supervisión, y se pronunciará por mayoría simple, disponiendo cada miembro de un voto.

Para financiar sus actividades de supervisión, el BCE cobrará a las entidades tasas anuales para sufragar los gastos correspondientes, que no podrán superar el nivel de éstos. El importe de estas tasas será proporcional a la importancia del perfil de riesgo de cada entidad. En el caso de las entidades españolas, esto supondrá una importante novedad con respecto a la citación actual.

#### **4.3.- Alcance**

En contra de lo que muchos hubieran deseado, el MUS, aunque esté bajo la dirección del BCE, implica dividir a la banca de los Estados miembros participantes en dos grupos:

- 1) Las entidades consideradas significativas, que estarán supervisadas directamente por el BCE.
- 2) El resto de las entidades, que lo estarán por las correspondientes ASN, aunque siguiendo las instrucciones impartidas por el BCE en el caso de las funciones que correspondan al MUS.

El recuadro 2 recoge los criterios para determinar las entidades supervisadas directamente por el BCE.

## Recuadro 2

### Entidades de crédito directamente supervisadas por el BCE

- **TAMAÑO:** Activos totales > 30.000 millones €
- **SIGNIFICACIÓN RELATIVA:** Activos totales/PIB del Estado miembro de origen > 20%, a menos que activos totales < 5.000 millones €
- **DECISIÓN DEL BCE:** previa notificación por la ASN que considera la entidad significativa para la economía nacional y evaluación global por el BCE
- **ACTIVIDAD TRANSFRONTERIZA:** por iniciativa del BCE, si una entidad tuviera filiales bancarias en más de un Estado miembro participante y su activo o pasivo transfronterizo represente una parte importante del total
- **AYUDA FINANCIERA PÚBLICA DIRECTA:** solicitada o recibida de la FEEF o del MEDE
- **UNIVERSALIZACIÓN POR PAÍSES PARTICIPANTES:** las 3 entidades más significativas en cada Estado, salvo que lo justifiquen circunstancias particulares

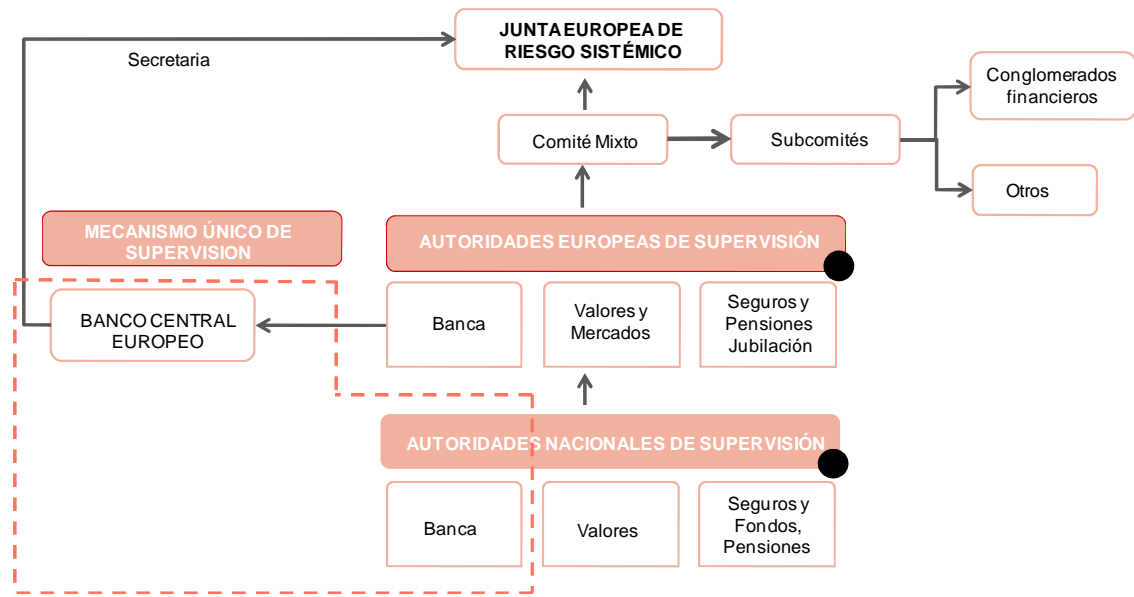
Cuando sea necesario para garantizar una aplicación coherente de normas de supervisión estrictas, el BCE podrá decidir en cualquier momento, por iniciativa propia, previa consulta de las ASN, o a instancia de alguna de éstas, ejercer por sí mismo todos los poderes pertinentes respecto a una o varias entidades de crédito.

