

## LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA: PROPUESTAS Y REALIZACIONES\*

Andreu Olesti Rayo\*\*

### Resumen

La crisis económica y financiera iniciada hace una década, con todas sus consecuencias adversas, ha comportado la adopción de un conjunto normativo que, siendo heterogéneo y complejo, ha propiciado un fortalecimiento de la Unión Económica Monetaria (UEM). En la actualidad, sin la presión para dar respuestas inmediatas, las instituciones de la UE y sus países miembros reflexionan sobre cómo simplificar y racionalizar las acciones adoptadas y, simultáneamente, proponen actuaciones para avanzar en la profundización de la UEM. En este trabajo examinamos las propuestas y las medidas que consideramos más significativas dirigidas a reforzar la gobernanza económica de la Unión y completar la consecución de la Unión Bancaria.

Palabras clave: Unión Europea; Unión Económica y Monetaria; Unión Bancaria.

### 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.*

---

\* Este artículo es una versión revisada y ampliada de la ponencia presentada en el XIV Seminario Conjunto del Instituto Alemán de Investigación para la Administración Pública y la Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC), celebrado en Barcelona el 27 de junio de 2019, con el título [El proceso de integración europea, hoy](#).

\*\* Andreu Olesti Rayo, catedrático de derecho internacional público en la Universidad de Barcelona. Especializado en derecho de la Unión Europea. Facultad de Derecho, av. Diagonal, 684. 08028 Barcelona. [olesti@ub.edu](mailto:olesti@ub.edu), [@AndreuOlesti](https://twitter.com/AndreuOlesti).

Artículo recibido el 12.09.2019. Evaluación ciega: 21.09.2019 y 14.10.2019. Fecha de aceptación de la versión final: 20.10.2019.

**Citación recomendada:** Olesti Rayo, Andreu. (2019). La consolidación institucional de la Unión Económica y Monetaria en el seno de la Unión Europea: propuestas y realizaciones. *Revista Catalana de Dret Públic*, 59. 36-51. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i59.2019.3355>

## Sumario

- 1 El progresivo reforzamiento de la gobernanza económica de la UE
    - 1.1 Del Mecanismo Europeo de Estabilidad al Fondo Monetario Europeo
    - 1.2. La intensidad en la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros
    - 1.3. La creación de un ministro de Economía y Finanzas
  - 2 La intención de completar la Unión Bancaria
    - 2.1 La supervisión prudencial, el rescate y la resolución de las entidades de crédito
    - 2.2 El sistema europeo de garantía de depósitos
  - 3 Consideraciones y reflexiones finales
- Referencias bibliográficas

El 1 de enero de 1999 se constituyó la Unión Económica y Monetaria (UEM). 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 armonización previa de las mismas nunca fue una elección sólida sobre la que fundamentar la unión monetaria.

Las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea exigían el cumplimiento de unos requisitos de convergencia nominal para los participantes en la eurozona que se mantienen inalterables en el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Inicialmente, la sostenibilidad del euro dependía de la coordinación de las políticas económicas nacionales. Su garantía estaba sujeta a un proceso intergubernamental, liderado por el Consejo, donde se establecían directrices y se formulaban recomendaciones para orientarlas.

La crisis económica y financiera, y especialmente, su intensidad y persistencia ha conducido a la reacción de las instituciones europeas y nacionales que se han visto obligadas a adoptar un conjunto de actuaciones para apaciguar las consecuencias. Las medidas se han dirigido, en una primera instancia, a evitar el colapso financiero que amenazaba con derrumbar el funcionamiento económico de la Unión Europea (UE); y en segundo lugar, a dotarse de instrumentos y mecanismos preventivos para reducir la posibilidad de que, en un futuro, se repitan estas crisis.

Como consecuencia, en los últimos años, el cambio introducido en la operatividad de la UEM ha sido remarcable. La crisis puso al descubierto las vulnerabilidades, los desequilibrios y los problemas de su funcionamiento y dio lugar a la adopción de un complejo entramado de diversa naturaleza, fundamentado en el derecho comunitario europeo y en el derecho internacional público, sobre cuestiones similares con la pretensión de alcanzar objetivos parecidos. Ello ha dado lugar a la creación de un conglomerado normativo heterogéneo y falto de transparencia.<sup>1</sup>

De todas formas, independientemente de otras consideraciones, esta actuación ha reforzado y profundizado la gobernanza económica en la 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 para las instituciones comunitarias dirigidas a completar y perfeccionar el funcionamiento de la UEM.

En efecto, con una situación más consolidada y sin la necesidad de dar respuesta inmediata a los problemas que ocasionaba la crisis económica y financiera, las instituciones comunitarias están reflexionando sobre los elementos a tener en cuenta para sustentar el avance en la integración de la UEM. En este sentido hay que señalar, como elemento central de esta estrategia, el llamado “Informe de los cinco presidentes”, presentado el 22 de junio de 2015 por el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, que desplegó un documento que constituye una hoja de ruta, dirigida a conseguir la plena realización de la UEM.<sup>2</sup> El Informe fue seguido por una serie de comunicaciones, propuestas legislativas y medidas presentados por la Comisión en diciembre de 2017, donde se propone una hoja de ruta sobre la profundización de la UEM. El debate sobre su realización se encuentra en curso y, probablemente, una buena parte de las acciones propuestas no verán la luz, pues difícilmente alcanzarán el consenso necesario entre los países miembros.

Asimismo, se deben subrayar las reuniones celebradas por jefes de Estado o de Gobierno de los países del euro, la última de las cuales tuvo lugar el pasado 21 de junio de este año, y las reuniones

1 (De Gregorio Merino, 2015: 75).

