
El proceso de integración europeo y el futuro de la Unión Económica y Monetaria

Andreu OLESTI RAYO

Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Barcelona
olesti@ub.edu

Sumario: I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. LA PROGRESIVA TENDENCIA HACÍA LA UNIÓN ECONÓMICA. 1. Del Mecanismo Europeo de Estabilidad al Fondo Monetario Europeo. 2. La simplificación del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento. 3. La creación de un Ministro de Economía y Finanzas. III. LA INTENSIFICACIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA. V. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La Unión Económica y Monetaria (UEM) se inició el 1 de enero de 1999. Como es conocido, se configuró como una unificación monetaria, donde los Estados miembros participantes transferían el ejercicio exclusivo de las competencias en política monetaria; en cambio, la unión económica era meramente nominal y se cimentaba sobre la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. La fusión previa de las políticas económicas de los países participantes nunca fue una elección sólida sobre la que asentar la creación de la unión monetaria. El TUE exigía el cumplimiento de unos requisitos de convergencia nominal de las economías de los Estados participantes durante un período de tiempo, que se mantienen inalterables en la actualidad, para los que deseen participar en la eurozona. De tal forma que en su inicio, la sostenibilidad del euro dependía de la coordinación de las políticas económicas nacionales. No estaba subordinada a la normativa comunitaria, su garantía estaba sujeta a un proceso intergubernamental donde se establecían directrices y se formulaban recomendaciones para orientar las políticas nacionales¹.

La crisis económica y financiera, su intensidad y persistencia han conducido a la reacción de las instituciones europeas y nacionales que se han visto obligadas a adoptar un conjunto de actuaciones para apaciguar sus consecuen-

¹ CRUM, B., «Saving the Euro at the Cost of Democracy?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n.º 4, 2013, p. 619.

cias. Las medidas se han dirigido, en una primera instancia a evitar el colapso financiero que amenazaba con desmoronar el funcionamiento económico de la UE; y en segundo lugar, a dotarse de instrumentos y mecanismos para reducir la posibilidad de que, en un futuro, se repitan estas crisis.

Como consecuencia, en los últimos años el cambio introducido en el funcionamiento de la UEM ha sido remarcable, la crisis puso al descubierto las vulnerabilidades, los desequilibrios y los problemas del funcionamiento de la UEM y dio lugar a la adopción de un complejo entramado de normativa de diversa naturaleza que, independientemente de otras consideraciones, ha reforzado y profundizado la gobernanza económica en la Unión Europea (UE). Las soluciones aportadas han obedecido a la necesidad de dar respuestas rápidas a los problemas que ocasionaba la grave situación desencadenada. La actividad desarrollada, en los últimos años, en muchas ocasiones con carácter de urgencia, ha motivado el lanzamiento de propuestas por las instituciones comunitarias dirigidas a completar y perfeccionar el funcionamiento de la UEM.

En este sentido, se puede considerar que este proceso da sus primeros pasos con la publicación, el 5 de diciembre de 2012, del documento conocido como el Informe de los cuatro Presidentes, elaborado por el Presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, «en estrecha colaboración», con el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, el Presidente del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker, y el Presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi y titulado «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria». El informe, que había sido encomendado por el Consejo Europeo celebrado en octubre de 2012, contenía una hoja de ruta pormenorizada y un calendario preciso para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria². El contexto en donde se emitía el documento estaba presidido por la tensión de la crisis de la deuda emitida por algunos países miembros y por algunas deficiencias serias mostradas en la gestión de la UEM en general y en el funcionamiento de determinadas entidades bancarias en particular. El contenido priorizaba la creación de instrumentos que garantizaran la estabilidad financiera y es el momento en donde se crea el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), una organización internacional cuya finalidad es proporcionar ayuda a los Estados miembros con problemas para obtener financiación en el mercado de capitales. También es el instante de la creación del Mecanismo

² El documento se puede consultar en la siguiente página web: <http://www.consilium.europa.eu/media/23803/134207.pdf>

Único de Supervisión (MUS) que fue el inicio del proceso a la Unión Bancaria y del incremento de la coordinación presupuestaria entre los Estados miembros, mediante la instauración del Semestre Europeo y la adopción del conjunto normativo conocido como el Six-Pack.

En una atmósfera diferente, el 22 junio de 2015, el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, «en estrecha colaboración», con el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk (en su función de Presidente de la denominada Cumbre del Euro, esto es la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países que forman parte de la UEM), el Presidente del Eurogrupo (reunión de los Ministros de Economía y Finanzas de los países de la eurozona), Jeroen Dijsselbloem, el Presidente del Banco Central Europeo (BCE), Mario Draghi, y el Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schultz, presentó un informe relativo a una hoja de ruta conducente a la plena realización de la UEM (conocido como el Informe de los cinco Presidentes)³.

En dicho documento se constataba las divergencias económicas, muy significativas, entre de los países miembros después de la crisis: «En algunos países, el desempleo se sitúa en mínimos históricos, mientras que en otros alcanza máximos históricos; en algunos, la política presupuestaria puede utilizarse con fines anticíclicos, mientras que en otros se necesitarán años de saneamiento para recuperar cierto margen de maniobra presupuestario». La propuesta consistía en un avance simultáneo y muy ambicioso dirigido a ahondar en los ámbitos económico, financiero, presupuestario y político. La aspiración del informe no se ha cubierto totalmente si bien, se han presentado propuestas normativas en varias esferas de actuación.