**Antes del 1-7-2013, el BCE publicará las disposiciones marco de funcionamiento del MUS.** En principio, como se ha indicado, en el texto acordado la fecha prevista para que el BCE asuma sus funciones de supervisión es el 1-3-2014 o 12 meses después de la entrada en vigor formal del Reglamento (a los 20 días de su publicación), si esta fecha fuera posterior. Sin embargo, dicho texto prevé que el BCE pueda no estar preparado para ello en una u otra fecha, en cuyo caso podrá fijar una fecha posterior. Por el lado contrario, el BCE puede comenzar a ejercer inmediatamente sus funciones supervisoras:

- 1) Respecto a cualquier entidad tras una decisión dirigida a las entidades de que se trate y las ASN de que se trate.
- 2) A petición unánime del MEDE como condición previa para su recapitalización directa, tras una decisión del mismo tipo anterior.

## Gráfico 9

### El sistema europeo de supervisión financiera tras la Unión Bancaria



Fuente: elaboración propia



Es en la resolución de dicho bucle donde cabía contextualizar el desarrollo de una UB que elevase a categoría europea los diferentes elementos que conforman la estabilidad y confianza en los sistemas bancarios, como forma más efectiva de romper esa vinculación entre los riesgos bancarios y soberanos.

Y, sin embargo, no es difícil convenir que la UB, tal y como está concebida actualmente, llega tarde para España, que inicialmente había apostado porque la misma permitiera recibir la ayuda del MEDE para sus entidades bancarias en crisis directamente por éstas, sin pasar por el Estado y, por tanto, sin aumentar su deuda pública. Frente a esa pretensión española, la reestructuración bancaria va a descansar en el sector público español (a través del FROB) como garante final de todos los fondos recibidos de Europa en concepto de asistencia financiera para la reestructuración bancaria.

Dicho en otras palabras, la UB, en su versión más completa e integradora de los sistemas bancarios europeos, sólo será relevante para el futuro, pero no para digerir los problemas heredados ("legacy assets") de la crisis actual, cuya intensidad es la que ha provocado el debate urgente sobre la UB.

Sin menoscabo de esa paradoja, que deja fuera de la UB el ámbito que con mayor urgencia era necesario para España, la UB y, más concretamente, el MUS deben ser contemplados como elementos que ayudan a aumentar la confianza en el sistema bancario español, que, tras las recientes crisis sufridas en su seno, ya no puede fundamentarse en el hipotético mayor rigor de la supervisión o en la mejor situación financiera de sus entidades, circunstancias que no han sido convalidadas por la crisis.

## **5.2 España y el alcance del MUS**

En este sentido, a España le conviene más un MUS lo más amplio posible, en el que, sin descartar su aplicación progresiva, acaben entrando todas las entidades de crédito del área euro, además de los países de la UE de fuera de la misma que quieran voluntariamente adherirse. De no ser así, se produciría un efecto de "empeoramiento de la calidad" de las entidades supervisadas por el Banco de España, o al menos de la percepción de dicha calidad por los mercados y agentes externos.

Por otro lado, el simple hecho de segmentar el sistema bancario español por supervisor podría tener consecuencias distorsionadoras de la competencia a favor de las entidades supervisadas por el BCE, en base a su mayor credibilidad, lo que, unido al mayor tamaño de las mismas, podría aumentar todavía más su ventaja comercial. Creemos que éste no es un resultado muy deseable, teniendo muy en cuenta que la crisis ha disminuido de forma muy significativa el número de entidades bancarias españolas, lo que ha reducido el nivel de competencia que existía anteriormente, ciertamente muy elevado.

En todo caso, teniendo en cuenta las operaciones de integración que pudieran surgir de la solución de entidades que, en estos momentos, están bajo el control del FROB, puede estimarse que el peso de las entidades de crédito españolas supervisadas directamente por el BCE se aproxime al 90% del total, lo que resta justificación a dicha segmentación en el ámbito específico del sistema bancario español.

Ello no es óbice, en todo caso, para identificar una nueva paradoja en la construcción de la UB. Siendo España uno de los países con menor presencia relativa, a priori, de grandes entidades que pudieran considerarse sistémicas en una perspectiva europea, va a convertirse en uno de los países donde un menor peso de su sistema bancario va a mantener la supervisión local.