2 El informe se titula *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*, y se puede consultar en esta [página web](#). El documento fue elaborado por Jean-Claude Juncker, “en estrecha colaboración”, con el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, (en su función de presidente de la llamada 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.

de los ministros de Economía y Finanzas de los países del euro (el llamado Eurogrupo), la última de las cuales tuvo lugar el 13 de junio.

Señalamos a continuación algunos de los elementos más significativos que se encuentran en la discusión sobre cuál es el estado de las realizaciones dirigidas a consolidar y profundizar la UEM.

## 1 El progresivo reforzamiento de la gobernanza económica de la UE

### 1.1 Del Mecanismo Europeo de Estabilidad al Fondo Monetario Europeo

Como es conocido, en 2010 y como consecuencia 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, la UE acordó la adopción de un conjunto de medidas urgentes para intentar revertir la situación.

Entre ellas, los miembros de la eurozona constituyeron una sociedad anónima en Luxemburgo que recibió el nombre de Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), para conceder ayuda financiera a los estados en dificultades. Esta entidad se financiaba en el mercado internacional de capitales con el apoyo de los avales conferidos por los países miembros accionistas. En contraprestación a la ayuda, los beneficiarios aceptaban un programa de ajustes económicos y presupuestarios para reducir el déficit público y garantizar la sostenibilidad de la deuda.<sup>3</sup> Esta sociedad se constituía con carácter temporal, y su liquidación se previó para el 30 de junio de 2013.<sup>4</sup>

La FEEF fue sustituida por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El MEDE fue creado mediante un tratado celebrado el 2 de febrero de 2012 entre los estados participantes en la UEM. 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 autónomamente.<sup>5</sup>

El MEDE es una organización internacional, con sede en Luxemburgo, cuyo objetivo principal es “movilizar fondos y apoyar la estabilidad 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” (artículo 3). Para llevar a cabo su propósito, en el tratado constitutivo se prevé la dotación de un conjunto de herramientas, entre ellas, la concesión de préstamos con el fin específico de recapitalizar las entidades financieras de un Estado miembro con dificultades financieras o la adquisición de títulos de deuda pública emitidos por un miembro del MEDE.

Tras su consolidación, la Comisión, en diciembre de 2017, lanzó la propuesta de constituir un Fondo Monetario Europeo (FME) que se crearía a partir de la transformación del MEDE.<sup>6</sup> El FME lo sucedería y asumiría sus derechos y obligaciones. Este se incorporaría al marco institucional de la UE y estaría sujeto a sus reglas de funcionamiento. La mutación de la organización debería realizarse a partir de un acuerdo de los Estados miembros participantes en la UEM donde se transferiría el capital del MEDE al nuevo FME.

El futuro FME asumiría las funciones encomendadas al MEDE y además tendría asignadas nuevas tareas. Así, el Fondo podría constituir un mecanismo de protección común para el fondo único de resolución (FUR), en el seno de la Unión Bancaria, que se activaría cuando los recursos puestos a disposición de este último fueran insuficientes para hacer frente a una reestructuración de una entidad financiera. Este recurso debería ser fiscalmente neutro en la medida en que cualquier desembolso realizado a una entidad financiera sería, en teoría, recuperado a medio plazo.

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

4 El texto del Tratado MEDE se puede consultar en el BOE nº 239 de 4 de octubre de 2012.

5 La complejidad de la naturaleza jurídica del MEDE ha sido objeto de múltiples debates entre la doctrina, a título ilustrativo *vid.* Martínez Mata (2013: 75-89).

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

En cuanto a la toma de decisiones, se prevé que las importantes, es decir, aquellas que tengan repercusiones financieras, se adopten por unanimidad; ahora bien, se designa una mayoría cualificada reforzada, que requiere la aprobación por el 85% de los votos, para determinadas decisiones concretas. Asimismo, estaría obligado a dar cuenta de sus actividades ante los parlamentos nacionales de los Estados miembros y ante las instancias comunitarias (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión).<sup>7</sup>

La propuesta de Reglamento esbozada, para la que se requiere la unanimidad en el Consejo, no suscita el consenso generalizado entre los Estados miembros y la doctrina. En efecto, las negociaciones no están avanzando. Al contrario, en la Cumbre del Euro de diciembre de 2018 se decidió, a raíz de las exigencias de la denominada Nueva Liga Hanseática (integrada por los ministros de Finanzas de la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos, Suecia y Eslovaquia), que el MEDE conservaría su carácter intergubernamental, lo que cerraba la posibilidad de su transformación en una instancia comunitaria. Sin embargo, se mantenía la posibilidad de incluir dentro de su articulado una función de protección que pudiera hacer frente a las posibles insuficiencias del FUR.<sup>8</sup> En este sentido hay que subrayar que el Eurogrupo, en su reunión de 13 de junio de 2019, alcanzó el acuerdo político sobre una propuesta de revisión del Tratado MEDE que incluye, entre otros, la previsión de un mecanismo común de protección presupuestaria ante futuras resoluciones bancarias y el asentamiento de mecanismos de cooperación entre la Comisión y el MEDE.<sup>9</sup>

## 1.2. La intensidad en la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros

La coordinación de las políticas económicas antes de la crisis se fundamentaba, esencialmente, en unas actuaciones consensuadas entre los Estados miembros. El único ámbito donde se establecía un mecanismo que implicaba obligaciones jurídicas a los destinatarios era en la política presupuestaria y para garantizar que el déficit público de los participantes no superaba el 3%. En efecto, al inicio de la UEM se constituyó el llamado Pacto de estabilidad y crecimiento (PEC), cuyos elementos centrales son: 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).<sup>10</sup>

