

LA CONSOLIDACIÓ INSTITUCIONAL DE LA UNIÓ ECONÒMICA I MONETÀRIA AL SI DE LA UNIÓ EUROPEA: PROPOSTES I REALITZACIONS*

Andreu Olesti Rayó**

Resum

La crisi econòmica i financera que es va iniciar fa una dècada, amb totes les seves conseqüències adverses, ha comportat l'adopció d'un conjunt normatiu que, tot i ser heterogeni i complex, ha propiciat un enfortiment de la Unió Econòmica i Monetària (UEM). En l'actualitat, sense la pressió per donar respostes immediates, les institucions de la Unió Europea (UE) i els seus països membres reflexionen sobre com simplificar i racionalitzar les accions adoptades i, simultàniament, proposen actuacions per avançar en l'aprofundiment de la UEM. En aquest treball examinem les propostes i les mesures que considerem més significatives dirigides a reforçar la governança econòmica de la UE i a completar la consecució de la Unió Bancària.

Paraules clau: Unió Europea; Unió Econòmica i Monetària; Unió Bancària.

THE INSTITUTIONAL CONSOLIDATION OF THE ECONOMIC AND MONETARY UNION WITHIN THE EUROPEAN UNION: PROPOSALS AND ACTIONS

Abstract

The economic and financial crisis that erupted a decade ago, with all its negative consequences, has led to the adoption of a regulatory framework that, despite its heterogenous and complex nature, has worked to strengthen the Economic and Monetary Union (EMU). At the present time, without the pressure to provide immediate solutions, the institutions of the European Union (EU) and its Member States are considering how to simplify and streamline the actions adopted while at the same time proposing measures for further developing the EMU. In this work, we examine the proposals and measures we consider of most relevance in strengthening the economic governance of the EU and completing efforts to achieve the banking union.

Key words: European Union; Economic and Monetary Union; Banking Union.

* Aquest article és una versió revisada i ampliada de la ponència presentada al XIV Seminari Conjunt de l'Institut Alemany de Recerca per a l'Administració Pública i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), celebrat a Barcelona el 27 de juny de 2019, amb el títol [El procés d'integració europea, avui](#).

** Andreu Olesti Rayó, catedràtic de dret internacional públic a la Universitat de Barcelona. Especialitzat en dret de la Unió Europea. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684. 08028 Barcelona. olesti@ub.edu, [@AndreuOlesti](#).

Article rebut el 12.09.2019. Avaluació cega: 21.09.2019 i 14.10.2019. Data d'acceptació de la versió final: 20.10.2019.

Citació recomanada: Olesti Rayó, Andreu. (2019). La consolidació institucional de la Unió Econòmica i Monetària al si de la Unió Europea: propostes i realitzacions. *Revista Catalana de Dret Públic*, 59. 36-51. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i59.2019.3355>

Sumari

1 El progressiu reforçament de la governança econòmica de la UE

1.1 Del Mecanisme Europeu d'Estabilitat al Fons Monetari Europeu

1.2 La intensitat en la coordinació de les polítiques econòmiques i pressupostàries dels estats membres

1.3 La creació d'un ministre d'Economia i Finances

2 La intenció de completar la UB

2.1 La supervisió prudencial, el rescat i la resolució de les entitats de crèdit

2.2 El Sistema Europeu de Garantia de Dipòsits

3 Consideracions i reflexions finals

Referències bibliogràfiques

L'1 de gener de 1999 es va constituir la Unió Econòmica i Monetària (UEM). Com és conegut, es va configurar com una unificació monetària, en què els estats membres participants transferien l'exercici exclusiu de les competències en política monetària; en canvi, la unió econòmica era merament nominal i se cimentava sobre la coordinació de les polítiques econòmiques dels estats membres. Harmonitzar-les prèviament mai no va ser una elecció sòlida sobre la qual fonamentar la unió monetària.

Les disposicions del Tractat de la Comunitat Europea exigien el compliment d'uns requisits de convergència nominal per als participants en la zona euro que es mantenen inalterables en l'actual Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE). En el seu inici, la sostenibilitat de l'euro depenia de la coordinació de les polítiques econòmiques nacionals. La seva garantia estava subjecta a un procés intergovernamental, liderat pel Consell, en què s'establien directrius i es formulaven recomanacions per orientar-les.

La crisi econòmica i financera, i especialment la seva intensitat i persistència, ha conduït a la reacció de les institucions europees i nacionals, que s'han vist obligades a adoptar un conjunt d'actuacions per alleugerir-ne les conseqüències. Les mesures s'han dirigit, en una primera instància, a evitar el col·lapse financer, que amenaçava a esfondrar el funcionament econòmic de la Unió Europea (UE), i, en segon lloc, a dotar-se d'instruments i mecanismes preventius per reduir la possibilitat que, en un futur, es repeteixin aquestes crisis.

En conseqüència, en els darrers anys el canvi introduït en l'operativitat de la UEM ha estat remarcable: la crisi en va posar al descobert les vulnerabilitats, els desequilibris i els problemes de funcionament i va donar lloc a l'adopció d'un complex entramat de diversa naturalesa, que es fonamenta en el dret comunitari i en el dret internacional públic, sobre qüestions similars, amb la pretensió d'assolir finalitats semblants, la qual cosa ha donat lloc a la creació d'un conglomerat normatiu heterogeni i mancat de transparència.¹

Malgrat això, independentment d'altres consideracions, aquesta actuació ha reforçat i aprofundit la governança econòmica a la UE. Les solucions aportades han obeït a la necessitat de donar respostes ràpides als problemes que ocasionava la greu situació desencadenada. L'activitat desenvolupada en els últims anys, en moltes ocasions amb caràcter d'urgència, ha motivat el llançament de propostes per les institucions comunitàries dirigides a completar i perfeccionar el funcionament de la UEM.

En efecte, amb una situació més consolidada i sense la necessitat de donar resposta immediata als problemes que ocasionava la crisi econòmica i financera, les institucions comunitàries reflexionen sobre quins han de ser els elements sobre els quals se sustenti l'avanç en la integració de la UEM. En aquest sentit cal assenyalar, com a element central d'aquesta estratègia, l'anomenat Informe dels cinc presidents, presentat el 22 de juny de 2015 pel president de la Comissió, Jean-Claude Juncker, que va lliurar un document que constitueix un full de ruta, amb l'objectiu de conduir a la plena realització de la UEM.² L'Informe va ser seguit per una sèrie de comunicacions, propostes legislatives i mesures presentats per la Comissió el desembre de 2017, en què s'estableix un full de ruta sobre l'aprofundiment de la UEM. El debat sobre la seva realització es troba en curs i, probablement, una bona part de les accions proposades no veuran la llum, ja que difícilment assoliran el consens necessari entre els països membres.

Així mateix, s'han de subratllar les reunions dutes a terme per caps d'Estat o de Govern dels països de l'euro, l'última de les quals va tenir lloc el passat 21 de juny d'enguany, i les reunions dels ministres d'Economia i Finances dels països de l'euro (l'anomenat Eurogrup), l'última de les quals va tenir lloc el 13 de juny.

Assenyalem a continuació alguns dels elements més significatius que es troben en la discussió sobre quin és l'estat de les realitzacions dirigides a consolidar i aprofundir la UEM.

1 (De Gregorio Merino, 2015: 75).

2 L'informe es titula *Realitzar la Unió Econòmica o Monetària Europea* i es pot trobar en aquesta [pàgina web](#). El document va ser elaborat per Jean-Claude Juncker, "en estreta col·laboració" amb el president del Consell Europeu, Donald Tusk, (en la seva funció de president de l'anomenada Cimera de l'Euro, això és la reunió dels caps d'Estat o de Govern dels països que formen part de la UEM), el president de l'Eurogrup (reunió dels ministres d'Economia i Finances dels països de la zona euro), Jeroen Dijsselbloem, el president del Banc Central Europeu (BCE), Mario Draghi, i el president del Parlament Europeu, Martin Schultz.

