

Resumen

La crisis financiera ha puesto de manifiesto las debilidades del marco institucional de la Unión Económica y Monetaria. La negativa retroalimentación entre bancos y soberanos, así como los signos de fragmentación del mercado han llevado a que los líderes europeos tomaran una decisión extraordinaria el pasado verano: establecer una unión bancaria europea. Este artículo aborda tres pilares de una verdadera unión bancaria europea: 1) el Mecanismo Único de Supervisión (MUS); 2) el Mecanismo Único de Resolución (MUR), y 3) un sistema común de protección de depósitos. Si bien se está realizando un buen progreso sobre el mecanismo de supervisión, el mecanismo único de resolución es su complemento indispensable. Los dos tienen que avanzar en paralelo. Pueden ser complementados posteriormente por un sistema común de protección de depósitos, pero en última instancia los tres pilares tendrán que estar en su lugar para que el sistema bancario sea verdaderamente uno. La decisión de crear una unión bancaria genuina es un paso fundamental hacia la culminación de la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria, haciéndola más eficaz y más resistente, y tendrá que ser complementada con la culminación de la unión en el terreno fiscal, económico y político.

Palabras clave: unión bancaria europea, supervisión y resolución bancaria.

Abstract

The financial crisis has highlighted the weaknesses of the institutional framework of Economic and Monetary Union. The negative feedback loop between banks and sovereigns as well as signs of market fragmentation made European leaders take an extraordinary decision last summer: namely to establish the European Banking Union. This article discusses three pillars of a true European Banking Union: 1) the Single Supervisory Mechanism (SSM); 2) the Single Resolution Mechanism (SRM), and 3) a common system of deposit protection. While good progress is being made on the supervisory mechanism, the single resolution mechanism is its indispensable complement. The two have to proceed in parallel. They can be complemented at a later stage by a common system of deposit protection, but eventually all three pillars will need to be in place for the banking system to be truly one. The decision to establish a genuine banking union is a fundamental step towards completing the architecture of Economic and Monetary Union, therefore making it more effective and more resilient, and it will have to be complemented itself by the completion of the Union in the fiscal, economic and political fields.

Key words: European banking union, banking supervision and resolution.

JEL classification: G01, G21.

EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN: POR QUÉ SE NECESITA (*)

Benoît CŒURÉ

Miembro del Comité Ejecutivo, Banco Central Europeo

I. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera ha puesto de manifiesto las debilidades del marco institucional de la Unión Económica y Monetaria. El círculo vicioso entre banca y emisores soberanos, así como la fragmentación del mercado llevaron a los líderes europeos a tomar una decisión extraordinaria el pasado verano, a saber, el establecimiento de una unión bancaria europea.

Es un paso histórico que tiene precedentes. Recordemos que antes de la Ley Bancaria de 1864 los bancos en Estados Unidos se constituían a nivel estatal, quedando sujetos a la vigilancia y al régimen de resolución del Estado en el que operaban. La Ley Bancaria de 1933, conocida como Ley Glass-Steagall, estableció un sistema federal de garantía de depósitos al crear la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés) (1). Indudablemente, una importante diferencia es que en Estados Unidos la unión bancaria vino después y no antes de la unión fiscal. Establecer una unión bancaria sin una unión fiscal supone ciertamente más dificultades. Sin embargo, y como se explicará más adelante, ello es deseable y posible si se lleva a cabo en el orden adecuado.

En este sentido, este artículo recoge algunas reflexiones sobre los tres pilares de una verdadera unión bancaria europea: 1) un

mecanismo único de supervisión; 2) un mecanismo único de resolución; y 3) un sistema común de protección de depósitos. Cabe destacar que para que sea una auténtica unión bancaria, es decir, un entorno en el que la confianza en los depósitos sea independiente del país en el que estén ubicados, los tres pilares deben estar presentes. Si bien se están haciendo progresos en relación con el mecanismo de supervisión, no cabe duda de que el mecanismo único de resolución es su complemento indispensable. Los dos tienen que ir en paralelo. Pueden ser complementados más adelante por un sistema común de protección de depósitos, pero finalmente los tres pilares han de estar en pie para que el sistema bancario sea verdaderamente uno.

II. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN

El primer pilar de la unión bancaria es el Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Un supervisor supranacional fuerte e independiente contribuirá significativamente al funcionamiento fluido de la unión monetaria y a la recuperación de la confianza en el sector bancario. La recuperación de la confianza en el sector bancario es fundamental para restablecer el buen funcionamiento del mercado interbancario y ampliar los recientes avances hacia la integración financiera.

El MUS integrará tanto a las autoridades nacionales competentes de la zona del euro como al Banco Central Europeo (BCE), con la posibilidad de que participen otros miembros no pertenecientes a la zona del euro. El ámbito del Reglamento propuesto es muy amplio y cubre las más de 6.000 entidades de crédito de la zona del euro. Sin embargo, no todas se encontrarán bajo la responsabilidad directa del BCE. El BCE supervisará directamente aquellos bancos y grupos bancarios que se consideren «importantes» de acuerdo con el marco legislativo del MUS. Las autoridades nacionales seguirán siendo responsables de la supervisión prudencial de las demás entidades. Sin embargo, el BCE podrá decidir en cualquier momento ejercer la supervisión directa de cualquiera de ellas, bien por iniciativa propia, tras consultar a la autoridad nacional competente, bien a solicitud del supervisor nacional. Los bancos bajo supervisión directa serán identificados empleando una metodología acorde con los criterios mencionados en el Reglamento. Se espera que queden incluidos más del 80 por 100, o más de 25 billones de euros, de los activos bancarios de la zona del euro. El MUS representará la mayor jurisdicción de supervisión única en términos de activos.

La precisa asignación de funciones dentro del MUS se especificará en un reglamento marco que el BCE publicará seis meses después del Reglamento del MUS.

El Reglamento definirá un marco efectivo para que el BCE ejerza las funciones de supervisión prudencial que le han sido conferidas, estableciendo al mismo tiempo la necesaria separación entre las funciones de supervisión y de política monetaria

del BCE y un alto nivel de control democrático sobre el MUS.

III. EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

El segundo pilar de la unión bancaria será un Mecanismo Único de Resolución (MUR). Aunque el marco del MUR debe ser definido todavía como parte de un esfuerzo colectivo de la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, a continuación se exponen algunas reflexiones sobre por qué es necesario, cuáles deben ser sus componentes principales y cómo puede implementarse.

La crisis ha mostrado la importancia de contar con un marco que resuelva la situación de los bancos en quiebra de manera rápida e imparcial. Como ha afirmado el BCE en su Dictamen sobre una propuesta de la Comisión sobre una directiva por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito: «...debe permitirse a todas las entidades financieras que quiebren de forma ordenada protegiéndose la estabilidad del sistema financiero en su conjunto» (2). Esto ofrecerá los incentivos adecuados a los participantes en los mercados financieros y minimizará el coste público y las perturbaciones económicas.

La resolución oportuna de un banco debería evitar que sus problemas se contagien a los demás, posiblemente afectando a la estabilidad financiera europea. Además, la incertidumbre que se genera con soluciones *ad hoc* en Europa, como se ha visto recientemente en el caso de Chipre, ha mostrado la importancia de establecer un marco legal claro y creíble que respalde la resolución de

los bancos. Sin tal marco, las decisiones se adoptan por lo general tarde y de manera improvisada. Cualquier solución que no implique un rescate inmediato parece sorprender a los acreedores y a los mercados. Esto tendrá que cambiar. Tras los acontecimientos de Chipre, los mercados deberían haberse convencido de que Europa actúa con seriedad y con el compromiso de emplear el rescate interno y, por tanto, de poner fin a la cultura del rescate público.