Con la situación más consolidada y sin la urgencia de la resolución de la crisis económica y financiera, las instituciones comunitarias están reflexionando sobre cuáles han de ser los elementos sobre los que se sustente el avance en la integración de la UEM. En este sentido cabe señalar, la celebración de la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países del Euro que tuvo lugar el 15 de diciembre de 2017, para debatir un calendario para la adopción de decisiones sobre la UEM, donde se avaló un paquete de iniciativas presentadas por la Comisión. Ésta proseguirá con una reunión, con los mismos intervinientes, el 28 y 29 de junio de 2018 con la finalidad de alcanzar acuerdos concretos.

³ El documento se titula *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea* puede consultar en la siguiente página web: https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en

Señalamos a continuación algunos de los elementos más significativos que se encuentran en el debate sobre cuáles son los pasos a dar en aras a la consolidación y profundización de la UEM.

II. LA PROGRESIVA TENDENCIA HACÍA LA UNIÓN ECONÓMICA

Como es conocido, en 2010 con el telón de fondo de las tensiones en los mercados de deuda pública, en una situación de extrema gravedad con una profunda falta de confianza de los mercados para financiar algunos países, se acordó adoptar un conjunto de medidas. Entre ellas, los miembros de la Eurozona constituyeron una sociedad anónima luxemburguesa que recibió el nombre de Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), con carácter temporal, dado que su liquidación se preveía para el 30 de junio de 2013⁴, que permitiera la financiación de los Estados en dificultades financieras. En contraprestación los beneficiarios de las ayudas aceptaban un programa de ajustes económicos y presupuestarios para reducir el déficit público y garantizar la sostenibilidad de la deuda.

1. *Del Mecanismo Europeo de Estabilidad al Fondo Monetario Europeo*

El FEEF fue sustituido por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El MEDE es una organización internacional creada mediante un Tratado celebrado el 2 de febrero de 2012 entre los Estados participantes en la UEM⁵. Desde el 1 de julio de 2013, se ha convertido en el único instrumento que concede asistencia financiera a los países de la zona euro con dificultades para capitalizarse autónomamente⁶.

El MEDE es una organización internacional, con sede en Luxemburgo y cuyo objetivo principal es «movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabi-

⁴ España lo firmó el 10 de junio de 2010. Su texto se puede consultar en el BOE n.º 164 de 11 de julio de 2011.

⁵ El texto del Tratado se puede consultar en el BOE n.º 239 de 4 de octubre de 2012.

⁶ La complejidad de las naturalezas jurídicas del MEDE ha sido objeto de múltiples debates entre la doctrina, véase a título ilustrativo, MARTÍNEZ MATA, Y., «El Mecanismo Europeo de Estabilidad: Complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la zona Euro», en OLESTI RAYO, A. (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons-Centro de Estudios Internacionales, 2013, pp. 75-89.

lidad bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros» (art. 3 de Tratado MEDE). Para ello se dota de un conjunto de instrumentos, que permitan cumplir con su propósito, entre ellos, la concesión de préstamos con la finalidad específica de recapitalizar las entidades financieras de un Estado miembro o con dificultades financieras, la adquisición de títulos de deuda pública emitidos por un miembro del MEDE... (arts. 14 a 18 del Tratado MEDE).

Tras la consolidación del MEDE, donde ha adquirido un papel muy relevante en la estabilización financiera de los Estados miembros, la Comisión ha lanzado la propuesta de crear un Fondo Monetario Europeo (FME) que se crearía a partir de la transformación del MEDE. El FME lo sucedería y asumiría sus derechos y obligaciones incorporando éste al marco institucional de la UE. Esta nueva institución se transformaría en un organismo de la UE con personalidad jurídica propia. Su creación se realizaría mediante un Reglamento, cuya propuesta ha sido presentada por la Comisión y cuya base jurídica se fundamenta en el artículo 352 del TFUE⁷, la misma base jurídica sería utilizada para encomendar nuevas tareas futuras al FME. Según expresa la Comisión en la exposición de motivos de la propuesta, esta acción es necesaria para preservar la estabilidad financiera del euro y los Tratados constitutivos no prevén ninguna otra base jurídica para que la UE pueda alcanzar este objetivo; asimismo, resalta que, históricamente, la disposición predecesora (el artículo 235 del Tratado de la Comunidad Europea) fue utilizado por las instituciones comunitarias para la creación de las bases de lo que con posterioridad ha constituido al UEM. Además, esta propuesta se complementa con la posibilidad de un acuerdo internacional entre los Estados miembros de la zona euro sobre la transferencia de los fondos del MEDE al FME.

El futuro FME asumirá las funciones encomendadas al MEDE, y además tendrá asignadas nuevas tareas. Así el Fondo podrá crear un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución, en el seno de la Unión Bancaria, que se activaría cuando los recursos puestos a su disposición fueran insuficientes para hacer frente a una restructuración de una entidad financiera, como tendremos ocasión de comentar en el apartado correspondiente a la

⁷ Propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la creación del Fondo Monetario Europeo, COM (2017) 827 final de 6 de diciembre de 2017.