1 El progressiu reforçament de la governança econòmica de la UE

1.1 Del Mecanisme Europeu d'Estabilitat al Fons Monetari Europeu

Com és conegut, el 2010 i com a conseqüència de les tensions en els mercats de deute públic, en una situació d'extrema gravetat amb una profunda falta de confiança dels mercats per finançar alguns països, la UE va acordar l'adopció d'un conjunt de mesures urgents per intentar revertir la situació.

Entre elles, els membres de la zona euro van constituir una societat anònima luxemburguesa que va rebre el nom de Facilitat Europea d'Estabilització Financera (FEEF), per concedir ajuda financera als estats en dificultats. Aquesta entitat es finançava al mercat internacional de capitals amb el suport dels avals conferits pels països membres accionistes. En contraprestació a l'ajut, els beneficiaris acceptaven un programa d'ajustos econòmics i pressupostaris per reduir el dèficit públic i garantir la sostenibilitat del deute.³ Aquesta societat es constituïa amb caràcter temporal i es va preveure que es liquidaria el 30 de juny de 2013.

La FEEF va ser substituïda pel Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE). El MEDE es va constituir mitjançant un tractat signat el 2 de febrer de 2012 pels estats participants en la UEM.⁴ Des de l'1 de juliol de 2013, s'ha convertit en l'únic instrument que concedeix assistència financera als països de la zona euro amb dificultats per capitalitzar autònomament.⁵

El MEDE és una organització internacional, amb seu a Luxemburg, l'objectiu principal del qual és "mobilitzar fons i donar suport a l'estabilitat sota una estricta condicionalitat, adaptada a l'instrument d'assistència financera elegit, als membres del MEDE que experimentin, o corrin el risc de experimentar, greus problemes de finançament, quan això sigui indispensable per salvaguardar l'estabilitat financera de la zona de l'euro en el seu conjunt i dels seus estats membres" (article 3). Per dur a terme el seu propòsit, en el tractat constitutiu es preveu la dotació d'un conjunt d'eines, com ara la capacitat de concedir préstecs amb la finalitat específica de recapitalitzar les entitats financeres d'un estat membre amb dificultats financeres o l'adquisició de títols de deute públic emesos per un membre del MEDE.

Després d'haver-se consolidat, la Comissió, el desembre de 2017, va llançar la proposta de constituir un Fons Monetari Europeu (FME) que es crearia a partir de la transformació del MEDE.⁶ L'FME el succeiria i n'assumiria els drets i obligacions. Aquest s'incorporaria al marc institucional de la UE i estaria subjecte a les seves regles de funcionament. La mutació de l'organització s'hauria de realitzar a partir d'un acord dels estats membres participants en la UEM en què es transferís el capital del MEDE al nou FME.

El futur FME assumiria les funcions encomanades al MEDE i, a més, tindria assignades noves tasques. Així, l'FME podria constituir un mecanisme de protecció comú per al fons únic de resolució (FUR), al si de la Unió Bancària (UB), que s'activaria quan els recursos posats a disposició d'aquest últim fossin insuficients per fer front a una reestructuració d'una entitat financera. Aquest recurs hauria de ser fiscalment neutre en la mesura que qualsevol desemborsament realitzat a una entitat financera seria, en teoria, recuperat a mitjà termini.

Pel que fa a la presa de decisions, es preveu que les importants, és a dir, les que tinguin repercussions financeres, s'adoptin per unanimitat; ara bé, es designa una majoria qualificada reforçada, que requereix l'aprovació pel 85% dels vots, per a determinades decisions concretes. Així mateix, el FUR estaria obligat a retre comptes de les seves activitats davant els parlaments nacionals dels estats membres i davant les instàncies comunitàries (Parlament Europeu, Consell i Comissió).⁷

La proposta de reglament esbossada, per a la qual es requereix la unanimitat en el Consell, no suscita el consens generalitzat entre els estats membres i la doctrina. En efecte, les negociacions no avancen. Al contrari, en la Cimera de l'Euro de desembre de 2018 es va decidir, arran de les exigències de la denominada

3 (Pastor Palomar, 2014: 297-298).

4 El text del Tractat MEDE es pot consultar en el BOE núm. 239 de 4 d'octubre de 2012.

5 La complexitat de la naturalesa jurídica del MEDE ha estat objecte de múltiples debats entre la doctrina; vegeu a títol il·lustratiu, Martínez Mata (2013: 75-89).

6 Proposta de Reglament del Consell relativa a la creació del Fons Monetari Europeu, COM (2017) 827 final de 6 d'octubre de 2017.

7 Estatuts del Fons Monetari Europeu, a l'annex a la Proposta de Reglament del Consell relativa a la creació del Fons Monetari Europeu, COM (2017) 827 final de 6 de desembre de 2017.

Nova Lliga Hanseàtica (integrada pels ministres de Finances de la República Txeca, Dinamarca, Estònia, Finlàndia, Irlanda, Letònia, Lituània, els Països Baixos, Suècia i Eslovàquia), que el MEDE conservaria el caràcter intergovernamental, cosa que tancava la possibilitat de transformar-lo en una instància comunitària. Això no obstant, es mantenia la possibilitat d'incloure dins el seu articulat una funció de protecció que pogués fer front a hipotètiques insuficiències del FUR.⁸ En aquest sentit s'ha de subratllar que l'Eurogrup, en la reunió de 13 de juny de 2019, va assolir l'acord polític sobre una proposta de revisió del Tractat del MEDE que inclou, entre d'altres, la previsió d'un mecanisme comú de protecció pressupostària davant futures resolucions bancàries i l'establiment de mecanismes de cooperació entre la Comissió i el MEDE.⁹

1.2 La intensitat en la coordinació de les polítiques econòmiques i pressupostàries dels estats membres

La coordinació de les polítiques econòmiques abans de la crisi es fonamentava, essencialment, en unes actuacions consensuades entre els estats membres. L'únic àmbit en què s'establí un mecanisme que implicava obligacions jurídiques als destinataris era la política pressupostària i amb la finalitat de garantir que el dèficit públic dels participants no superés el 3%. En efecte, a l'inici de la UEM es va constituir l'anomenat Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC), els elements centrals del qual són dos: el Reglament 1466/97, relatiu al reforçament de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques (que és definit com l'instrument preventiu), i el Reglament 1467/97, referent a l'acceleració i la clarificació del procediment de dèficit excessiu (que correspondria al denominat instrument correctiu).¹⁰

Arran de la crisi econòmica i financera, es va produir una revisió molt notable, mitjançant l'adopció d'un conjunt normatiu conegut com a *Six-Pack*. Aquest està integrat per sis actes legislatius, cinc reglaments i una directiva, que van ser adoptats el 16 de novembre de 2011. En puritat, dos d'ells alteren els reglaments que integren el PEC. Es tracta del Reglament del Parlament Europeu i el Consell 1175/2011, que modifica el denominat component preventiu, i el Reglament del Consell 1177/2011, que revisa el component corrector.¹¹ A part, es va aprovar també el Reglament 1173/2011, sobre l'execució efectiva de la supervisió pressupostària, dirigit a incitar el compliment dels components preventiu i corrector del PEC. És un reglament adreçat exclusivament als països que formen part de l'euro i integra una sèrie de sancions i multes (incloent-hi dipòsits sense interessos al Banc Central Europeu) amb la voluntat de garantir que compleixen amb major diligència el PEC.¹² Es pot considerar com un PEC "especial" per als membres de la zona euro, que regula les conseqüències, quan s'incompleix la regla de l'ajust fiscal i quan es detecten desviacions significatives, tot i que el dèficit públic sigui inferior al 3%.