A raíz de la crisis económica y financiera, se produjo una revisión muy notable, mediante la adopción de un conjunto normativo conocido como *Six-Pack*. Este está integrado por seis actos legislativos, cinco reglamentos y una directiva, que fueron adoptados el 16 de noviembre de 2011. En puridad dos de ellos alteran los Reglamentos que integran el PEC. Se trata del Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo 1175/2011, que modifica el denominado componente preventivo, y el Reglamento del Consejo 1177/2011, que revisa el componente corrector.<sup>11</sup> Junto a ellos, se aprobó también el Reglamento 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria orientado a incitar el cumplimiento de los componentes preventivo y corrector del PEC. Es un Reglamento dirigido exclusivamente a los países de la eurozona e integra una serie de sanciones y multas (incluyendo depósitos sin intereses al Banco Central Europeo) con el fin de garantizar que cumplen con mayor diligencia el PEC.<sup>12</sup> Se puede considerar como un PEC “especial” para los miembros de la UEM que regula las consecuencias cuando se incumple la regla del ajuste fiscal y cuando se detecten desviaciones significativas, aunque el déficit público sea inferior al 3%.

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

8 Declaración de la Cumbre del Euro de 14 de diciembre de 2018, doc. EURO 503/18.

9 El texto de la propuesta de revisión del Tratado MEDE se puede consultar en esta [página web](#).

10 Los dos Reglamentos se aprobaron el 7 de junio de 1997 y se publicaron en el DO L 209 de 2 de agosto de 1997.

11 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, y el 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. Los dos publicados en DO 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, DO L 306 de 23 de noviembre del 2011.

Dentro de este conjunto normativo se encuentra también el Reglamento 1176/2011, cuya finalidad es la corrección de los desequilibrios excesivos de los participantes en la UEM. 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 diferentes al déficit público y la deuda pública.<sup>13</sup> A efectos de garantizar su cumplimiento efectivo, este acto tiene su correspondiente instrumento, el Reglamento 1174/2011, donde se proyectan las sanciones en el supuesto de que no se corrijan los desequilibrios de forma efectiva.<sup>14</sup>

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 públicos.<sup>15</sup>

En este entorno conviene mencionar el llamado Semestre Europeo, instituido en 2010 y aplicado por primera vez en 2011. El Reglamento 1175/2011 lo formaliza incluyéndolo en el instrumento preventivo. El Semestre 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 que conlleva una complejidad notable.<sup>16</sup> 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, introduciendo límites a la discrecionalidad de los gobiernos nacionales en el momento de elaborar los proyectos de presupuestos.<sup>17</sup>

Con posterioridad, en el año 2013, se adoptaron dos reglamentos, con la voluntad de reforzar la gobernanza económica en la zona del euro (conocidos como el *Two-Pack*).<sup>18</sup> Se trata del Reglamento 473/2013, relativo al establecimiento de calendarios presupuestarios comunes para todos los países de la UEM, así como normas para el seguimiento y la evaluación, por parte de la Comisión, de los planes presupuestarios. En caso de que se produzcan graves incumplimientos de las normas del PEC, la Comisión puede solicitar su revisión. Además, se estipula que los miembros de la eurozona que estén sometidos a un procedimiento de déficit excesivo deben presentar un programa de asociación económica donde se detallen las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo. El Consejo debe adoptar, a propuesta de la Comisión, un dictamen sobre dicho programa.

El segundo acto es el Reglamento 472/2013, que afecta a los Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en su estabilidad financiera. Su finalidad consiste en la implantación de normas para reforzar la supervisión económica y presupuestaria de los países de la UEM con graves problemas en la sostenibilidad de sus finanzas públicas o que hayan recibido, o solicitado, ayuda financiera del MEDE o de otra institución financiera internacional.

Junto a estos instrumentos jurídicos de derecho derivado se debe añadir que, en el momento más álgido de la crisis, se propuso la creación de un pacto que asumiera mayor rigor presupuestario y que reforzara la disciplina prevista en el 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

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, DO L 306 de 23 de noviembre del 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, DO L 306 de 23 de noviembre del 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, DO L 306 de 23 de noviembre de 2011.

16 López Escudero (2015: 371).

17 Carrera Hernández (2018: 55).

18 Reglamento 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, y el Reglamento 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, sobre el refuerzo de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. Los dos publicados en DO L 140 de 27 de mayo de 2013.

países de la eurozona lo hubieran ratificado. Este Tratado, conocido coloquialmente como *Fiscal Compact*, se considera como una “cura de urgencia provisional y transitoria” que intenta dotar de más solidez el componente económico de la UEM.<sup>19</sup> Se trataba de una solución de emergencia adoptada en una fase de crisis profunda. El acto, que ha suscitado muchas críticas de diversa naturaleza, contiene una llamada “regla de estabilidad presupuestaria” que supone la obligación de equilibrar los presupuestos de las administraciones públicas, entendiéndose 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”. Estas limitaciones que restringen la disciplina presupuestaria de los países participantes, se encontraban recogidas, aunque formuladas de manera diferente, en el PEC; la consecuencia es el incremento del grado de complejidad derivado de la introducción de regímenes jurídicos similares en instrumentos de diferente naturaleza y ámbito de aplicación.<sup>20</sup>