Unión Bancaria. Este recurso habría de ser fiscalmente neutro en la medida en que cualquier desembolso realizado a una entidad financiera sería, en teoría, recuperado a medio plazo. En cuanto a la toma de decisiones la propuesta de Reglamento prevé que las importantes, es decir, aquellas que tengan repercusiones financieras, se adopten por unanimidad; ahora bien se designa una mayoría cualificada reforzada, que representa la adopción por el 75% de los votos, para determinadas decisiones concretas⁸.

2. *La simplificación del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento*

Una de las preocupaciones principales, una vez iniciada la denominada tercera fase de la UEM, fue la creación de un instrumento que garantizase de forma efectiva la disciplina presupuestaria de los Estados participantes en el euro. Este mecanismo es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Inicialmente los elementos centrales de la PEC eran dos actos jurídicos adoptados por el Consejo el 7 de julio de 1997 y que entraron en vigor el 1 de enero de 1999. El Reglamento 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (que es definido como el instrumento preventivo), y el Reglamento 1467/97 referente a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (que correspondería al denominado instrumento correctivo)⁹.

A raíz de la crisis económica y financiera, se produjo una revisión muy notable, mediante la adopción de un conjunto normativo denominado Six-Pack. Está integrado por 6 actos legislativos, cinco reglamentos y una directiva que fueron adoptados el 16 de noviembre de 2011. En puridad dos de ellos modifican los Reglamentos que integran el PEC. Se trata del Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo 1175/2011, que modifica el denominado componente preventivo¹⁰ y el Reglamento del Consejo 1177/2011, que revisa

⁸ Estatutos del Fondo Monetario Europeo, en el Anexo a la Propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la creación del Fondo Monetario Europeo, COM (2017) 827 final de 6 de diciembre de 2017.

⁹ Ambos publicados en D.O. L 209 de 2 de agosto de 1997.

¹⁰ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento del Consejo 1466/97, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, D.O. L 306 de 23 de noviembre de 2011.

el componente corrector¹¹. Junto a ellos, se contempla también el Reglamento 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria dirigido a incitar el cumplimiento del componente preventivo y corrector del PEC¹². Es un Reglamento dirigido exclusivamente a los países que forman parte del euro que constituye una serie de sanciones y multas (incluyendo depósitos sin intereses en el Banco Central Europeo) para garantizar que éstos cumplen con mayor diligencia el PEC. Es un PEC «especial» para los miembros de la Eurozona que regula las consecuencias cuando se incumple la regla del ajuste fiscal y cuando se detecten desviaciones significativas, incluso si el déficit público es inferior al 3%.

Incluido en este elenco normativo se encuentra también el Reglamento 1176/2011, cuya finalidad es la corrección de los desequilibrios excesivos de los países miembros de la UEM¹³. Este acto conduce a una supervisión de las políticas económicas que se amplía más allá de la vigilancia presupuestaria y abre la puerta al control de otros indicadores distintos al déficit público y a la deuda pública. A los efectos de garantizar su cumplimiento efectivo, este acto tiene su correspondiente Reglamento 1174/2011, donde se proyectan las sanciones en caso de que los países de la eurozona no corrijan sus desequilibrios de forma efectiva¹⁴.

Finalmente se adoptó la Directiva del Consejo 2011/85 que define de forma precisa las características que deben presentar los presupuestos a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que el TFUE les impone para evitar los déficits públicos¹⁵.

En este entorno conviene mencionar al denominado Semestre Europeo, instituido en 2010 y aplicado por primera vez en 2011. El Reglamento 1175/2011 lo formaliza incluyéndolo en el instrumento preventivo. El Semes-

¹¹ Reglamento del Consejo 1177/2011, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento del Consejo 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, D.O.L 306 de 23 de noviembre de 2011.

¹² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1173/2011, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, D.O. L 306 de 23 de noviembre de 2011.

¹³ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1176/2011, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, D.O. L 306 de 23 de noviembre de 2011.

¹⁴ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1174/2011, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, D.O. L 306 de 23 de noviembre de 2011.

¹⁵ Directiva del Consejo 2011/85 de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, D.O. L 306 de 23 de noviembre de 2011.

tre tiene como propósito coordinar de forma más estrecha las políticas económicas de los Estados miembros con la intención de incrementar su convergencia y sostenibilidad. En esencia, se instaura un procedimiento común que sincroniza y armoniza los calendarios de presentación y evaluación de los presupuestos de los Estados miembros. Se trata de realizar una coordinación integrada de las políticas económicas de los Estados miembros manteniendo, simultáneamente, la autonomía de los procedimientos de coordinación y supervisión previamente existentes, esta circunstancia genera una superposición procedimental que alienta una complejidad remarcable¹⁶. En esencia, es un instrumento que permite a las instituciones comunitarias interferir e incidir a priori en la formulación de las políticas económicas de los Estados miembros.