Dins aquest conjunt normatiu es troba també el Reglament 1176/2011, la raó del qual és la correcció dels desequilibris excessius dels participants en la UEM. Aquest acte condueix a una supervisió de les polítiques econòmiques, que s'amplia més enllà de la vigilància pressupostària, i obre la porta al control d'altres indicadors diferents al dèficit públic i el deute públic.¹³ A l'efecte de garantir-ne el compliment efectiu, aquest acte té el seu instrument corresponent, el Reglament 1174/2011, en què es projecten les sancions en cas que els països no corregeixin els seus desequilibris de manera efectiva.¹⁴

8 Declaració de la Cimera de l'Euro de 14 de desembre de 2018, doc. EURO 503/18.

9 El text de la proposta de revisió del Tractat MEDE es pot consultar en aquesta [pàgina web](#).

10 Els dos reglaments es van aprovar el 7 de juny de 1997 i es van publicar en el DOUE L 209 de 2 d'agost de 1997.

11 Reglament del Parlament Europeu i del Consell 1175/2011, de 16 de novembre de 2011, pel qual es modifica el Reglament del Consell 1466/97, relatiu al reforç de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques, i Reglament del Consell 1177/2011, de 8 de novembre de 2011, pel qual es modifica el Reglament del Consell 1467/97, relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu. Tots dos publicats a DO L 306 de 23 de novembre de 2011.

12 Reglament del Parlament Europeu i del Consell 1173/2011, de 16 de novembre de 2011, sobre l'execució efectiva de la supervisió pressupostària en la zona de l'euro, DO L 306 de 23 de novembre de 2011.

13 Reglament del Parlament Europeu i del Consell 1176/2011, de 16 de novembre de 2011, relatiu a la prevenció i correcció dels desequilibris macroeconòmics, DO L 306 de 23 de novembre del 2011.

14 Reglament del Parlament Europeu i del Consell 1174/2011, de 16 de novembre de 2011, relatiu a les mesures d'execució destinades a corregir els desequilibris macroeconòmics excessius a la zona de l'euro, DO L 306 de 23 de novembre del 2011.

Finalment, es va adoptar la Directiva del Consell 2011/85, que defineix de manera precisa les característiques que han de presentar els pressupostos a l'efecte de garantir el compliment de les obligacions que el TFUE els imposa per evitar els dèficits públics.¹⁵

En aquest sentit convé esmentar l'anomenat Semestre Europeu, instituït el 2010 i aplicat per primera vegada el 2011. El Reglament 1175/2011 el formalitza incloent-lo en l'instrument preventiu. El Semestre té com a propòsit coordinar de manera més estreta les polítiques econòmiques dels estats membres, amb la intenció d'incrementar-ne la convergència i la sostenibilitat. En essència, s'instaura un procediment comú que sincronitza i harmonitza els calendaris de presentació i avaluació dels pressupostos. Es tracta de coordinar de manera integrada les polítiques econòmiques i mantenir, simultàniament, l'autonomia dels procediments de coordinació i supervisió prèviament existents, circumstància que genera una superposició que comporta una complexitat remarcable.¹⁶ En essència, és un instrument que permet a les institucions comunitàries interferir i incidir a priori en la formulació de les polítiques econòmiques dels estats membres, tot introduint límits a la discrecionalitat dels governs nacionals en el moment d'elaborar els projectes de pressupostos.¹⁷

Amb posterioritat, l'any 2013, es van adoptar dos reglaments, la voluntat dels quals era reforçar la governança econòmica a la zona de l'euro (coneguts com a *Two-Pack*).¹⁸ Es tracta del Reglament 473/2013, l'objectiu del qual és l'establiment de calendaris pressupostaris comuns per a tots els països de la UEM, així com normes per al seguiment i l'avaluació dels plans pressupostaris per part de la Comissió. En el cas que es produeixin greus incompliments de les normes del PEC, la Comissió pot sol·licitar la seva revisió. A més, s'estipula que els membres de l'eurozona que estiguin sotmesos a un procediment de dèficit excessiu han de presentar un programa d'associació econòmica en què es detallin les mesures polítiques i les reformes estructurals necessàries per aconseguir una correcció eficaç i duradora del dèficit excessiu. El Consell adoptarà, a proposta de la Comissió, un dictamen sobre l'esmentat programa.

El segon acte és el Reglament 472/2013, que afecta els estats membres que pateixen, o corren el risc de patir, greus dificultats en relació amb la seva estabilitat financera. Té la finalitat d'establir normes per reforçar la supervisió econòmica i pressupostària dels països de la UEM amb greus problemes en la sostenibilitat de les finances públiques o que hagin rebut o sol·licitat ajuda financera del MEDE o d'una altra institució financera internacional.

Al costat d'aquests instruments jurídics de dret derivat s'ha d'afegir que, en el moment més àlgid de la crisi, es va proposar la creació d'un pacte que assumís major rigor pressupostari i que reforcés la disciplina prevista en el PEC. La cristallització jurídica d'aquesta intenció va ser el Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança de la Unió Econòmica i Monetària (TECG), signat el 2 de març de 2012 per 25 països membres de la UE i que va entrar en vigor l'1 de gener de 2013, després que 12 participants de la UEM l'haguessin ratificat. Aquest Tractat, conegut col·loquialment com a *Fiscal Compact*, es considera com una "cura d'urgència provisional i transitòria" que intenta dotar de més solidesa el component econòmic de la UEM.¹⁹ Es tractava d'una solució d'emergència adoptada en una fase de crisi profunda. L'acte, que ha suscitat moltes crítiques de diversa naturalesa, conté una anomenada "regla d'estabilitat pressupostària" que suposa l'obligació d'equilibrar els pressupostos de les administracions públiques, de manera que el dèficit estructural no superi el 0,5% del PIB (s'admet la possibilitat d'una desviació temporal si concorren circumstàncies excepcionals), però es permet l'ampliació del dèficit estructural a l'1% si la diferència entre el deute públic i el PIB és inferior al 60% i "els riscos per a la sostenibilitat a llarg termini de les finances públiques siguin baixos". Aquestes limitacions que restringeixen la disciplina pressupostària dels països participants es trobaven recollides, tot i que formulades de manera diferent, al PEC, la qual cosa porta com

15 Directiva del Consell 2011/85, de 8 de novembre de 2011, sobre els requisits aplicables als marcs pressupostaris dels estats membres, DO L 306 de 23 de novembre de 2011.

16 (López Escudero, 2015: 371).

17 (Carrera Hernández, 2018: 55).

18 Reglament 473/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, sobre disposicions comunes per al seguiment i l'avaluació dels projectes de plans pressupostaris i per a la correcció del dèficit excessiu dels estats membres de la zona de l'euro, i el Reglament 472/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, sobre el reforçament de la supervisió econòmica i pressupostària dels estats membres de la zona de l'euro, l'estabilitat financera dels quals experimenta, o corre el risc d'experimentar, greus dificultats. Tots dos publicats a DO L 140 de 27 de maig de 2013.