En el ámbito del MUS, el Banco de España tendría que asumir su dependencia como supervisor del BCE en aquellas funciones que asumiera éste. En principio vemos deseable que dichas funciones abarquen todo lo que se refiere a la solvencia de las entidades en sentido amplio, incluyendo la autorización de las nuevas entidades de crédito, que podría concebirse como una evaluación de su solvencia inicial, a efectos de darles o no salida al mercado.

En la medida en que el Banco de España ya pasó por una etapa similar como autoridad monetaria, con ocasión de la puesta en marcha de la moneda única, no esperamos que este proceso plantee problemas especiales, al margen de los posibles cambios organizativos, de procedimientos y de flujos de información que haya que introducir. Por su propia naturaleza, se trata de un proceso que exige cierta preparación en el tiempo tanto por la unidad central, el BCE, como por las ASN, aunque tampoco debería requerir un período largo.

Si recordamos la puesta en marcha del BCE, que tuvo lugar el 1-6-1998, sólo necesitó 7 meses para funcionar como autoridad monetaria del área euro desde el 1-1-1999, si bien buena parte del trabajo técnico ya había sido preparado por el extinto Instituto Monetario Europeo. En este sentido, parece razonable que el MUS comience a funcionar hacia el 1-3-2014, siempre que se disponga del año 2013, o buena parte del mismo, para las preparaciones oportunas, entre las que deben incluirse las de tipo normativo, ámbito en el que el BCE empezaría desde cero, al margen de los trabajos de la EBA en la normalización de la regulación y de las reglas de la supervisión.

Aunque la crisis ya la había desmantelado en buena medida, la UB vendría a enterrar definitivamente la tradicional fragmentación territorial que ha sufrido el sistema bancario español como consecuencia del desarrollo del denominado *Estado de las Autonomías*. Dicha fragmentación tenía su base en las competencias, tanto reguladoras como, en teoría, supervisoras, de las Comunidades Autónomas (CCAA) sobre las cajas de ahorros y, en menor medida, las cooperativas de crédito, con la consiguiente conflictividad en ocasiones con relación a otras instituciones del Estado.

Algunas CCAA se han apresurado a regular las fundaciones de carácter especial en las que deben convertirse algunas de las antiguas cajas sin actividad financiera. Incluso, ya ha surgido algún conflicto competencial sobre estas fundaciones y, recientemente, sobre la base de cumplir con unos de los compromisos del memorando de entendimiento, se habla de la figura de las "fundaciones bancarias". Sujetas a supervisión por el Banco de España, según parece, vendrían a sustituir a las antiguas cajas de ahorros con participación significativa en la entidad bancaria a través de la cual ejercen ahora indirectamente su actividad financiera. En todo caso, estas figuras no son entidades financieras y no alteran en lo sustancial la tendencia señalada.

Pero más allá de sortear la mencionada fragmentación territorial de su sistema bancario, lo que más necesita España en estos momentos es la superación definitiva de la crisis en que se halla inmerso su sistema bancario, y que se estabilicen las sucesivas reformas normativas del mismo, como paso previo para la normalización de la función básica de concesión de crédito.

### 5.3 Implicaciones de UB para la financiación productiva en España

Es en el ámbito de esa función básica del sistema bancario en el que cabe realizar algunas reflexiones sobre las consecuencias que la UB puede tener en el caso español. Esas reflexiones son más relevantes en España que en otros países europeos por cuanto:

- a) La reactivación económica en nuestro país es más sensible a la disposición de fuentes de financiación;
- b) El peso relativo del canal bancario sobre los flujos financieros es mucho mayor en España que en otros países;
- c) El peso relativo de las pequeñas y medianas empresas (PYME), más vulnerables a la falta de crédito, sobre la estructura productiva española es más elevado que en otros países,

Esas tres características otorgan una relevancia especial al análisis de la estructura competitiva del sistema bancario español, y a cómo la misma puede verse afectada por la puesta en marcha de la UB, o al menos del MUS.

Sin duda, cabe asumir de entrada que el elevado nivel de competencia que se observaba en el sistema bancario español no ha demostrado ser sostenible, y que se ha traducido en unos precios de activo excesivamente reducidos durante la época de bonanza, e insuficientes para compensar el riesgo de crédito. Pero ese reconocimiento de "exceso de competencia" en el pasado no justifica que el mercado se oriente hacia un claro sesgo oligopolista, especialmente en una coyuntura donde la economía real se hace sentir especialmente necesitada de financiación que permita su desarrollo, sobre todo por los sectores que son competitivos y que, por eso mismo, deben ser los impulsores de la economía en la medida de sus posibilidades.