Junto a estos actos de derecho derivado se ha de añadir que en lo más álgido de la crisis, se propuso la creación de un pacto que asumiese mayor rigor presupuestario y que reforzase la disciplina presupuestaria prevista en la PEC. La cristalización jurídica de esta intención fue el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 países miembros de la Unión Europea y que entró en vigor el 1 de enero de 2013, después de que 12 países de la eurozona lo hubieran ratificado¹⁷. Este Tratado, conocido coloquialmente como *Fiscal Compact*, se considera como una «cura de urgencia provisional y transitoria» que procura dotar de mayor solidez el componente económico de la UEM¹⁸, se trataba de una solución de emergencia en un momento de crisis profunda. El acto, que ha suscitado muchas críticas de diversa naturaleza¹⁹, contiene una denominada «regla de estabilidad presupuestaria» que supone la obligación de equilibrar los presupuestos de las administraciones públicas, entendiendo por tal que el déficit estructural no supere el 0,5% del PIB (admitiéndose la posibilidad de una desviación temporal si concurren circunstancias excepcionales) y se permite la ampliación del déficit estructural al 1% si el porcentaje entre deuda pública y PIB es inferior al 60% y «los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos». Límites cuantitativos a la disciplina

¹⁶ LÓPEZ ESCUDERO, M., «La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50, 2015, p. 371.

¹⁷ BOE, n.º 29 de 2 de febrero de 2013. En la actualidad son partes contratantes 22 países, todos los Estados de la zona euro, así como Dinamarca, Bulgaria y Rumanía.

¹⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: Reflexiones a propósitos de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 42, 2012, p. 426.

¹⁹ Véase en este sentido KOCHAROV, A. (ed.), *Another legal monster? An EUI debate on the fiscal compact treaty*, EUI Working Papers, Law 2012/09.

presupuestaria de los países participantes, que en líneas generales se encontraban recogidos en el PEC, aunque formuladas de forma diferente ya que no se ha producido una translación literal del régimen recogido en el Six-Pack²⁰.

En cualquier caso, la Comisión ha propuesto la integración de los elementos que considera esenciales del TEGC en el Derecho de la UE, con la intención de dar contenido al artículo 16 TEGC donde se prevé que se adopten las medidas necesarias para incorporar el contenido del TEGC al marco jurídico de la UE. En este sentido, el 6 de diciembre de 2017, la Comisión presentó una Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros²¹.

3. *La creación de un Ministro de Economía y Finanzas*

En el Informe denominado de los cinco Presidentes, anteriormente mencionado, se destacaba que una gobernanza eficaz eran partes esenciales en el proceso de culminación de la UEM. La Comisión, considera que la creación de un Ministerio europeo de Economía y Finanzas sería un paso importante en esta dirección. Por ello, en diciembre de 2017, adoptó una Comunicación proponiendo la creación de esta figura que, en caso de llegar a buen puerto, ostentaría el cargo de Vicepresidente de la Comisión y Presidente del denominado Eurogrupo²². Así, según la Comisión con esta figura no se crearía un «nuevo estrato burocrático supranacional», asumiría funciones ya existentes y contribuiría a crear sinergias. Se considera que, de modo similar al que tiene la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, compagine su condición de Vicepresidente de la Comisión con el de Presidente del Eurogrupo, esto es, la reunión de los ministros de Economía de los Estados miembros que integran la UEM, lo que constituiría la creación de otra figura «híbrida» a medio camino entre el integubernamentalismo y el método comunitario. El Ministro presidiría el Consejo de Gobernadores del futuro FME, en

²⁰ CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿un impulso a la realización de la política económica de la Unión Europea o un tratado superfluo e innecesario?», *Revista General de Derecho Europeo*, 28, 2012, p. 20.

²¹ COM (2017) 824 final de 6 de diciembre de 2017.

²² *Un Ministro Europeo de Economía y Finanzas*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo, COM (2017) 823 final de 6 de diciembre de 2017.

la medida en que el Presidente del Eurogrupo realiza esta tarea en el MEDE; asimismo, y en tanto miembro del colegio de comisarios, debería rendir cuentas ante el Parlamento Europeo y estar sometido a su previa a aprobación.

La justificación de la propuesta radica en la conveniencia de avanzar en la coherencia y eficacia en la gobernanza europea, favorecer la rendición de cuentas y la transparencia de los procesos de toma de decisiones de los responsables de las políticas comunitarias. En principio, la nueva figura tendría asignada diversas funciones. Así tendría a su cargo la promoción del interés general de la eurozona y ser su representante a nivel internacional. Se trataría de que fuera el interlocutor del euro en las relaciones internacionales. En este sentido cabe señalar que la representación del euro en las instancias internacionales está muy fragmentada, existiendo obstáculos de diverso tipo que dificultan la representación exterior de la UEM. En este sentido, es especialmente representativa la situación en el Fondo Monetario Internacional (FMI) donde existen una gran dispersión entre los Estados de la Eurozona en el Directorio Ejecutivo del FMI, cuyos participantes repartidos en seis grupos de países y dos escaños individuales, donde la coordinación entre ellos es deficiente y su representación en conjunto es insuficiente²³.