19 (Martín y Pérez de Nanclares, 2012: 426).

a conseqüència l'increment del grau de complexitat derivat de la introducció de règims jurídics similars en instruments de naturalesa i àmbit d'aplicació diferents.²⁰

Aquest procés ha comportat una progressiva centralització de les mesures relatives al govern econòmic, per una doble via: una imposada per la normativa comunitària i un altra d'autoimposada pels estats membres mitjançant l'adopció d'un tractat internacional.²¹ De tota manera, a la pràctica, la rellevància que té el TCEG és poc significativa, i s'ha sostingut que, tot i que es tracta d'un tractat internacional en vigor subscrit pels estats membres, la seva incidència no difereix de les declaracions d'intencions, com les conclusions del Consell, i així és caracteritzat com un instrument polític, essencialment simbòlic i subòptim.²²

En qualsevol cas, la Comissió ha suggerit la integració dels elements que considera essencials del TCEG en el dret de la UE, amb la intenció de donar contingut a l'article 16 del TCEG, en què es preveu que s'adoptin les mesures necessàries per incorporar el contingut del TCEG al marc jurídic de la UE. En aquest sentit, el 6 de desembre de 2017, la Comissió va presentar una proposta de Directiva del Consell per la qual s'estableixen disposicions per reforçar la responsabilitat fiscal i l'orientació pressupostària a mitjà termini als estats membres.²³ Tot i aquesta expressió de voluntat de la Comissió, la realitat és que la idea no ha estat acollida amb gaire bona predisposició per alguns dels actors que participen en el procediment legislatiu de la UE. Així, en el dictamen a la proposta, el Banc Central Europeu (BCE) ha expressat que el seu contingut es desvia de les disposicions previstes al TCEG, que aquest últim continuaria en vigor i que l'aprovació d'aquest acte debilitaria les regles sobre la disciplina pressupostària.²⁴ En conseqüència, el TCEG no desapareixeria, tot i que moltes de les seves disposicions són irrellevants, i que la seva incorporació i integració al marc jurídic de la UE és deficient.²⁵

1.3 La creació d'un ministre d'Economia i Finances

La Comissió ha considerat que la creació d'un ministeri europeu d'Economia i Finances seria un pas important en la consolidació de la UEM. Per això, el desembre de 2017, va adoptar una Comunicació en què proposava la instauració d'aquesta figura, que, en cas d'arribar a bon port, ocuparia el càrrec de vicepresident de la Comissió i president de l'anomenat Eurogrup. La Comissió expressa que aquesta instància no representaria un estadi més en la burocratització de la UE, sinó que assumiria funcions que ja desenvolupen altres organismes i que facilitaria la creació de sinergies.²⁶

La institució comunitària considera que, de manera similar a l'alt representant de la UE per a Assumptes Exteriors i Política de Seguretat, el nou càrrec ha de compaginar la condició de vicepresident de la Comissió amb la de president de l'Eurogrup, és a dir, la reunió dels ministres d'Economia dels estats membres que integren la UEM. Aquesta circumstància comportaria la formulació d'una altra instància "híbrida" a mig camí entre l'intergovernalisme i el mètode comunitari. El ministre presidiria el Consell de Governadors del futur FME, en la mesura en què el president de l'Eurogrup du a terme aquesta tasca en el MEDE; així mateix, i, com a membre del col·legi de comissaris, hauria de retre comptes davant el Parlament Europeu i estar-ne sotmès a l'aprovació prèvia.

La justificació de la proposta se sustenta en la conveniència d'avançar en la coherència i eficàcia en la governança europea, afavorir la rendició de comptes i la transparència dels processos de presa de decisions dels responsables de les polítiques comunitàries. En principi, el nou càrrec tindria assignades diverses funcions, entre les quals se subratlla el fet d'assumir la responsabilitat de la promoció de l'interès general de la zona euro i de ser-ne el representant internacional. La seva existència podria tenir conseqüències positives

20 (Carrera Hernández, 2012: 20).

21 (Fabbrini, 2016: 24).

22 (Laffan i Schlosser, 2016: 243).

23 COM (2017) 824 final de 6 de desembre de 2017.

24 Opinion of the European Central Bank of 11 May 2018 on a proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States (CON/2018/25), doc. 8948/18, 16 de maig de 2018.

25 (Carrera Hernández, 2019: 228-229).

26 *Un ministro europeo de Economía y Finanzas*, comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Consell i al Banc Central Europeu, COM (2017) 823 final de 6 de desembre de 2017.

sobre les relacions exteriors de la UEM, en la mesura que simplificaria la representació exterior de la UE i n'enfortiria el pes polític.²⁷ Es tractaria que fos l'interlocutor de l'euro en les relacions internacionals, tot representant-lo en les instàncies internacionals. De totes maneres, no s'ha d'oblidar que la representació exterior de la UEM està molt fragmentada, i que hi ha obstacles de diversos tipus que la dificulten.

A més, la Comissió estima que el ministre reforçaria la coordinació de les polítiques econòmiques a la UE i facilitaria la coherència entre les diferents actuacions polítiques. Entre elles, tindria al seu càrrec la supervisió de les polítiques pressupostàries dels estats membres i seria el responsable de l'aplicació del PEC. Inclouria també entre les seves funcions la supervisió dels instruments pressupostaris de la UE, tant del pressupost comunitari com d'altres mecanismes financers com els fons estructurals i d'inversió europeus. Ara bé, la possibilitat d'assumir aquestes responsabilitats no és pacífica. Efectivament, s'ha suggerit que si la concreció d'aquest representant suposa una millora en la governança econòmica, per què la persona encarregada de vetllar pel compliment de la prudència fiscal dels estats és la mateixa que haurà de presidir el grup que fixi la direcció econòmica general de la UE i que, al mateix temps, haurà de ser el responsable del desemborsament dels fons als països amb problemes?²⁸ En efecte, aquesta figura tindria simultàniament tasques de supervisió de l'actuació dels estats membres amb responsabilitats que comporten gestionar activitats que entren en contradicció amb les primeres.

2 La intenció de completar la UB

L'oportunitat de realitzar la UB s'origina arran de la crisi econòmica i financera. Entre les causes que la van propiciar se sol esmentar la resistència d'alguns supervisors nacionals a reconèixer la gravetat dels seus problemes domèstics, una tendència a minimitzar les pèrdues financers internes i els riscos que havien assumit algunes entitats creditícies. Aquesta laxitud, que podria estar relacionada amb un cert dèficit de diligència dels supervisors estatals, es manifesta clarament en entitats catalogades com a elements clau en l'economia estatal i que, en moltes ocasions, mantenen vincles molt estrets amb la classe política nacional.

Davant aquesta situació es va obrir la possibilitat que la UE adoptés les mesures necessàries per tal d'assistir directament les entitats en crisi, sense que els estats assumissin el cost del finançament. Ara bé, perquè això fos realitzable, les institucions europees havien de ser capaces de fiscalitzar tot el procés vital: des dels inicis, examinant-ne la idoneïtat per poder exercir una activitat d'intermediació, fins a la satisfacció de les condicions que permetin un exercici prudencial de la seva activitat, la verificació de la seva observança i l'establiment de les conseqüències que es derivarien del seu incompliment.

En aquest context, la UB es fonamenta sobre l'anomenat Codi normatiu únic (*Single Rule Book*), que disciplina els requisits de capital i les condicions de supervisió prudencial que han de satisfer les entitats de crèdit i les empreses d'inversió. Aquest està integrat per la Directiva 2013/36, que regula l'accés a l'activitat (i la seva supervisió),²⁹ i el Reglament 575/2013 sobre els requisits prudencials que han d'obeir,³⁰ els quals constitueixen, conjuntament, el marc jurídic que reglamenta l'accés a l'activitat, les funcions de supervisió i les disposicions prudencials de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió. En aquest sentit, en el Reglament 575/2013, s'implanten els criteris prudencials de capital, liquiditat i risc de crèdit. En síntesi, les exigències previstes plantegen que les entitats creditícies mantinguin un capital (fons propis) que sigui suficient per cobrir pèrdues inesperades i mantenir la solvència en cas de crisi. La Directiva 2013/36 estableix les normes sobre coixins de capital, remuneració i incentius dels banquers, supervisió prudencial i govern corporatiu.

La implementació normativa no és suficient. Les institucions comunitàries reconeixen que el sistema financer europeu continua mantenint una exposició elevada a determinats riscos que són susceptibles de

27 (Álvarez Verdugo, 2019: 146).