Aunque Europa ya ha demostrado su determinación, el establecimiento de un marco creíble de resolución asegurará que dispone también de las competencias y los instrumentos necesarios. El final de los rescates públicos es fundamental no solo para mejorar la disciplina de mercado sino también para asegurar que aquellos que se apropian de las ganancias son también los que cubren las pérdidas. Sería, sin embargo, un error creer que no habrá más bancos con problemas una vez que haya entrado en funcionamiento el MUS y que la responsabilidad de supervisión haya sido transferida al BCE. Así, para que el MUS sea eficaz, es preciso que se complemente con un MUR que se ocupe de los bancos inviables. Por esta razón es crucial que el marco del MUR se aplique cuando el MUS esté ya operativo. Desde el punto de vista del BCE, solo si el MUS se complementa con un MUR con un respaldo común podrá acabarse con la espiral de retroalimentación entre emisores soberanos y bancos, asegurando con ello que el mecanismo de transmisión de la política monetaria recupere su normal funcionamiento.

El MUR necesitaría de varios componentes para ser eficaz.

Aunque la propuesta de la Comisión Europea aún se está debatiendo, a continuación se exponen cuáles deberían ser, desde mi punto de vista, sus principales características:

1) El MUR debería organizarse en torno a una Autoridad Única de Resolución (la autoridad de resolución) sólida e independiente, dotada de las competencias necesarias. Esto permitiría adoptar medidas inmediatas y coordinadas, especialmente en el caso de los bancos transfronterizos. La experiencia ha demostrado repetidas veces que la mera coordinación entre las autoridades nacionales no es suficiente en un proceso de resolución bancaria transfronteriza. El éxito de una resolución requiere una actuación pronta y decidida. Aunque los aspectos organizativos de la autoridad de resolución deben decidirse aún, para la consecución de sus objetivos la autoridad debería ser fuerte, independiente y preferiblemente autónoma; asimismo, debería colaborar estrechamente con el MUS y con la Comisión Europea.

2) La autoridad de resolución debería contar con fondos adecuados para la financiación de la resolución. De hecho, para que el mecanismo de resolución funcione bien y sea creíble, la autoridad debería tener acceso a un fondo de resolución europeo financiado con fondos privados. Este fondo debería ser prefinanciado mediante contribuciones del sector privado. Esto aseguraría que la autoridad tenga acceso a la financiación necesaria para emprender las acciones de resolución al menor coste posible, como es el caso de la FDIC en Estados Unidos.

3) Para asegurar la credibilidad del fondo, este debería tener

acceso a un respaldo temporal y neutro en términos fiscales a nivel de la zona del euro para ser utilizado como recurso de última instancia.

De hecho, para que el MUR sea eficaz, se requerirá un marco común de resolución que cuente con un amplio elenco de competencias e instrumentos. La propuesta de directiva sobre el rescate y la resolución de entidades de crédito prevé un conjunto armonizado de competencias de resolución, por lo que es esencial que su adopción sea una prioridad inmediata y sea aplicable antes de que el MUS entre en funcionamiento.

Un instrumento de resolución clave incluido en la propuesta de directiva, que todas las autoridades deberían tener, es la posibilidad de que los acreedores asuman los rescates bancarios (*bail-in*), lo cual conduciría a que la carga de las quiebras bancarias recayera principalmente sobre el sector privado y no sobre el contribuyente.

Según el nuevo estándar internacional sobre regímenes de resolución (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*) publicado por el Consejo de Estabilidad Financiera, que se ha incorporado en la citada directiva, las autoridades de resolución deberían poder depreciar los pasivos o determinar su conversión en capital de manera que se respete la jerarquía de los derechos de crédito en una liquidación. Así, cuando tiene lugar un rescate bancario asumido por los acreedores, la seguridad jurídica y la previsibilidad resultan esenciales. A pesar del efecto de contagio limitado, los aspectos idiosincráticos del rescate asumido por los depositantes sin garantías en Chi-

pre pueden seguir siendo un motivo de preocupación para los inversores. Los acreedores necesitan tener una imagen clara de lo que podría suceder en caso de quiebra bancaria. Esto es fundamental para evitar una volatilidad excesiva de los mercados, las retiradas masivas de depósitos bancarios, la escasez de capital y de liquidez y la sobrevaloración del riesgo. Esto se puede hacer respetando la jerarquía de los acreedores en caso de insolvencia, es decir, el orden en que estos sufrirán pérdidas en un rescate interno.