Este proceso ha supuesto una progresiva centralización de las medidas relativas al gobierno económico, por una doble vía, una impuesta por la normativa comunitaria y otra autoimpuesta por los Estados miembros mediante la adopción de un tratado internacional.<sup>21</sup> De todos modos, en la práctica, la relevancia que está teniendo el TEGC es poco significativa, y se ha sostenido que, aunque se trata de un tratado internacional en vigor suscrito por los Estados miembros, su incidencia no difiere de las declaraciones de intenciones, como las conclusiones del Consejo, y así se ha caracterizado como un instrumento político, esencialmente simbólico y subóptimo.<sup>22</sup>

En cualquier caso, la Comisión ha sugerido 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 miembros.<sup>23</sup> A pesar de esta expresión de voluntad de la Comisión, la realidad es que la idea no ha sido acogida con muy buena predisposición por algunos de los actores que participan en el procedimiento legislativo de la UE. Así en su dictamen a la propuesta, el BCE ha expresado que su contenido se desvía de las disposiciones previstas en el TEGC, que este último continuaría en vigor y que la aprobación de este acto debilitaría las reglas sobre la disciplina presupuestaria.<sup>24</sup> En consecuencia, el TEGC no desaparecería, aunque muchas de sus disposiciones sean irrelevantes, y su incorporación e integración en el marco jurídico de la UE sea deficiente.<sup>25</sup>

### 1.3. La creación de un ministro de Economía y Finanzas

La Comisión ha considerado que la creación de un ministerio europeo de Economía y Finanzas constituiría un paso importante en la consolidación de la UEM. Por ello, en diciembre de 2017, adoptó una comunicación en la que propuso la instauración de esta figura que, en caso de llegar a buen puerto, ostentaría el cargo de vicepresidente de la Comisión y presidente del llamado Eurogrupo. La Comisión expresa que esta instancia no representaría un estadio más en la burocratización de la UE, sino que asumiría funciones que ya están siendo desarrolladas por otros organismos y que facilitaría la creación de sinergias.<sup>26</sup>

La institución comunitaria considera que, de manera similar al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el nuevo cargo compagine su condición de vicepresidente de la Comisión

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

20 (Carrera Hernández, 2012: 20).

21 (Fabbrini, 2016: 24).

22 (Laffan y Schlosser, 2016: 243).

23 COM (2017) 824 final de 6 de diciembre 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 May 2018.

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

26 *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.

con el de presidente del Eurogrupo, es decir, la reunión de los ministros de Economía de los Estados miembros que integran la UEM. Esta circunstancia conllevaría la formulación de otra instancia “híbrida” a medio camino entre el intergubernamentalismo y el método comunitario. El ministro presidiría el Consejo de Gobernadores del futuro FME, en la medida en que el presidente del Eurogrupo realiza esta tarea en el MEDE; asimismo, y como miembro del colegio de comisarios, debería rendir cuentas ante el Parlamento Europeo y estar sometido a su previa aprobación.

La justificación de la propuesta se sustenta 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 posición tendría asignada diversas funciones, entre las que se subraya el hecho de asumir la responsabilidad de la promoción del interés general de la eurozona y ser su representante a nivel internacional. Su existencia podría tener consecuencias positivas sobre las relaciones exteriores de la UEM, en la medida que simplificaría la representación exterior de la UE y fortalecería su peso político.<sup>27</sup> Se trataría de que fuera el interlocutor del euro en las relaciones internacionales y el responsable de representarlo ante las instancias internacionales. De todas formas, no hay que olvidar que la representación exterior de la UEM está muy fragmentada, y que hay obstáculos de diverso tipo que la dificultan.

Además, la Comisión estima que el ministro reforzaría la coordinación de las políticas económicas en la UE y facilitaría la coherencia entre las diferentes actuaciones políticas. Así, 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. Ahora bien, la posibilidad de asumir estas responsabilidades no es pacífica. Ciertamente, se ha sugerido que si la concreción de este representante supone una mejora en la gobernanza económica ¿por qué la persona encargada de velar por el cumplimiento de la prudencia fiscal de los Estados es la misma que deberá presidir el grupo que fije la dirección económica general de la UE y que, al mismo tiempo, deberá ser la responsable del desembolso de los fondos a los países con problemas?<sup>28</sup> En efecto, esta figura tendría simultáneamente tareas de supervisión de la actuación de los Estados miembros con responsabilidades que conllevan gestionar actividades que entran en contradicción con las primeras.

## 2 La intención de completar la Unión Bancaria

La oportunidad de realizar la Unión Bancaria (UB) se origina a raíz de la crisis económica y financiera. Entre las causas que la propiciaron se suele mencionar la resistencia de algunos supervisores nacionales a reconocer la gravedad de sus problemas domésticos, una tendencia a minimizar las pérdidas financieras internas y los riesgos que habían asumido algunas entidades crediticias. Esta laxitud, que podría estar relacionada con un cierto déficit de diligencia de los supervisores estatales, se manifiesta claramente en entidades catalogadas como elementos claves en la economía estatal y que, en muchas ocasiones, mantienen vínculos muy estrechos con la clase política nacional.

En esta situación se abrió la posibilidad para que la UE pudiera asistir directamente a las entidades en crisis sin que los Estados asumieran el coste de la financiación. Para que fuera realizable, las instituciones europeas deberían ser capaces de fiscalizar todo el proceso vital: desde sus inicios examinando su idoneidad para poder ejercer una actividad de intermediación, hasta la satisfacción de las condiciones que permitan un ejercicio prudencial de su actividad, la verificación de su observancia y el establecimiento de las consecuencias que se derivarían de su incumplimiento.