Además la Comisión estima que el ministro reforzaría la coordinación de las políticas económicas en la UE y facilitaría garantizar la coherencia entre las diferentes actuaciones políticas. Entre ellas tendría a su cargo la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros, siendo el responsable de la aplicación del PEC. Incluiría también entre sus funciones, la supervisión de los instrumentos presupuestarios de la UE, tanto del presupuesto comunitario como de otros mecanismos financieros como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

III. LA INTENSIFICACIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA

La intensidad de la integración de la Unión Bancaria (UB) se produce a raíz de la crisis económica y financiera. En efecto, uno de los problemas detectados en el desarrollo de la crisis fue la resistencia de algunos supervisores nacionales a reconocer la gravedad de sus problemas domésticos; una tendencia a minimizar los quebrantos financieros internos que podría estar relacionada con

²³ *Itinerario hacia una representación exterior más coherente de la zona del euro en los foros internacionales*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo, COM (2015) 602 final de 21 de octubre de 2015.

la falta de diligencia de los supervisores estatales. Esta laxitud en el tratamiento de los riesgos de determinadas entidades de crédito se manifiesta claramente en aquéllas catalogadas como «*national champions*» que son considerados elementos claves en la economía estatal y que, en muchas ocasiones, mantienen vínculos muy estrechos con la clase política nacional²⁴. En este sentido, el caso español es paradigmático: el Estado se endeudó, dificultando el cumplimiento de los criterios de disciplina fiscal; una vez agotados los recursos propios y ante la incapacidad de las entidades bancarias para recurrir a los mercados para capitalizarse, solicitó asistencia a la UE para transferirles la liquidez necesaria para que éstas pudieran continuar funcionando. Este escenario abrió la posibilidad de que la UE adoptase las medidas necesarias para que esta financiación pudiera efectuarse directamente desde las instancias comunitarias a las entidades en crisis, sin que los Estados asumieran el coste de la financiación. Ahora bien, para que ello fuera factible, las instituciones europeas deberían ser capaces de fiscalizar todo el proceso vital de las entidades: desde sus inicios, examinando su idoneidad para poder ejercer una actividad de intermediación hasta el cumplimiento de las condiciones que permitan un ejercicio prudencial de su actividad, la verificación del cumplimiento de dichas condiciones y el establecimiento de las consecuencias que se derivarían de su incumplimiento.

En este contexto, la UB se fundamenta sobre los siguientes elementos: el código normativo único (Single Rule Book); el Sistema de Garantía de Depósitos (SGD), el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR), que conlleva un Fondo Único de Resolución (FUR). Estos dos últimos instrumentos íntimamente vinculados pues la efectividad de un sistema centralizado de supervisión bancaria requiere que el poder de resolución se aleje de los Estados miembros²⁵.

El código normativo único disciplina los requisitos de capital y las condiciones de supervisión prudencial que deben satisfacer las entidades de crédito y las empresas de inversión. Éste está integrado por la Directiva 2013/36 que regula el acceso a la actividad (y su supervisión) de las entidades de crédito²⁶ y

²⁴ WYMEERSCH, E., *The single supervisory mechanism or «SSM», part one of the Banking Union*, National Bank of Belgium, Working Paper Research, n.º 255, April 2014, pp. 5-6.

²⁵ DE GREGORIO MERINO, A., «Reflexiones preliminares sobre la unión bancaria» (nota editorial), *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 33, 2014, p. 3.

²⁶ Directiva 2013/36 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE, DO L 176 de 27 de junio de 2013, p. 338.

el Reglamento 575/2013 sobre los requisitos prudenciales que deben satisfacer las entidades de créditos y las empresas de inversión²⁷. Estos actos constituyen conjuntamente el marco jurídico que reglamenta el acceso a la actividad, las funciones de supervisión y las disposiciones prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

Ahora bien, las instituciones comunitarias consideran que el sistema financiero europeo continúa teniendo una exposición elevada a determinados riesgos que son susceptibles de poner en peligro la estabilidad financiera en la UE. Entre los peligros a la estabilidad de las entidades financieras, se quiere dar prioridad a la reducción de los denominados los préstamos de dudoso cobro, por las elevados ratios que tienen las entidades financieras de algunos países miembros que, además, podrían no disminuir a pesar de la confianza generada por la incipiente recuperación económica, mediante la elaboración de una estrategia europea al respecto²⁸. En tal sentido, la Comisión presentó, el 23 de noviembre de 2016, unas propuestas legislativas para modificar la Directiva 2013/36²⁹ y el Reglamento 575/2013³⁰.

El Sistema de Garantía de Depósitos (SGD) aparece también como una herramienta esencial para garantizar la estabilidad financiera. En las situaciones de crisis las entidades están expuestas a que la falta de confianza de los depositantes produzca una retirada de fondos que drene liquidez al sistema y agrave la situación. Cuando una entidad financiera se declara insolvente el SGD reembolsa a los depositantes hasta una determinada cantidad, denominada nivel de cobertura. Para reponer la confianza en el sistema financiero

²⁷ Reglamento 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento 648/2012, DO L 176 de 27 de junio de 2013, p. 1.

²⁸ *Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa*, adoptadas por el Consejo en su sesión n.º 3555 celebrada el 11 de julio de 2017, en Doc. 11173/17.

²⁹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo que respecta a los entes exentos, las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las remuneraciones, las medidas y las facultades de supervisión y las medidas de conservación del capital, COM (2016) 855 final de 23 de noviembre de 2016.

³⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 575/2013 en lo que se refiere al ratio de apalancamiento, el ratio de financiación estable neta, los requisitos de fondos propios y pasivos admisibles, el riesgo de crédito de contraparte, el riesgo de mercado, las exposiciones a entidades de contrapartida central, las exposiciones a organismos de inversión colectiva, las grandes exposiciones y los requisitos de presentación y divulgación de información y por el que se modifica el Reglamento 648/2012, COM (2016) 850 final de 23 de noviembre de 2016.

se adoptó la Directiva 2009/14³¹ que, como medida de emergencia, elevó la cobertura básica de los depositantes de los 20.000 euros a los 100.000 euros a partir del 31 de diciembre de 2010 de todos los titulares de cuentas bancarias de la UE. Sin embargo a pesar de esta primera medida permanece la necesidad de armonizar y coordinar los diferentes SGD. Se ha de tener presente que en la actualidad en el ámbito europeo subsisten varias decenas de esquemas que cubren a diferentes tipos de depositantes, con niveles de coberturas distintas y con obligaciones variables. Esta primera coordinación se ha producido con la adopción de la Directiva 2014/49³² y debe ser el requisito previo que permita la puesta en marcha de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD).

En este sentido, en el Informe de los cinco Presidentes se ponía de manifiesto que el modelo actual de los sistemas nacionales de garantía de depósitos era vulnerable a las perturbaciones económicas de carácter «local» y por ello, una garantía común de depósitos aumentaría la capacidad de resistencia de la UB frente a futuras crisis³³, porque proporcionaría una cobertura de seguro sólida y uniforme a todos los depositantes, independientemente de su localización geográfica en la unión bancaria. Siguiendo esta filosofía, la Comisión presentó una propuesta de SEG³⁴. La propuesta establece un régimen donde, progresivamente, y en tres etapas, se constituya en un sistema totalmente mutualizado: una primera etapa ofreciendo un esquema de reaseguro que ofrezca financiación y cubra una parte de las pérdidas de los sistemas de garantía de depósitos participantes; un sistema de coaseguro que, gradualmente ofrezca financiación y cubra las pérdidas de los sistemas de garantía de depósitos participantes; y, finalmente, un sistema de seguro pleno que ofrezca financiación y cubra las pérdidas de los sistemas de garantía de depósitos participantes (art. 1 de la Propuesta). De tal forma que al final del proceso se hubiera producido una transferencia de los fondos y de la gestión de los desembolsos al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos por parte de los sistemas de garantía de depósitos de nacionales.

³¹ Directiva 2009/14 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2009 por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago, D.O L 68 de 13 de marzo de 2009.

³² Directiva 2014/49 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en D.O L 173 de 12 de junio de 2014.

³³ *Realizar la Unión Económica y Monetaria...*, op. cit., p. 13.

³⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, COM (2015) 586 final de 24 de noviembre de 2015.

A pesar de que su constitución se ha considerado prioritaria, la propuesta continúa siendo objeto de discusiones sin que se haya alcanzado un consenso sobre la cuestión. Los debates en el Parlamento Europeo y en el Consejo señalan la existencia de opiniones opuestas en relación al diseño del sistema en su etapa final y el plazo para establecer dicho sistema³⁵. Precisamente, el acuerdo sobre un sistema SEGD es una de las acciones a completar que debiera producirse a finales del año 2018³⁶.

El tercer elemento sobre el que se sustenta la UB es el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) que se instituyó el 15 de octubre de 2013, mediante el Reglamento del Consejo 1024/2013³⁷. El MUS es un organismo integrado por el Banco Central Europeo (BCE) y las autoridades supervisoras nacionales que tiene encomendada la tarea de inspeccionar a las entidades de crédito de la Eurozona. No se trata de una federación de supervisores nacionales o un colegio de supervisores, ya que el BCE es el máximo responsable de su funcionamiento, y por ello se le concede un conjunto de facultades³⁸.

El Reglamento 1024/2013 atribuye al BCE poderes y funciones específicos para supervisar prudencialmente las entidades de crédito de los Estados participantes en la Unión Monetaria con el objetivo de contribuir a la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero en la UE. El MUS no incluye a todo el sistema financiero, comprende a las entidades de crédito a nivel individual, y adicionalmente se extiende a la supervisión de las sociedades financieras de cartera, la supervisión de las sociedades financieras mixtas; excluyendo de forma explícita a las empresas de seguros. En principio es un instrumento dirigido primariamente a los países de la Eurozona, pero es flexible y se puede extender a cualquier miembro de la UE, independientemente de su divisa, si mantiene una «cooperación estrecha» entre las autoridades competentes de

³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *La culminación de la Unión Bancaria*, COM (2017) 592 final de 11 de octubre de 2017.

³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo, *Nuevos pasos hacia la plena realización de la Unión Económica y Monetaria Europea: Una boja de ruta*, COM (2017) 821 final de 6 de diciembre de 2017, p. 16

³⁷ Reglamento 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, DO L 287 de 29 de octubre de 2013.

³⁸ LÓPEZ ESCUDERO, M., «La Unión Bancaria en la Unión Europea: un tortuoso camino para un gran avance», en LIÑAN NOGUERAS, D. J. y SEGURA SERRANO, A., *las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2014, p. 197.

Estado en cuestión y el BCE³⁹. La supervisión es dual, ya que el BCE sólo vigila a la denominadas «entidades de carácter significativo» (cuyas características se describen en el artículo 6.4 del Reglamento 1024/2013); aquellas que no tengan esta cualidad son fiscalizadas por la correspondiente autoridad nacional competente (ANC). El BCE se centra en las consideradas sistémicamente más importantes o que reúnan unas condiciones determinadas.