Esto nos lleva a un conjunto de cuestiones que merecen una investigación posterior sobre los efectos de la crisis en el sistema financiero español. Al margen de la UB, pero sin que pueda desligarse de ésta, que de alguna forma está muy vinculada a la crisis bancaria en España y en otros países de la UE, dicha crisis ha traído consecuencias relevantes para la financiación de la economía real, que podemos resumir en las siguientes:

- 1) El crédito ha disminuido, tanto por el lado de la demanda como de la oferta, en el primer caso por la inexistencia de un marco apropiado de expectativas favorables para la inversión empresarial; y en el segundo por las tensiones de liquidez de las entidades financieras, así como el riesgo más elevado que se asume, que se traduce no sólo en coste más elevado del crédito, sino también en criterios más estrictos para su concesión.
- 2) Lo anterior dificulta la financiación de las actividades productivas, especialmente por lo que se refiere a las PYME y a la empresa emprendedora, de las que cabe esperar una mayor capacidad de adaptación a la coyuntura y, por tanto, un mayor potencial de inversión y de creación de empleo, que, sin la financiación adecuada, no se producirían.
- 3) Estas consecuencias se han visto agravadas por la práctica desaparición de entidades muy volcadas a sus respectivos territorios de actuación, como eran la mayoría de las cajas de ahorros, que, además, canalizaban el ahorro de muchas personas y, de paso, ejercían un importante efecto favorecedor de la inclusión financiera.

- 4) Si el sistema bancario reduce su peso en la financiación de la economía real, su papel lo deberían llenar los mercados de valores, pero es bien conocido que el acceso a ellos por parte de la PYME está dificultado por diversas restricciones, tanto de tipo jurídico como más propias de los mercados. Aunque siempre pueden crearse mercados específicos para este tipo de empresas, el ejemplo del MAB en España apunta a que su influencia en la práctica es menor de la que se observa en otros países desarrollados.

De todo lo anterior puede derivarse una situación poco favorable para la financiación bancaria del tejido productivo en España, especialmente en el ámbito de las PYME, que bien pudiera derivar en una nueva paradoja, complementaria de las dos anteriormente mencionadas. Una UB que eleva a Europa la supervisión del 90% del sistema bancario español, bien pudiera producir, a modo de efecto perverso, que la parte del tejido productivo más necesitada de financiación desarrolle mecanismos para su consecución fuera de los mecanismo supervisados de financiación.

## REFERENCIAS

ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (Afi) (2012): "Sistema Financiero Español", Ediciones Empresa Global-Escuela de Finanzas Aplicadas, Madrid, 6ª ed.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS) (2012): 82º Informe Anual.1-1-2011-31-3-2012. Basilea, 24-6-2012.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS) (2012): "A framework for dealing with domestic systemically important banks". Consultative document, junio.

BECK, T., ed. (2012): "Banking Union for Europe. Risks and challenges". CEPR, Londres.

COEURÉ, B. (2012): "Towards a consistent, coherent and complete Economic and Monetary Union". Conferencia pronunciada con ocasión del 20 aniversario del mercado único organizado por la Comisión Europea, Bruselas 19 de noviembre. Disponible en la web del BCE.

CONSTÂNCIO, V. (2012a): "Towards a European Banking Union". Conferencia pronunciada en la Duisenberg School of Finance, Ámsterdam, 7 de septiembre. Disponible en la web del BCE.

CONSTÂNCIO, V. (2012b): "Completing and Repairing EMU". Conferencia pronunciada en Berlín, 26 de noviembre. Disponible en la web del BCE.

DE LA DEHESA, G. (2012): "Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism", en la obra siguiente, pp. 59-69.

DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES. POLICY DEPARTMENT A: ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY (2012): "Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism. Monetary Dialogue. October 2012. Compilation of notes". Parlamento Europeo.

DRAGHI, M. (2012): "Rationale and principles for Financial Union". Conferencia pronunciada en Fráncfort, 23 de noviembre. Disponible en la web del BCE.

EUROPEAN BANKING AUTHORITY (EBA) (2012): Annual Report 2011. Londres.