En este contexto, la UB se fundamenta sobre el llamado Código normativo único (*Single Rule Book*), que disciplina los requisitos de capital y las condiciones de supervisión prudencial que deben satisfacer las entidades de crédito y las empresas de inversión. Este está integrado por la Directiva 2013/36, que regula el acceso a la actividad (y su supervisión),<sup>29</sup> y el Reglamento 575/2013, sobre los requisitos prudenciales que

27 (Álvarez Verdugo, 2019: 146).

28 (Enderlein y Haas, 2015: 13).

29 Directiva 2013/36 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades



deben obedecer,<sup>30</sup> que 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. En este sentido, en el Reglamento 575/2013 se implantan los criterios prudenciales de capital, liquidez y riesgo. En síntesis, las exigencias previstas prevén que las entidades crediticias mantengan un capital (fondos propios) que sea suficiente para cubrir pérdidas inesperadas y mantener su solvencia en caso de crisis. La Directiva 2013/36 establece las normas sobre colchones de capital, remuneración e incentivos de los banqueros, supervisión prudencial y gobierno corporativo.

La implementación normativa no es suficiente. Las instituciones comunitarias reconocen que el sistema financiero europeo mantiene una exposición elevada a determinados riesgos susceptibles de desequilibrar la estabilidad financiera en la UE y que, en consecuencia, se hace necesario incrementar su resiliencia ante futuras turbulencias financieras. Entre los peligros detectados, se quiere dar prioridad a la reducción de los llamados préstamos de dudoso cobro, por las elevadas ratios que tienen las entidades financieras de algunos países miembros. Al respecto, la Comisión presentó, el 23 de noviembre de 2016, unas propuestas legislativas para modificar la Directiva 2013/36 y el Reglamento 575/2013,<sup>31</sup> alguna de las cuales ya han visto la luz, como la Directiva 2019/878 de 20 de mayo de este año.<sup>32</sup>

## 2.1 La supervisión prudencial, el rescate y la resolución de las entidades de crédito

El mecanismo único de supervisión (MUS), instituido el 15 de octubre de 2013 mediante el Reglamento del Consejo 1024/2013, es otro instrumento sobre el que se sustenta la UB.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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, en consecuencia, se le concede un conjunto de facultades para ejercer de forma efectiva sus funciones.<sup>35</sup> Tampoco es una autoridad supervisora única, la responsabilidad de la supervisión bancaria en los Estados miembros participantes no está totalmente desnacionalizada. En efecto, el ejercicio cotidiano de las competencias de supervisión bancaria se distribuye entre el BCE y las autoridades nacionales, aunque el BCE está al cargo de las mismas.<sup>36</sup> Estas últimas se encargan de la fiscalización de las entidades de crédito menos significativas (bajo la autoridad, coordinación y control del BCE). En cambio, la tutela y vigilancia de las llamadas “entidades de carácter significativo” recaen en el BCE.<sup>37</sup>

El Reglamento 1024/2013 atribuye al BCE poderes y funciones específicos para supervisar prudencialmente las entidades de crédito de Estados participantes en la UEM. El MUS no incluye a todo el sistema financiero,

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.

30 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 cual se modifica el Reglamento 648/2012, DO L 176 de 27 de junio de 2013.

31 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/36 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) 854 final de 23 de noviembre de 2016, y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el cual 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.

32 Directiva 2019/878 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva 2013/36 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, DO L 150 de 7 de junio de 2019.

33 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.

34 La cooperación, en el seno del MUS, entre el BCE y las autoridades nacionales, se regula en el Reglamento del BCE 468/2014 de 16 de abril de 2014.

35 (López Escudero, 2014: 197).

36 (Ferran, 2015: 61).

37 Las características que han de satisfacer las entidades para ser calificadas como de carácter significativo, se definen en el artículo 6.4 del Reglamento 1024/2013. Existen diversas formas de adquirir tal carácter, siendo las más significativas: las entidades que gocen de unos activos superiores a los 30.000 millones de euros, o las que la ratio de sus activos totales respecto al PIB del Estado miembro participante supere el 20%, excepto si el valor total de sus activos sea inferior a 5.000 millones de euros.

se circunscribe a las entidades de crédito a nivel individual y, adicionalmente, se extiende a la supervisión de las sociedades financieras de cartera y de las sociedades financieras mixtas; se excluyen de manera explícita a las empresas de seguros. Es un instrumento orientado, principalmente, 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 del Estado en cuestión y el BCE.

Desde otra perspectiva, el MUS debería ser visto como un marco regulador, una instancia que rige la implementación de una legislación específica de la UE, identificando las administraciones pertinentes y regulando el ejercicio de sus poderes, sus interacciones recíprocas y sus relaciones con actores privados. Este marco regulador distribuye el ejercicio de tareas de supervisión financiera entre una multiplicidad de organismos nacionales, de la UE y mixtos. Por tanto, el proceso de implementación implica una organización variable y heterogénea, que está dominada funcionalmente por una institución de la UE, el BCE.<sup>38</sup>

La determinación de las normas y los procedimientos para el rescate y la resolución de las entidades del sistema financiero se adoptaron, en mayo de 2014, mediante la Directiva 2014/59.<sup>39</sup> La cuestión que se deriva de fondo es que las entidades bancarias han disfrutado de un mecanismo especial y específico de resolución, alejado de los principios generales de liquidación. El elemento diferencial fundamental ha consistido en la inyección, por las autoridades de los Estados miembros, de grandes cantidades de dinero de los contribuyentes, a las entidades en crisis. Esta maniobra ha permitido salvaguardar parte del pasivo; aunque haya sido a costa de poner en riesgo la estabilidad del sector público.<sup>40</sup>