Para mejorar la seguridad jurídica y la previsibilidad se debe establecer un orden jerárquico claro en la financiación de las medidas de resolución. Las pérdidas y los costes de la resolución deberían ser soportados en primer lugar por los accionistas y subsecuentemente por los acreedores de la entidad en quiebra. Solo a partir de ese momento se debería acudir al sector privado para financiar la resolución mediante el fondo de resolución. Entonces, y solo en última instancia, si los fondos acumulados para la resolución fueran insuficientes, podría haber un respaldo público temporal que financiara al fondo de resolución. Pero tal apoyo debería ser fiscalmente neutro y recuperarse mediante contribuciones *ex post* de los bancos. Esto aseguraría que el saneamiento del sector financiero es financiado en última instancia por el sector privado.

El uso de la alternativa privada (*bail-in*) para los rescates no debería crear incentivos equivocados a la entidad en cuestión para continuar con sus «negocios habituales». Al término del proceso de resolución, solo deberían sobrevivir las funciones esenciales y las «partes sanas» de la entidad

original, ya sea porque se vendan a un comprador del sector privado —como suele hacer la FDIC mediante el mecanismo *Purchase and Assumption* en Estados Unidos— o porque se transfieran a un banco puente. Debe quedar claro que el propósito de la resolución no es preservar la institución que ha fracasado como tal, sino asegurar la continuidad de las funciones que son esenciales para el sistema financiero en su conjunto.

Otra vía importante de proporcionar seguridad jurídica y previsibilidad en la resolución sería introducir un sistema armonizado de preferencia de los depositantes para los depósitos admisibles en la UE. Actualmente, en algunos Estados miembros, los depósitos tienen un estatus preferente en la jerarquía de derechos de crédito, mientras que en otros, los titulares de depósitos se sitúan en el mismo escalón que otros acreedores preferentes no garantizados del banco en situación de insolvencia. Esto podría implicar un tratamiento distinto de los depositantes según la localización de sus depósitos y conducir a una mayor fragmentación del mercado.

Introducir un sistema armonizado de orden de preferencia de los titulares de depósitos admisibles en la UE disminuiría el riesgo de retiradas masivas de depósitos bancarios, al reducir el incentivo de los depositantes no garantizados para retirarlos. Además, ayudaría a la resolución de los bancos ya que evitaría la tediosa tarea de separar los depósitos admisibles garantizados de los no garantizados. También permitiría que los depósitos no garantizados fueran transferidos o vendidos junto con los depósitos garantizados y, por tanto, incrementaría el valor de franquicia

del banco en resolución y sus partes esenciales. Sin embargo, cabe destacar que la consideración de los depósitos como créditos preferentes puede llevar a un incremento de los préstamos garantizados y a una reducción de los plazos de vencimiento en la financiación de los bancos. En cualquier caso, esto puede limitarse: 1) estableciendo un requerimiento mínimo de instrumentos de rescate privado (*bail-in*), calibrado para ofrecer un colchón (*buffer*) adecuado para la absorción de pérdidas, como ya se ha previsto en el proyecto legislativo de la UE, 2) introduciendo el Coeficiente de Financiación Estable Neta que los bancos tendrán que cumplir.

Otra razón a menudo esgrimida contra el estatus preferente de los depósitos es que puede aumentar el coste de la financiación *senior* no garantizada de los bancos. Este argumento ha de considerarse seriamente. Sin embargo, en este punto habría que hacer dos observaciones:

1) Se tiene que reconocer el cambio en la estructura del pasivo de los bancos producto del desapalancamiento del sistema. Con ratios futuras de préstamos sobre depósitos generalmente más bajas que en el periodo previo a la crisis y un orden de prioridad más claro de los acreedores de los bancos, el papel de la financiación de los bancos con deuda mayorista *senior* no garantizada ha evolucionado y probablemente seguirá evolucionando. Si queremos un sistema bancario más pequeño y menos apalancado, no se debe temer ni oponer resistencia a esta evolución.