En mayo de 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2014/59 que determina las normas y los procedimientos para el rescate y la resolución de las entidades del sistema financiero⁴⁰. La finalidad es armonizar las legislaciones nacionales que regulan el rescate y la resolución de las entidades de crédito y de inversión. La cuestión que se deriva de fondo es que las entidades bancarias han gozado de un mecanismo especial y específico de resolución, alejado de los principios generales de liquidación. El elemento diferencial fundamental ha consistido en que las autoridades de los Estados miembros han inyectado a las entidades en crisis dinero de los contribuyentes que ha permitido salvaguardar parte del pasivo; aunque haya sido a costa de poner en riesgo la estabilidad del sector público.

La Directiva 2014/59 armoniza las normas nacionales en materia de resolución bancaria y prevé la cooperación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros. Les dota de unas competencias y de unos instrumentos comunes para afrontar los procesos de resolución bancaria pero les deja con un margen de discrecionalidad relativamente amplio, susceptible de que se puedan adoptar decisiones divergentes entre las autoridades nacionales. Este marco armonizador es insuficiente para los países cuyas entidades de crédito son supervisadas en el marco del MUS. De la misma forma que para las entidades financieras significativas se ha adoptado un instrumento de supervisión específico y único a todas ellas, se hacía necesario que éstas tuvieran un mecanismo de resolución específico que permita la aplicación centralizada de la Directiva 2014/59 por una única autoridad.

³⁹ Esta vinculación se precisa en la Decisión del BCE 2014/5 de 31 de enero de 2014 que ha instaurado un procedimiento regulando los términos de la solicitud, su valoración por el BCE y, en su caso, la suspensión o terminación de la cooperación estrecha, D.O. L 198 de 5 de julio de 2014.

⁴⁰ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/59 de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva del Consejo 82/891, y las Directivas 2001/24, 2002/47, 2004/25, 2005/56, 2007/36, 2011/35, 2012/30 y 2013/36, y los Reglamentos 1093/2010 y 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, D.O. L 173 de 12 de junio de 2014.

El Reglamento 806/2014 crea un procedimiento uniforme para la resolución de las entidades de crédito sujetas al MUS por una autoridad única que evite posibles interpretaciones divergentes de sus disposiciones⁴¹. Esta autoridad prevista por el Reglamento es la Junta Única de Resolución (JUR) que, con personalidad jurídica, se ha constituido en «una agencia de la UE con una estructura específica en consonancia con sus funciones» (art. 42 del Reglamento 806/2014), desde el 1 de enero de 2015. Precisamente la JUR aparece (con una estructura de gobernanza modificada de forma adecuada para sus nuevas tareas) como autoridad fuerte e independiente que puede jugar un papel importante en el futuro SEGD, en la medida en que podría ser la responsable de administrar el Fondo de Garantía de Depósitos. La combinación de las funciones de resolución y de garantía de depósitos, le permitiría, en opinión de la Comisión, gestionar los posibles conflictos de interés entre ambas funciones dando coherencia y eficiencia al proceso de toma de decisiones⁴².

Juntamente con el Mecanismo Único de Resolución (MUR), el Reglamento 806/2014 también contempla la creación de un Fondo Único de Resolución (FUR) que contribuya a financiar el coste de las resoluciones en el supuesto de que las entidades en crisis sean incapaces de cubrir sus pérdidas. El FUR estará dotado con, aproximadamente, 55.000 millones de euros, que es el volumen de recursos equivalentes al 1% del importe de los depósitos garantizados de todas las entidades de crédito autorizadas en todos los Estados miembros participantes (art. 69 del Reglamento 806/2014), que deberá ser recaudada progresivamente hasta 2024 y financiada mediante contribuciones realizadas por las entidades de crédito que están sometidas al MUS. El montante fijado puede ser claramente insuficiente si la eurozona fuera el objeto de una crisis bancaria que afectase a varias instituciones financieras significativas. Baste recordar que la asistencia financiera recibida por España, ascendió a aproximadamente a unos 40.000 millones (36.968 millones de euros para las cuatro entidades nacionalizadas –BFA Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia–, y 2.500 millones de euros destinados a la aportación del

⁴¹ Reglamento 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento 1093/2010, D.O. L 225 de 30 de julio de 2014.

⁴² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hacia la culminación de la Unión Bancaria*, COM(2015) 587 final de 24 de noviembre de 2015.

Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria (FROB) y a la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB)⁴³.

Al respecto, se está trabajando en la definición de un mecanismo de protección presupuestaria que actuase en caso de extrema necesidad y cuando el mecanismo existente no resultara suficiente. Se utilizaría como último recurso y supondría una mutualización temporal del posible riesgo. Los países miembros han acordado la necesidad de su existencia y la neutralidad presupuestaria a medio plazo, ya que las entidades beneficiarias devolverían los fondos públicos utilizados⁴⁴. Precisamente, y como hemos comentado, la propuesta relativa a la creación del FME prevé que sea éste quien instrumente el mecanismo de garantía.