Inicialmente, además, estos suministros de liquidez han constituido ayudas públicas cuya concesión incide en las normas sobre libre competencia dentro del mercado interior. La Comisión, en su momento, determinó que las ayudas otorgadas por las autoridades de los Estados miembros debían quedar incluidas en un marco general sobre la base de principios comunes de la Unión Europea. A tal efecto, patrocinó un conjunto de comunicaciones y directrices donde se definían y precisaban los criterios que eran utilizados para valorar la compatibilidad de los instrumentos financieros aprobados por los Estados con el derecho originario.<sup>41</sup>

Con estos antecedentes, la UE ha adoptado un entramado normativo con el que se pretende garantizar una reestructuración o resolución ordenada de las entidades bancarias inviables. La finalidad última consiste en alejar el coste de este proceso de la esfera del contribuyente (rescate externo con cargo a fondos públicos o *bail out*) y repercutirlo sobre los inversores, accionistas y acreedores de la entidad (rescate interno o *bail in*).<sup>42</sup>

La Directiva 2014/59 armoniza las legislaciones estatales sobre resolución bancaria y prevé la cooperación entre las autoridades nacionales. Les atribuye poderes y mecanismos comunes para afrontar los procesos de resolución bancaria, pero les deja un margen de discrecionalidad, relativamente amplio, en donde las autoridades nacionales puedan adoptar decisiones divergentes respecto a una misma situación fáctica. En todo caso, en este acto se coordinan, desde una perspectiva material, los instrumentos puestos a disposición por las autoridades estatales en materia de reestructuración y resolución bancaria: desde las medidas de prevención a través de planes de reestructuración, hasta las competencias en materia de resolución cuando la recuperación sea imposible.

La razón de la Directiva radica en reducir la probabilidad de quiebra de las entidades financieras; y en el caso de que esto ocurra, minimizar sus pérdidas. En el supuesto de no viabilidad, las autoridades de resolución pueden adoptar un conjunto de medidas que abarcan desde la venta total o parcial de sus actividades de negocio (incluyendo acciones, activos, derechos...) hasta la transmisión de parte (o totalidad) de las actividades de la entidad afectada a otra “puente” controlada por el sector público, incluyendo la segregación de todos (o parte de) los activos dañados a una sociedad de gestión de activos o la recapitalización de la entidad. En este último

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

39 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, DO L 173 de 12 de junio de 2014.

40 (Conlon y Cotter, 2016: 80).

41 (Pérez Rivarés, 2013: 103).

42 (Martínez Mata, 2019: 87).

caso, el propósito principal consiste en que el coste del saneamiento sea sufragado, fundamentalmente, por las entidades, sus accionistas e inversores. Así, las autoridades deberían imponer pérdidas a los pasivos de la entidad financiera siguiendo un determinado orden de prelación según el cual los primeros en asignar estas pérdidas serán los accionistas y a continuación los acreedores (si bien estos pueden ser tratados de manera desigual si se justifica por razones de interés público y de estabilidad financiera). En este sentido, mediante la Directiva 2017/2399 de 12 de diciembre de 2017 se ha modificado la Directiva 2014/59, para armonizar las legislaciones estatales relativas al orden de prelación de los acreedores no preferentes en caso de resolución de una entidad financiera.<sup>43</sup>

Este marco armonizador es insuficiente para las entidades de crédito que son supervisadas por el MUS. Del mismo modo que para las entidades financieras significativas se ha adoptado un instrumento de supervisión específico y único en todas ellas, se hacía necesario que estas tuvieran un mecanismo de resolución concreto que permita la aplicación centralizada de la Directiva 2014/59 por una única autoridad.

El Reglamento 806/2014 crea el mecanismo único de resolución (MUR), que es un procedimiento uniforme para la resolución de las entidades de crédito sujetas al MUS.<sup>44</sup> Este está controlado por una autoridad única que evita posibles interpretaciones divergentes de sus disposiciones. Esta autoridad es la Junta Única de Resolución (JUR) que, desde el 1 de enero de 2015, se ha constituido en una agencia de la UE con personalidad jurídica.

En el mismo acto se prevé la creación de un fondo único de resolución (FUR) que ayude a financiar el coste de las resoluciones cuando las entidades en crisis sean incapaces de cubrir sus pérdidas. Es uno de los elementos considerados esenciales en la constitución de la UB, ya que establece un mecanismo de protección común que permite desvincular la financiación estatal de la bancaria. Ello no obstante, la finalidad perseguida con la constitución del FUR es garantizar la estabilidad financiera del sistema más que absorber las pérdidas o proporcionar capital a las entidades financieras en situación de resolución.<sup>45</sup>

La financiación y las reglas de funcionamiento del FUR quedan excluidas del ámbito europeo. 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, firmado el 21 de mayo de 2014 y que entró en vigor el 1 de enero de 2016. Esta opción intergubernamental responde a planteamientos pragmáticos, que obedecen a la necesidad de garantizar, sin obstáculos, la creación y el funcionamiento del FUR. Algunos Estados estaban muy preocupados por la posibilidad de que sus autoridades constitucionales pudieran pronunciarse en contra del Reglamento que regula el MUR y el FUR, si este incluía la posibilidad de mutualizar los riesgos bancarios y facilitar una transferencia de recursos interestatal. La alternativa de una revisión ordinaria del TFUE era arriesgada y con pocas posibilidades de éxito atendiendo la negativa expresa de dos miembros.<sup>46</sup>

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 las entidades de crédito autorizadas en todos los Estados miembros participantes, que deberá ser recabada progresivamente hasta 2024 y financiada mediante contribuciones realizadas por las entidades de crédito que están sometidas al MUS. Desde un inicio, la cantidad asignada fue considerada manifiestamente insuficiente si la pretensión era generar confianza en el sistema y que, de alguna manera, se debía articular una fuente de financiación donde el FUR pudiera recurrir en caso de necesidad.