28 (Enderlein i Haas, 2015: 13).

29 Directiva 2013/36 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relativa a l'accés a l'activitat de les entitats de crèdit i a la supervisió prudencial de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, per la qual es modifica la Directiva 2002/87/CE i es deroguen les directives 2006/48/CE i 2006/49/CE, DO L 176 de 27 de juny de 2013.

30 Reglament 575/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre els requisits prudencials de les entitats de crèdit i les empreses d'inversió, pel qual es modifica el Reglament 648/2012, DO L 176 de 27 de juny de 2013.

poder desequilibrar l'estabilitat financera a la UE i que, en conseqüència, es fa necessari incrementar-ne la resiliència davant futures turbulències financeres. Entre els perills detectats, es vol donar prioritat a la reducció dels anomenats préstecs de dubtós cobrament, per les elevades ràtios que tenen les entitats financeres d'alguns països membres. Al respecte, la Comissió va presentar, el 23 de novembre de 2016, unes propostes legislatives per modificar la Directiva 2013/36 i el Reglament 575/2013,³¹ alguna de les quals ja ha vist la llum, com la Directiva 2019/878, de 20 de maig d'enguany.³²

2.1 La supervisió prudencial, el rescat i la resolució de les entitats de crèdit

El mecanisme únic de supervisió (MUS), instituït el 15 d'octubre de 2013 mitjançant el Reglament del Consell 1024/2013, és un altre instrument sobre el qual se sustenta la UB.³³ El MUS és un organisme integrat pel BCE i les autoritats supervisores nacionals, que té encomanada la tasca d'inspeccionar les entitats de crèdit de la zona euro.³⁴ No es tracta d'una federació de supervisors nacionals o un col·legi de supervisors, ja que el BCE és el màxim responsable del seu funcionament i, en conseqüència, se li concedeix un conjunt de facultats per exercir de manera efectiva les seves funcions.³⁵ Tampoc no és una autoritat supervisora única, ja que la responsabilitat de la supervisió bancària en els estats membres participants no està totalment desnacionalitzada. En efecte, l'exercici quotidià de les competències de supervisió bancària es distribueix entre el BCE i les autoritats nacionals, tot i que el BCE n'està al càrrec.³⁶ Aquestes últimes s'ocupen de la fiscalització de les entitats de crèdit menys significatives (sota l'autoritat, la coordinació i el control del BCE). En canvi, la tutela i la vigilància de les anomenades "entitats de caràcter significatiu" recauen en el BCE.³⁷

El Reglament 1024/2013 atribueix al BCE poders i funcions específics per supervisar prudencialment les entitats de crèdit dels estats participants en la UEM. El MUS no inclou tot el sistema financer i comprèn les entitats de crèdit individualment. Addicionalment s'estén a la supervisió de les societats financeres de cartera i la supervisió de les societats financeres mixtes; se n'exclouen de manera explícita les empreses d'assegurances. És un instrument orientat, principalment, als països de la zona euro, però és flexible i es pot estendre a qualsevol membre de la UE, independentment de la seva divisa, si manté una "cooperació estreta" entre les autoritats competents de l'Estat en qüestió i el BCE.

Des d'una altra perspectiva, el MUS hauria de ser vist més aviat com un marc regulador, una instància que regeix la implementació d'una legislació específica de la UE, identificant les administracions pertinents i regulant l'exercici dels seus poders, les seves interaccions recíproques i les seves relacions amb actors privats. El marc regulador distribueix l'exercici de tasques de supervisió financera entre una multiplicitat d'organismes nacionals, de la UE i mixts. Per tant, el procés d'implementació implica una organització variable i heterogènia, que està dominada funcionalment per una institució de la UE, el BCE.³⁸

31 Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell per la qual es modifica la Directiva 2013/36, pel que fa als exempts, les societats financeres de cartera, les societats financeres mixtes de cartera, les remuneracions, les mesures i les facultats de supervisió i les mesures de conservació del capital, COM (2016) 854 final de 23 de novembre de 2016, i Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament 575/2013 pel que fa a la ràtio de palanquejament, la ràtio de finançament estable net, els requisits de fons propis i passius admissibles, el risc de crèdit de contrapart, el risc de mercat, les exposicions a entitats de contrapartida central, les exposicions a organismes d'inversió col·lectiva, les grans exposicions i els requisits de presentació i divulgació d'informació, i pel qual es modifica el Reglament 648/2012, COM (2016) 850 final de 23 de novembre de 2016.

32 Directiva 2019/878 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de maig de 2019, per la qual es modifica la Directiva 2013/36 pel que fa als ens exempts, les societats financeres de cartera, les societats financeres mixtes de cartera, les remuneracions, les mesures i les facultats de supervisió i les mesures de conservació del capital, DO L 150 de 7 de juny de 2019.

33 Reglament 1024/2013 del Consell, de 15 d'octubre de 2013, que encomana al Banc Central Europeu tasques específiques respecte de polítiques relacionades amb la supervisió prudencial de les entitats de crèdit, DO L 287 de 29 d'octubre de 2013.

34 La cooperació, dins el MUS, entre el BCE i les autoritats nacionals, es regula en el Reglament del BCE 468/2014 de 16 d'abril de 2014.

35 (López Escudero, 2014: 197).

36 (Ferran, 2015: 61).

37 Les característiques que han de tenir les entitats per ser qualificades com de caràcter significatiu es troben definides en l'article 6.4 del Reglament 1024/2013. Hi ha diverses maneres d'adquirir aquest caràcter i les més significatives són: les entitats que gaudeixin d'uns actius superiors a 30.000 milions d'euros, o les entitats en què la ràtio dels seus actius totals respecte del PIB de l'Estat membre participant d'establiment superi el 20%, llevat que el valor total dels seus actius sigui inferior a 5.000 milions d'euros.

38 (Chiti i Racine, 2018: 103-104).

Les normes i els procediments per al rescat i la resolució de les entitats del sistema financer es van adoptar el maig de 2014, mitjançant la Directiva 2014/59.³⁹ La qüestió que es deriva de fons és que les entitats bancàries han gaudit d'un mecanisme especial i específic de resolució, allunyat dels principis generals de liquidació. L'element diferencial fonamental ha estat que les autoritats dels estats membres han injectat a les entitats en crisi diners dels contribuents, cosa que ha permès salvaguardar part del passiu, tot i que hagi estat a costa de posar en risc l'estabilitat del sector públic.⁴⁰

Inicialment, a més, aquestes injeccions de liquiditat han constituït ajudes públiques i el fet que s'hagin concedit incideix en les normes sobre lliure competència dins el mercat interior. La Comissió, en el seu moment, va determinar que els ajuts atorgats pels estats membres havien d'atendre un marc general sobre la base de principis comuns de la UE. A aquest efecte, va patrocinar un conjunt de comunicacions i directrius en què es definien i precisaven els principis i criteris que eren utilitzats per valorar la compatibilitat dels instruments financers aprovats pels estats amb el dret originari.⁴¹

Amb aquests antecedents, la UE ha adoptat un entramat normatiu amb el qual es pretén garantir una reestructuració o resolució ordenada de les entitats bancàries inviables. La motivació última consisteix a allunyar el cost d'aquest procés de l'esfera del contribuent (rescat extern amb càrrec a fons públics o *bail out*) i repercutir-lo sobre els inversors, els accionistes i els creditors de l'entitat (rescat intern o *bail in*).⁴²

La Directiva 2014/59 harmonitza les legislacions estatals sobre resolució bancària i preveu la cooperació entre les autoritats nacionals. Els atribueix uns poders i uns procediments comuns per afrontar els processos de resolució bancària, però els deixa un marge de discrecionalitat relativament ampli, en què les autoritats nacionals poden adoptar decisions divergents respecte a una mateixa situació fàctica. En tot cas, en aquest acte es coordinen, des d'una perspectiva material, els instruments posats a disposició per les autoritats estatals en matèria de reestructuració i resolució bancària: des de les mesures de prevenció a través de plans de reestructuració fins a les competències en matèria de resolució quan la recuperació sigui impossible.