GARICANO, I. (2012): "Five lessons from the Spanish cajas debacle for a new euro wide supervisor". En Beck (2012), ed., pp. 79-86.

GORDO, E.; DEL RÍO, A. (2012): "El mecanismo de asistencia financiera para la recapitalización bancaria en la UEM". Boletín Económico, Banco de España, junio, pp. 19-24.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2012): "Spain: The Reform of Spanish Savings Banks Technical Notes". IMF Country Report nº 12/141, junio.

OPEN EUROPE (2012): "Europe's catch-22 moment: how realistic are proposals for a banking and fiscal union". Briefing note, junio.

PISANY-FERRY, J.; SAPIR, A.; VÉRON N., y WOLFF, G. B. (2012): "What kind of European Banking Union". Bruegel Policy Contribution, 2012/12, junio.

VALERO, F. J. (2012): "El riesgo sistémico se institucionaliza en Europa". Análisis Afi, nº 1, enero, pp. 48-60.

VALERO, F. J. (2010): "La nueva Autoridad Bancaria Europea". Análisis Financiero Internacional, nº 142, 4º trimestre, pp. 7-35.

## ANEXO

### La crisis bancaria en España desde 2007. Reales decretos-ley aprobados

Nº REAL DECRETO-LEY	FECHA	CONTENIDO	NORMAS MODIFICADAS*
6/2008	10/10	Creación Fondo para la Adquisición de Activos Financieros	
7/2008	13/10	Plan Acción Concertada Países Zona Euro ➤ Aavales a emisiones ➤ Reforzamiento de RRPP	
3/2009 Cap. II	27/3	➤ Aavales a emisiones	RDL 7/2008
4/2009	29/3	Garantías a financiación de Banco de España a Caja Castilla-La Mancha	
9/2009	26/6	Creación FROB ➤ Reestructuración bancaria ➤ Reforzamiento de RRPP	➤ RDL 6/2008 ➤ L 2/2008 (PGE) ➤ L 13/1985 (RRPP) ➤ L 26/1988 (LDIEC) ➤ L 22/2003 (Concursal)
6/2010 Cap. VI	9/4	➤ Sistemas institucionales de protección (SIP) ➤ FROB	➤ L 13/1985 (RRPP) ➤ RDL 9/2009 (FROB)
11/2010	9/7	Cajas de ahorros ➤ Cuotas participativas ➤ Órganos de gobierno ➤ Régimen jurídico ➤ SIP ➤ Solvencia y liquidez ➤ FROB (entidades)	➤ L 13/1985 (RRPP) ➤ L 21/1985 (LORCA) ➤ RDL 9/2009

		individuales)	
2/2011	18/2	Reforzamiento del sistema financiero <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Capital principal</li> <li>➤ Reforma FROB</li> <li>➤ Otras materias</li> </ul>	➤ RDL 9/2009
16/2011	14/10	FGD (fusión)	Deroga: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ RDL 4/1980</li> <li>➤ RDL 18/1982</li> </ul>
19/2011	2/12	FGD	RDL 16/2011
2/2012	3/2	Saneamiento del sector financiero <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Provisiones</li> <li>➤ Capital adicional</li> <li>➤ FROB</li> <li>➤ Cajas de ahorros</li> <li>➤ Remuneraciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ RDL 9/2009</li> <li>➤ RDL 11/2010</li> <li>➤ L 13/1985 (LORCA)</li> <li>➤ RDL 2/2011</li> <li>➤ RDL 16/2011</li> </ul>
18/2012 (actualmente L 8/2012)	11/5	Saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector financiero <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Provisiones</li> <li>➤ Sociedades gestión de activos</li> <li>➤ FROB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ RD Legislativo 4/2004</li> <li>➤ RD Legislativo 5/2004</li> <li>➤ L 35/2006</li> <li>➤ RDL 9/2009</li> <li>➤ RDL 2/2012</li> </ul>
24/2012 (actualmente L 9/2012)	31/8	Solución de crisis de entidades de crédito <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Actuación temprana</li> <li>➤ Reestructuración</li> <li>➤ Resolución</li> <li>➤ FROB (nueva regulación)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L 13/1985</li> <li>➤ LDIEC</li> <li>➤ RDL 9/2009</li> <li>➤ RDL 2/2011</li> <li>➤ RDL 16/2011</li> <li>➤ RDL 2/2012</li> </ul>

\*L: Ley; RDL: Real Decreto-ley  
Fuente: elaboración propia.