En relación con esta cuestión, se está trabajando en la definición de un mecanismo de protección presupuestaria que actúe en caso de extrema necesidad y cuando la liquidez del FUR no resulte suficiente. Se utilizaría como

43 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2017/2399, de 12 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Directiva 2014/59, relativa al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia, DO L 345 de 27 de diciembre de 2017.

44 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, DO L 225 de 30 de julio de 2014.

45 (Busch, 2015: 298).

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

último recurso y supondría una mutualización temporal del posible riesgo. En principio, los países miembros están de acuerdo con la pertinencia de su existencia y en la conveniencia de que se trate de un instrumento presupuestario neutro a medio plazo, ya que las entidades beneficiarias tendrían la obligación de devolver los fondos públicos prestados que hubieran utilizado. En efecto, en octubre de 2017, la Comisión enfatizó que, para resultar operativo en caso de crisis bancarias, el mecanismo de protección común debía tener un tamaño adecuado, ser rápido en su activación y neutro desde un punto de vista presupuestario. No debería haber espacio para consideraciones nacionales ni segmentaciones en su implementación. La arquitectura financiera e institucional debería asegurar la eficacia total a la hora de alcanzar los objetivos del mecanismo de protección.<sup>47</sup>

La pretensión principal de este mecanismo de protección, según la Comisión, sería infundir confianza en el sistema bancario afianzando la credibilidad de las medidas tomadas por la JUR. Como instrumento de último recurso, solo se activaría en caso de que los recursos disponibles del FUR fueran insuficientes a efectos de capital o liquidez.<sup>48</sup> Al margen de otras funciones que hemos comentado anteriormente, el futuro FME (o el MEDE reformado) sería el proveedor de dichos fondos.

## 2.2 El sistema europeo de garantía de depósitos

La estabilidad financiera requiere la organización de un sistema de garantía de depósitos (SGD). 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 unidad financiera se declara insolvente, el SGD reembolsa a los depositantes hasta una determinada cantidad, llamada nivel de cobertura. Desde esta perspectiva, se considera que el SGD cumple diversas funciones. Además de la protección a los depositantes, el esquema ayuda a reducir el contagio y a minimizar los efectos que la falta de liquidez produce en otros operadores económicos.<sup>49</sup>

La intensidad de la crisis condujo a la aprobación, por el Parlamento Europeo y el Consejo, de la Directiva 2009/14<sup>50</sup> que elevaba la cobertura básica de todos los titulares de cuentas bancarias de la UE. La cantidad se ascendió desde los 20.000 euros por depositante a 100.000 euros a partir del 31 de diciembre de 2010.

Esta actuación de urgencia no evita que se deba avanzar en la armonización y coordinación de los diferentes SGD. Conviene tener en cuenta que, en la actualidad, dentro de la UE, subsisten varias decenas de esquemas que protegen a diferentes tipos de depositantes con niveles de coberturas distintos. Esta heterogeneidad responde a la existencia de diversos modelos de organización bancaria entre los Estados, pues coexisten países con una gran concentración en pocas entidades con otros en donde abunda la existencia de entidades de tamaño reducido.<sup>51</sup>

El marco legislativo vigente en materia de garantía de depósitos se recoge en la Directiva 2014/49 de 16 de abril de 2014.<sup>52</sup> Este acto, que constituye un paso intermedio hacia una posible y futura integración de los SGD, establece una coordinación mínima y permite la creación de sistemas transfronterizos. Ello no es óbice para que, desde algunas instancias, se enfatice la conveniencia de crear un sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD) como paso fundamental para lograr la plenitud de la UB.

En el Informe de los cinco presidentes, ya mencionado, 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”. El aumento de la capacidad de resistencia de la UB ante futuras crisis requería la existencia de una

47 Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria, COM (2017) 291 final de 31 de mayo de 2017.

48 *Hacia la culminación de la Unión Bancaria*, 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, COM (2015) 587 final de 24 de noviembre de 2015, p. 15.

49 (Donnelly, 2018: 212).

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

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

52 DO L 173 de 12 de junio de 2014.

garantía común.<sup>53</sup> Esta proporcionaría una cobertura de seguro sólida y uniforme a todos los depositantes, independientemente de su localización geográfica. Siguiendo esta filosofía la Comisión, en noviembre de 2015, presentó una propuesta de SEGD que diseñaba una profunda desvinculación de las entidades bancarias respecto de su Estado de origen, para reducir así la vulnerabilidad del conjunto del sistema frente a perturbaciones locales de gran envergadura.<sup>54</sup>

La propuesta establece un régimen donde, progresivamente, y en tres etapas secuenciales, se constituya en un sistema totalmente mutualizado. En primer lugar, un sistema de reaseguro que cubra una parte de la falta de liquidez y del exceso de pérdidas de los sistemas de garantías de depósitos participantes, seguido por un sistema de coaseguro que comprenda una parte cada vez mayor de la falta de liquidez y de las mermas de los sistemas de garantías de depósitos participantes y que, con el tiempo, derive en un sistema de seguro pleno que garantice todas las necesidades de liquidez y las pérdidas de los sistemas de garantía de depósitos participantes.