En este sentido se debe señalar que tanto la Directiva 2014/59 como el Reglamento 806/2014 han sido objeto de propuestas de modificación para revisar la obligación de mantener un importe suficiente de pasivos de gran capacidad de absorción de pérdidas (susceptibles de recapitalización interna) con el fin de asegurar armonía y rapidez en la absorción de pérdidas y la recapitalización en el marco de una resolución. Se ha de señalar que una de los pilares sobre los que se sustenta la resolución de las entidades financieras en la UB es que los costes de la quiebra de una entidad deberá ser soportada por sus accionistas y acreedores y no por los contribuyentes. Mediante la modificación se obliga a establecer un requisito mínimo de fondos propios y pasivos altamente recapitalizables destinados a absorber las pérdidas y refinanciar las entidades en caso de quiebra⁴⁵.

La financiación y las reglas de funcionamiento del FUR quedan excluidas del ámbito estrictamente comunitario. Los países miembros (excepto Suecia y el Reino Unido) han optado por la celebración de un tratado internacional, el Acuerdo sobre la Transferencia y Mutualización de las aportaciones al FUR,

⁴³ Véase el Preámbulo de la Decisión del Consejo 2012/443 de 23 de julio de 2012 dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera, D.O. L 202 de 28 de julio de 2012.

⁴⁴ *La Gobernanza Económica de la Unión Europea*, Informe 02/2017, Madrid, Consejo Económico y Social, 2017, p. 41

⁴⁵ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en relación con la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, así como las Directivas 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE y 2007/36/CE, COM (2016) 852 final de 23 de noviembre de 2016 y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 806/2014 en lo que se refiere a la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización para las entidades de crédito y las empresas de inversión, COM (2016) 851 final de 23 de noviembre de 2016.

que entró en vigor el 1 de enero de 2016⁴⁶. Esta opción intergubernamental, independientemente de otras consideraciones, responden a la necesidad de garantizar sin obstáculos la creación y el funcionamiento del FUR. El Gobierno alemán estaba seriamente preocupado por la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pudiese pronunciarse en contra del Reglamento que regula el MUR y el FUR, si éste incluía la posibilidad de mutualizar los riesgos bancarios y facilitar una transferencia de recursos entre los Estados miembros⁴⁷.

V. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES

De lo anteriormente comentado se pueden extraer las siguientes consideraciones y reflexiones finales.

Con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el 1 de noviembre de 1993, se inició el proceso que llevó a la Unión Monetaria, los países que se han integrado en ella han aceptado la imposición de restricciones y limitaciones, tanto procedimentales como materiales, al ejercicio de sus competencias en el ámbito de sus políticas económicas⁴⁸. Ahora bien, desde la irrupción de la crisis en 2008, la Unión Europea ha desarrollado una actividad febril para dotarse de instrumentos que le permitieran mayor control sobre los desequilibrios presupuestarios y económicos de los Estados miembros, en general, y los países de la eurozona, en particular. Ello ha dado lugar a un conglomerado de normas, que se asientan en el Derecho comunitario europeo y en el Derecho internacional público, sobre cuestiones similares y que persiguen unos objetivos parecidos, que tiene como resultado la creación de «un entorno heterogéneo y poco transparente»⁴⁹.

Finalmente, se debe señalar que una buena parte de las acciones de coordinación de las políticas económicas se están focalizando específicamente sobre los países que integran la UEM. La vinculación de políticas económicas y los elementos que configuran la gobernanza económica de la UE es más intensa

⁴⁶ El texto del acuerdo se puede consultar en el Boletín Oficial del Estado, n.º 302, de 18 de diciembre de 2015.

⁴⁷ DE GREGORIO MERINO, A., «Reflexiones preliminares...», *op. cit.*, pp. 7-8.

⁴⁸ LASTRA, R. M. y LOUIS, J.-V., «European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects», *Yearbook of European Law*, vol. 32, 2013, p. 91.

⁴⁹ DE GREGORIO MERINO, A., «The intergovernmental method as source of democratic legitimacy of the economic and monetary union: a critical view», en GARZÓN, G. (ed.), *La democracia en la nueva gobernanza económica de la Unión Europea*, Marcial Pons, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015, p. 75.

en este grupo de países miembros, y esta realidad está conduciendo a planteamientos muy discutibles donde se empieza a diseñar desarrollos institucionales específicos para los países que forman la UEM.

En cualquier caso, el buen funcionamiento de la UEM requiere más intensidad en la integración económica y política; aparentemente, los países miembros, tras la experiencia de la crisis económica, tienen la voluntad de avanzar en tal sentido, y las instituciones europeas abogan por continuar ampliando los mecanismos de coordinación que conducen a una mayor integración económica. Es evidente también que la UE dispone en la actualidad de instrumentos, más eficientes, para gobernar las decisiones económicas de sus Estados miembros y sortear mejor futuras crisis. No nos encontramos en una situación equivalente a la profundidad alcanzada con la unión monetaria o el mercado interior, pero el sendero iniciado puede empezar a vislumbrar la posibilidad de que, en un futuro mediato, pueda a ser equivalente a los niveles conseguidos en estos objetivos de la UE.

Probablemente, esta realidad necesita más transparencia en la gestión de la gobernanza económica, una mejora de los mecanismos de rendición de cuentas democráticos, una mayor preocupación por garantizar la legitimidad democrática de las actuaciones de las instituciones europeas, y el perfeccionamiento de los instrumentos de tutela de los derechos de los particulares en los ámbitos de acción de la UEM.