Els objectius últims que preveu la Directiva són reduir la probabilitat de fallida de les entitats financeres i, en el cas que això passi, minimitzar-ne les pèrdues. En el supòsit de no viabilitat, les autoritats de resolució poden adoptar un conjunt de mesures que comprenen des de la venda total o parcial de les seves activitats de negoci (incloent-hi accions, actius, drets...) fins a la transmissió de part (o la totalitat) de les activitats de l'entitat afectada a una altra entitat "pont" controlada pel sector públic, incloent-hi la segregació de tots (o part) els actius danyats a una societat de gestió d'actius o la recapitalització de l'entitat. En aquest últim cas, el propòsit principal és que el cost del sanejament sigui sufragat per les entitats, els accionistes i els inversors. Així, les autoritats haurien d'imposar pèrdues als passius de l'entitat financera seguint un determinat ordre de prelación, segons el qual els primers als quals cal assignar aquestes pèrdues han de ser els accionistes i a continuació, els creditors (si bé aquests poden ser tractats de manera desigual si es justifica per raons d'interès públic i d'estabilitat financera). En aquest sentit, la Directiva 2014/59 s'ha modificat, mitjançant la Directiva 2017/2399, de 12 de desembre de 2017, per harmonitzar les legislacions estatals relatives a l'ordre de prelación dels creditors no preferents en cas de resolució d'una entitat financera.⁴³

Aquest marc harmonitzador és insuficient per a les entitats de crèdit que són supervisades pel MUS. De la mateixa manera que per a les entitats financeres significatives s'ha adoptat un instrument de supervisió específic i únic, es feia necessari que aquestes tinguessin un mecanisme de resolució concret que permeti l'aplicació centralitzada de la Directiva 2014/59 per una única autoritat.

39 Directiva del Parlament Europeu i del Consell 2014/59, de 15 de maig de 2014, per la qual s'estableix un marc per a la reestructuració i la resolució d'entitats de crèdit i empreses de serveis d'inversió, i per la qual es modifiquen la Directiva del Consell 82/891 i les directives 2001/24, 2002/47, 2004/25, 2005/56, 2007/36, 2011/35, 2012/30 i 2013/36 i els reglaments 1093/2010 i 648/2012 del Parlament Europeu i del Consell, DO L 173 de 12 de juny de 2014.

40 (Conlon i Cotter, 2016: 80).

41 (Pérez Rivarés, 2013: 103).

42 (Martínez Mata, 2019: 87).

43 Directiva del Parlament Europeu i del Consell 2017/2399, de 12 de desembre de 2017, per la qual es modifica la Directiva 2014/59, pel que fa a l'ordre de prioritats dels instruments de deute no garantit en cas d'insolvència, DO L 345 de 27 de desembre de 2017.

El Reglament 806/2014 crea el Mecanisme Únic de Resolució (MUR), que és un procediment uniforme per a la resolució de les entitats de crèdit subjectes al MUS.⁴⁴ Aquest està controlat per una autoritat única, que evita possibles interpretacions divergents de les disposicions que conté. Aquesta autoritat és la Junta Única de Resolució (JUR), que, des de l'1 de gener de 2015, s'ha constituït en una agència de la UE amb personalitat jurídica.

Al mateix acte es preveu la creació d'un FUR, que ajudi a finançar el cost de les resolucions quan les entitats en crisi siguin incapaces de cobrir les seves pèrdues. És un dels elements considerats essencials en la constitució de la UB, ja que estableix un mecanisme de protecció comú que permet desvincular el finançament estatal del bancari. No obstant això, en principi, la finalitat que es persegueix amb la constitució del FUR és garantir l'estabilitat financera del sistema més que no pas absorbir-ne les pèrdues o proporcionar capital a les entitats financeres en situació de resolució.⁴⁵

El finançament i les regles de funcionament del FUR queden exclosos de l'àmbit europeu. Els països membres (excepte Suècia i el Regne Unit) han optat per la creació d'un tractat internacional, l'Acord sobre la transferència i la mutualització de les aportacions al FUR, signat el 21 de maig de 2014, i que va entrar en vigor l'1 de gener de 2016. Aquesta opció intergovernamental respon a plantejaments pragmàtics, que obeeixen a la necessitat de garantir sense obstacles la creació i el funcionament del FUR. Alguns estats estaven greument preocupats per la possibilitat que les seves autoritats constitucionals poguessin pronunciar-se en contra del Reglament que regula el MUR i el FUR, si incloïa la possibilitat de mutualitzar els riscos bancaris i facilitar una transferència de recursos interestatal. L'alternativa d'una revisió ordinària del TFUE era arriscada i tenia poques possibilitats d'èxit, atenent la negativa expressa de dos membres.⁴⁶

El FUR estarà dotat amb, aproximadament, 55.000 milions d'euros, que és el volum de recursos equivalent a l'1% de l'import dels dipòsits garantits de totes les entitats de crèdit autoritzades en tots els estats membres participants, quantitat que haurà de ser recaptada progressivament fins a 2024 i finançada mitjançant contribucions de les entitats de crèdit que estan sotmeses al MUS. Des d'un inici, la quantitat assignada va ser considerada manifestament insuficient, especialment si la pretensió era generar confiança en el sistema, i es va estimar que, d'alguna manera, calia articular una font de finançament a la qual el FUR pogués recórrer en cas de necessitat.

En relació amb aquesta qüestió, es treballa en la definició d'un mecanisme de protecció pressupostària que actuï en cas d'extrema necessitat i quan la liquiditat del FUR no resulti suficient. Es faria servir com a últim recurs, i suposaria una mutualització temporal del possible risc. En principi, els països membres estan d'acord amb la pertinència de la seva existència i amb la conveniència que es tracti d'un instrument pressupostari neutre a mitjà termini, ja que les entitats beneficiàries tindrien l'obligació de tornar els fons públics prestats que haguessin utilitzat. En efecte, l'octubre de 2017, la Comissió va emfatitzar que el mecanisme de protecció hauria de satisfer un conjunt de criteris per ser operatiu en el supòsit d'una crisi econòmica, entre els quals s'assenyalen els següents: tenir la mida adequada per acomplir el seu paper, capacitat d'activació ràpida i neutralitat des del punt de vista pressupostari. No hi hauria d'haver espai per a consideracions nacionals ni segmentacions en la implementació. L'arquitectura financera i institucional hauria d'assegurar l'eficàcia total a l'hora d'assolir els objectius del mecanisme de protecció.⁴⁷

La pretensió principal d'aquest mecanisme de protecció, segons la Comissió, seria infondre confiança en el sistema bancari afermant la credibilitat de les mesures preses per la JUR. Com a instrument d'últim recurs, només s'activaria en cas que els fons disponibles del FUR fossin insuficients a l'efecte de capital o liquiditat.⁴⁸ Al marge d'altres funcions que hem comentat anteriorment, el futur FME (o el MEDE reformat) seria el proveïdor dels fons esmentats.

44 Reglament 806/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de juliol de 2014, pel qual s'estableixen normes uniformes i un procediment uniforme per a la resolució d'entitats de crèdit i de determinades empreses de serveis d'inversió en el marc d'un MUR i un FUR i es modifica el Reglament 1093/2010, DO L 225 de 30 de juliol de 2014.

45 (Busch, 2015: 298).

46 (De Gregorio Merino, 2015: 7-8).