2) El efecto total sobre los costes de financiación de los bancos no es directo, dada la com-

pensación que podría representar la financiación mediante depósitos más baratos. Actualmente más de la mitad de los países del G-20 han otorgado ya un estatus de acreedor preferente a los titulares de los depósitos, entre ellos Estados Unidos, sin diferencia de coste apreciable con los sistemas bancarios que no lo contemplan. Más aún, la calificación de los depósitos como créditos preferentes puede, en principio, reducir la probabilidad de insolvencia de las instituciones financieras. La consideración del depositante como acreedor preferente podría reforzar los incentivos de los acreedores no garantizados para vigilar de forma más efectiva la asunción de riesgos por los bancos. Esto implica que, aunque se incrementa la pérdida por insolvencia de los acreedores *senior* no garantizados como resultado de este orden de preferencia, es posible que la probabilidad de insolvencia descienda. Asimismo, como se dijo antes, reducir el riesgo de retiradas masivas de depósitos bancarios disminuye la probabilidad futura de quiebra.

Claramente, al aplicar el orden de prelación de los créditos, la autoridad de resolución debería tener en cuenta todos los factores relevantes y considerar especialmente: 1) el principio de menor coste para el contribuyente, 2) la estabilidad financiera y 3) el impacto en la economía real. Estos elementos podrían requerir una mayor flexibilidad en la aplicación del rescate privado (*bail-in*). Pero, a pesar de la indiscutible necesidad de flexibilidad, se debería asegurar la consistencia a nivel europeo y se deberían definir clara y estrictamente las exenciones.

Por último, el tercer pilar de la unión bancaria es un marco inte-

grado de protección de depósitos. El primer paso para conseguirlo podría ser la adopción de la propuesta de la Comisión de una directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos. Este marco debería garantizar la confianza del depositante y permitir que los sistemas de garantía nacionales, elaborados a partir de estándares comunes europeos, interactúen con el MUR. Las reglas de rescate privado (*bail-in*), con un claro tratamiento de los depositantes tanto en los procesos de resolución como de insolvencia, y el estatus de acreedor preferente de los depositantes, que reduce la probabilidad de que se recurra al Sistema de Garantía de Depósitos, harán que esta interacción resulte más fácil en una crisis real y facilitarán la implementación de un Sistema

de Garantía de Depósitos común en una fase posterior.

IV. CONCLUSIÓN

La decisión de establecer una verdadera unión bancaria es un paso fundamental para completar la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria, haciéndola más eficaz y más resistente. No está de más decir que no es el único paso. Tiene que complementarse con la finalización de la Unión en los ámbitos fiscal, económico y político, como argumentó el año pasado el presidente del Consejo Europeo Van Rompuy. En el área de política bancaria, como en estos otros ámbitos, hay que aprender del pasado: Europa tiene que crear una arquitectura exhaustiva y consis-

tente internamente. No podemos dejar de nuevo el proyecto a medio terminar. Por esa razón el MUS debe completarse con los otros pilares de la unión bancaria, y esta con acciones en otros ámbitos. Así, aunque Europa ha logrado grandes progresos, todavía queda mucho por hacer.

NOTAS

(*) Quiero agradecer la contribución de Barbara Attinger, Cécile Meys y Pär Torstensson. Las opiniones aquí presentadas son responsabilidad exclusiva del autor.

Traducción del inglés realizada por María Teresa Fernández Fernández, Universidad Rey Juan Carlos.

(1) Véase FITZPATRICK, T.J.; KEARNEY-MARKS, M., y THOMSON, J.B.: «The History and Rationale for a Separate Bank Resolution Process», Federal Reserve Bank of Cleveland.

(2) Dictamen del BCE (CON/2012/99), de 29 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c_03920130212es00010024.pdf