47 *Document de reflexió sobre l'aprofundiment de la Unió Econòmica i Monetària*, COM (2017) 291 final de 31 de maig de 2017.

48 *Cap a la culminació de la unió bancària*, comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Banc Central Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, COM (2015) 587 final de 24 de novembre de 2015, p. 15.

2.2 El Sistema Europeu de Garantia de Dipòsits

L'estabilitat financera requereix l'organització d'un sistema de garantia de dipòsits (SGD). En les situacions de crisi, les entitats estan exposades a la possibilitat que la desconfiança dels dipositants produeixi una retirada de fons, que redueixi la liquiditat al sistema i agreugi la situació. Quan una unitat es declara insolvent, l'SGD reemborsa als dipositants fins a una determinada quantitat, anomenada nivell de cobertura. Des d'aquesta perspectiva, es considera que l'SGD aconsegueix diverses funcions: a més de protegir els dipositants, ajuda a reduir el contagi i a minimitzar els efectes que la manca de liquiditat d'un banc produeix en altres operadors econòmics.⁴⁹

La intensitat de la crisi va conduir a l'aprovació, pel Parlament Europeu i el Consell, de la Directiva 2009/14,⁵⁰ que elevava la cobertura bàsica de tots els titulars de comptes bancaris de la UE. La quantitat es va augmentar des de 20.000 euros per dipositant a 100.000 euros a partir del 31 de desembre de 2010.

Aquesta actuació d'urgència no evita la necessitat d'avançar en l'harmonització i coordinació dels SGD. Convé tenir en compte que, en l'actualitat, al si de la UE, subsisteixen desenes de sistemes que acompanyen diferents tipus de dipositants, amb nivells de cobertures variats. Aquesta heterogeneïtat respon a l'existència de diversos models d'organització bancària entre els estats, atès que coexisteixen països amb una gran concentració en poques entitats amb altres on abunden les entitats de mida reduïda.⁵¹

El marc legislatiu vigent en matèria de garantia de dipòsits es recull a la Directiva 2014/49, de 16 d'abril de 2014.⁵² Aquest acte constitueix un pas intermedi cap a una possible i futura integració dels SGD i permet la creació de sistemes transfronterers, però no crea un sistema únic. L'existència d'aquesta coordinació mínima en matèria de garantia de dipòsits no és obstacle perquè diverses instàncies emfatitzin la conveniència de crear un sistema europeu de garantia de dipòsits (SEGD) com a pas fonamental per aconseguir la plenitud de la UB.

En l'Informe dels cinc presidents, ja esmentat, es posava de manifest que el model actual dels sistemes nacionals de garantia de dipòsits era vulnerable a les pertorbacions econòmiques de caràcter "local". L'augment de la capacitat de resistència de la UB davant futures crisis requeria l'existència d'una garantia comuna.⁵³ Aquesta proporcionaria una cobertura d'assegurança sòlida i uniforme a tots els dipositants, independentment de la seva localització geogràfica a la UB. Seguint aquesta filosofia, la Comissió, el novembre de 2015, va presentar una proposta de SEGD⁵⁴ que dissenyava una profunda desvinculació de les entitats bancàries respecte del seu Estat d'origen, per reduir així la vulnerabilitat del conjunt del sistema davant pertorbacions locals de gran envergadura.

La proposta estableix un règim que, progressivament, i en tres etapes seqüencials, es constitueixi en un sistema totalment mutualitat: en primer lloc, un sistema de reassegurança que cobreixi una part de la manca de liquiditat i de l'excés de pèrdues dels SGD participants, seguit per un sistema de coassegurança que compregui una part cada vegada més gran de la falta de liquiditat i de les pèrdues dels SGD participants i que, amb el temps, derivi en un sistema d'assegurança ple que garanteixi totes les necessitats de liquiditat i les pèrdues dels SGD participants.

El règim proposat comporta que, en el moment de la finalització del procés, els SGD nacionals hagin transferit els fons i la gestió dels desemborsaments al SEGD. D'acord amb aquesta proposta, el SEGD estaria administrat per la JUR, en cooperació amb els SGD nacionals. La JUR combinaria les funcions de resolució i de garantia de dipòsits, la qual cosa permetria, segons l'opinió de la Comissió, gestionar els possibles conflictes d'interès entre les dues funcions, donant coherència i eficiència al procés de presa de decisions.

49 (Donnelly, 2018: 212).

50 Directiva 2009/14 del Parlament Europeu i del Consell d'11 de març de 2009 per la qual es modifica la Directiva 94/19 relativa als sistemes de garantia de dipòsits, pel que fa al nivell de cobertura i al termini de pagament, DO L 68 de 13 de març de 2009.

51 (Howarth i Quaglia, 2018: 196-202).

52 DO L 173 de 12 de juny de 2014.

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

54 Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament 806/2014 per tal d'establir un Sistema Europeu de Garantia de Dipòsits, COM (2015) 586 final de 24 de novembre del 2015.

Tot i que la constitució del SEGD s'ha considerat prioritària, la proposta continua sent objecte de discussions, sense que s'hagi arribat a un consens sobre la qüestió. Els debats al Parlament Europeu i al Consell assenyalen l'existència d'opinions oposades en relació amb el dibuix del sistema en l'etapa final, el termini per establir-lo i la diferent intensitat amb què els problemes heretats del passat, especialment els riscos adquirits, són presents en els règims bancaris nacionals. Al respecte, s'ha expressat la necessitat de garantir que les entitats financeres siguin prou sòlides, abans de poder compartir la càrrega d'una potencial fallida a dins de la UB.⁵⁵

La Comissió, l'octubre de 2017, en un intent per superar aquests obstacles, va proposar, de facto, una revisió de la seva proposta. En principi, la idea és mantenir-ne els objectius finals, però modificar-ne el disseny del sistema i el termini per implementar-lo. Així, en la primera fase de reassegurança, el SEGD únicament proporcionaria cobertura de liquiditat i no de pèrdues. En conseqüència, en el supòsit d'impagament d'un banc, els SGD nacionals haurien d'esgotar els seus fons abans que el SEGD intervingués.⁵⁶

3 Consideracions i reflexions finals

Del que s'ha comentat anteriorment es poden extreure les consideracions i reflexions finals següents.

Amb l'entrada en vigor del Tractat de la UE, l'1 de novembre de 1993, es va iniciar el procés que va portar la unió monetària –els països que s'hi han integrat han acceptat la imposició de restriccions i limitacions, tant procedimentals com materials– a l'exercici de les seves competències en l'àmbit de les seves polítiques econòmiques. Ara bé, des de l'esclat de la crisi el 2008, la UE ha desenvolupat una activitat febril per dotar-se d'instruments que li permetin un major control sobre els desequilibris pressupostaris i econòmics dels estats membres en general i dels països de la zona euro en particular. És més, s'ha considerat que la crisi ha provocat dues transformacions “silencioses” en l'estructura econòmica de la UE: l'acceptació d'assistència financera pública als estats membres de la zona euro, mitjançant la gestació d'eines que permeten aquest ajut, i la substitució de la disciplina de mercat de les economies domèstiques per disciplina burocràtica exercida per les institucions de la UE, especialment pel BCE.⁵⁷

Des d'una altra perspectiva, aquesta situació ha donat lloc a un conglomerat de normes heterogeni i poc transparent. Sens dubte, aquesta realitat necessita més transparència en la gestió de la governança econòmica, una millora dels mecanismes de rendició de comptes democràtics, una major preocupació per garantir la legitimitat democràtica de les actuacions de les institucions europees i el perfeccionament dels instruments de tutela dels drets dels particulars en els àmbits d'acció de la UEM.

En l'àmbit de la UB, s'han d'assenyalar els progressos produïts en relació amb el seu aprofundiment i consolidació. En efecte, s'ha produït un avanç remarcable en el desenvolupament de les bases normatives que estableixen els requisits de capital, liquiditat i risc de crèdit, així com les condicions de supervisió prudencial i de bon govern corporatiu que han de complir les entitats de crèdit, si bé les institucions europees i alguns estats membres consideren que el sistema financer continua excessivament exposat a riscos que poden posar en perill la seva estabilitat i que s'han de reduir.

A més, s'ha reforçat l'entramat normatiu adoptat per la UE que persegueix garantir la reestructuració i/o la resolució ordenada de les entitats de crèdit. L'objectiu a assolir és reduir la probabilitat que les entitats financeres siguin inviables i, en cas que sigui inevitable aquesta circumstància, que els costos de la resolució siguin assumits, principalment, pels accionistes i pels creditors de l'entitat. Així mateix, per a les entitats subjectes a la supervisió del MUS, s'ha previst un instrument, el FUR, la finalitat del qual és contribuir a finançar el cost de les resolucions de les entitats financeres sistèmiques en cas d'invialibilitat. Davant la hipòtesi que, en una nova crisi financera, la liquiditat d'aquest instrument fos insuficient, es dissenya un mecanisme de protecció, que actuaria en cas d'extrema necessitat, i que implicaria una mutualització temporal del risc. En principi, hi ha un cert consens, sempre que el mecanisme sigui pressupostàriament neutre, en el sentit que les entitats beneficiàries tindrien l'obligació de tornar els fons públics utilitzats.

⁵⁵ *La culminació de la unió bancària*, comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Banc Central Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, COM (2017) 592 final d'11 d'octubre de 2017.

⁵⁶ *La culminació de la unió bancària...*, op. cit., p. 11-12.

⁵⁷ (Ioannidis, 2016: 1281).

No obstant això, una de les assignatures pendents és l'absència d'un veritable SEGD, que ajudi a trencar l'anomenat cercle del deute bancari i sobirà i infongui més confiança a la ciutadania en el sistema financer, a la qual cosa també haurà de contribuir la creació d'un mecanisme de protecció comú d'últim recurs, abans esmentat, que garanteixi la solvència del FUR, si els fons d'aquest fossin insuficients davant determinats processos de resolució bancària. De totes maneres, la constitució d'aquests instruments, de caràcter fonamentalment mutualitzador, requereix que, prèviament, s'implementin un conjunt de mesures destinades a reduir el risc excessiu que assumeixen determinades entitats financeres dins la UE. Fins que aquest no disminueixi, hi ha un entrebanc de difícil solució: la desconfiança dels responsables dels sistemes bancaris més sanejats a assumir el cost d'un possible finançament de les pèrdues pels compromisos contrets per entitats d'altres països.

És evident també que la UE disposa en l'actualitat d'instruments, més eficients, per governar les decisions econòmiques dels seus estats membres i sortejar millor futures crisis. En qualsevol cas, el bon funcionament de la UEM requereix més intensitat en la integració econòmica i política. Aparentment, els països membres, després de l'experiència de la crisi econòmica, tenen la voluntat d'avançar en aquest sentit, i les institucions europees advoquen per continuar ampliant els mecanismes de coordinació que condueixen a una major integració econòmica.

Referències bibliogràfiques

- Álvarez Verdugo, Milagros. (2019). Las relaciones exteriores de la Unión Económica y Monetaria. Dins Andreu Olesti Rayo (coord.), *La profundización de la Unión Económica y Monetaria* (p. 127-149). Madrid: Marcial Pons.
- Busch, Danny. (2015). Governance of the Single Resolution Mechanism. Dins Danny Busch i Guido Ferrarini (ed.), *European Banking Union* (p. 281-335). Oxford: Oxford University Press.
- Carrera Hernández, Francisco Jesús. (2012). 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, 1-40.
- Carrera Hernández, Francisco Jesús. (2018). Reforzar la legitimidad de la “política” económica de la Unión Europea: ¿qué tipo de refuerzo para qué tipo de política? Dins Francisco Jesús Carrera Hernández (dir.), *¿Hacia una nueva gobernanza económica de la Unión Europea?* (p. 23-61). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Carrera Hernández, Francisco Jesús. (2019). La incorporación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) al marco jurídico de la Unión Europea. *Revista General de Derecho Europeo*, 48, 211-229.
- Chiti, Edoardo, i Recine, Fabio. (2018). The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position. *European Public Law*, 1(24), 101-124.
- Conlon, Thomas, i Cotter, John. (2016). Euro area bank resolution and bail in: Intervention, triggers and writedowns. Dins Juan E. Castañeda, David G. Mayes i Geoffrey Wood (ed.), *European Banking Union. Prospects and challenges* (p. 78-99). Londres: Routledge.
- De Gregorio Merino, Alberto. (2014). Reflexiones preliminares sobre la unión bancaria [nota editorial]. *Revista General de Derecho Europeo*, 33, 1-10.
- De Gregorio Merino, Alberto. (2015). The intergovernmental method as source of democratic legitimacy of the economic and monetary union: a critical view. Dins Gregorio Garzón Clariana (ed.), *La democracia en la nueva gobernanza económica de la Unión Europea* (p. 61-84). Madrid: Marcial Pons-Universitat Autònoma de Barcelona.
- Donnelly, Shawn. (2018). Advocacy coalitions and the lack of deposit insurance in Banking Union. *Journal of Economic Policy Reform*, 3(21), 210-223.
- Enderlein, Henrik, i Haas, Jörg. (2015). What would a European Finance Minister do? A proposal. *Policy Paper*, 145.
- Fabbrini, Federico. (2016). *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferran, Eilís. (2015). European Banking Union: Imperfect, but it can work. Dins Danny Busch, i Guido Ferrarini (ed.), *European Banking Union* (p. 56-90). Oxford: Oxford University Press.
- Howarth, David, i Quaglia, Lucia. (2018). The difficult construction of a European Deposit Insurance Scheme: a step too far in Banking Union? *Journal of Economic Policy Reform*, 3(21), 190-209.
- Ioannidis, Michael. (2016). Europe’s new transformations: How the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis. *Common Market Law Review*, 5(53), 1237-1282.
- Laffan, Brigid, i Schlosser, Pierre. (2016). Public finances in Europe: fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 3(38), 237-249.

- López Escudero, Manuel. (2014). La Unión Bancaria en la Unión Europea: un tortuoso camino para un gran avance. Dins Diego J. Liñan Nogueras i Antonio Segura Serrano (dir.), *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales* (p. 186-211). Madrid: Tecnos.
- López Escudero, Manuel. (2015). La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50(19), 361-433.
- Martín y Pérez de Nanclares, José. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: Reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42(16), 397-431.
- Martínez Mata, Yolanda. (2013). El Mecanismo Europeo de Estabilidad: Complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la zona euro. Dins Andreu Olesti Rayo (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea* (p. 75-89). Madrid: Marcial Pons-Centre d'Estudis Internacionals.
- Martínez Mata, Yolanda. (2019). La profundización de la Unión Bancaria: En busca del necesario equilibrio entre la reducción y la mutualización del riesgo. Dins Andreu Olesti Rayo (coord.), *La profundización de la Unión Económica y Monetaria* (p. 81-101). Madrid: Marcial Pons.
- Pastor Palomar, Antonio. (2014). El Derecho internacional en los mecanismos de rescate financiero en la zona euro. Dins Francisco Aldecoa Luzárraga, Carlos R. Fernández Liesa i Montserrat Abad Castelos (dir.), *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica de la Unión Europea* (p. 285-310). Madrid: Marcial Pons.
- Pérez Rivarés, Juan Antonio. (2013). Instrumentos de coordinación en la Unión Europea en materias de rescate y resolución de entidades financieras. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 131(32), 97-120.