El régimen propuesto implica que, a la finalización del proceso, se debería haber producido una transferencia de los fondos, y de la gestión de los desembolsos, al SEGD por parte de los sistemas nacionales. De acuerdo con esta propuesta, el SEGD estaría administrado por la JUR, en cooperación con los sistemas de garantía de depósitos nacionales. La JUR combinaría las funciones de resolución y de garantía de depósitos, lo que permitiría, en opinión de la Comisión, gestionar los posibles conflictos de interés entre las dos funciones dando coherencia y eficiencia al proceso de toma de decisiones.

Aunque la constitución del SEGD se ha considerado prioritaria, la propuesta sigue siendo objeto de discusiones y sin un consenso sobre la cuestión. Los debates en el Parlamento Europeo y el Consejo señalan la existencia de opiniones opuestas en relación con el diseño del sistema en su etapa final, el plazo para establecerlo, y la diferente intensidad que los problemas heredados del pasado, especialmente los riesgos adquiridos, están presentes en los regímenes bancarios nacionales. Al respecto, se ha expresado la necesidad de confirmar que las entidades financieras sean suficientemente sólidas, antes de poder compartir la carga de una potencial quiebra dentro de la UB.<sup>55</sup>

La Comisión, en octubre de 2017, en un intento para superar estos obstáculos propuso, de facto, una revisión de su propuesta en donde modifica el diseño del sistema y el plazo para implementarlo. Así, en la primera fase de reaseguro, el SEGD únicamente proporcionaría cobertura de liquidez y no de pérdidas. En consecuencia, en el supuesto de impago de un banco, los sistemas de garantía de depósitos nacionales deberían agotar sus fondos antes de que el SEGD interviniera.<sup>56</sup>

### 3 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— el ejercicio de sus competencias en el ámbito de sus políticas económicas. 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. Es más, se ha considerado que la crisis ha provocado dos transformaciones “silenciosas” a la estructura económica de la UE: la aceptación de asistencia financiera pública en los Estados miembros de la zona euro, mediante la gestación de herramientas que permiten esta ayuda y la sustitución de la disciplina

<sup>53</sup> Realizar la Unión Económica y Monetaria..., *op.cit.*, p. 13.

<sup>54</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento 806/2014 para establecer un sistema europeo de garantía de depósitos, COM (2015) 586 final de 24 de noviembre del 2015.

<sup>55</sup> *La culminación de la Unión Bancaria*, 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, COM (2017) 592 final de 11 de octubre de 2017.

<sup>56</sup> *La culminación de la Unión Bancaria*..., *op.cit.*, p. 11-12.

de mercado de las economías domésticas por disciplina burocrática ejercida por las instituciones de la UE, especialmente para el BCE.<sup>57</sup>

Desde otra perspectiva esta situación ha dado lugar a un conglomerado de normas heterogéneo y poco transparente. 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.

En el ámbito de la Unión Bancaria, se ha de señalar los progresos en relación con su profundización y consolidación. En efecto, se ha producido un avance notable en el desarrollo de las bases normativas que establecen los requisitos de capital, liquidez y riesgo de crédito, así como las condiciones de supervisión prudencial y de buen gobierno corporativo que deben cumplir las entidades de crédito, si bien las instituciones europeas, y algunos Estados miembros, consideran que el sistema financiero continúa excesivamente expuesto a riesgos que pueden poner en peligro su estabilidad y que deben reducirse.

Además, se ha reforzado el entramado normativo adoptado por la UE que persigue garantizar la reestructuración y/o la resolución ordenada de las entidades de crédito. El objetivo pretendido es reducir la probabilidad de que las entidades financieras sean inviables, y en caso de que fuera inevitable esta circunstancia, que los costes de la resolución sean asumidos, principalmente, por los accionistas y los acreedores de la entidad. Asimismo, para aquellas sujetas a la supervisión del MUS, se ha previsto un instrumento, el FUR, cuya finalidad es contribuir a financiar el coste de las resoluciones de las entidades financieras sistémicas en el supuesto de su inviabilidad. Ante la hipótesis de que, en una nueva crisis financiera, la liquidez de este instrumento fuera insuficiente se está diseñando un mecanismo de protección, que actuaría en caso de extrema necesidad, y que implicaría una mutualización temporal del riesgo. En principio, hay un cierto consenso siempre que el mecanismo sea presupuestariamente neutro, en el sentido de que las entidades beneficiarias tendrían la obligación de devolver los fondos públicos utilizados.

Sin embargo, una de las asignaturas pendientes consiste en la ausencia de un verdadero sistema europeo de garantía de depósitos, que ayude a quebrar el llamado círculo de la deuda bancaria y soberana e infunda más confianza de la ciudadanía en el sistema financiero. Confianza a la que también deberá contribuir la creación de un mecanismo de protección común de último recurso, antes mencionado, que garantice la solvencia del FUR si sus fondos fueran insuficientes ante determinados procesos de resolución bancaria. De todas formas, la constitución de estos instrumentos, de carácter fundamentalmente mutualizador, requiere que, previamente, se implementen un conjunto de medidas destinadas a reducir el riesgo excesivo que asumen algunas entidades financieras dentro de la UE. Hasta que este no disminuya, hay un obstáculo de difícil solución: la desconfianza de los responsables de los sistemas bancarios más saneados en asumir el coste de una posible financiación de las pérdidas por los compromisos contraídos por entidades de otros países.

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. En cualquier caso, el buen funcionamiento de la UEM requiere más intensidad en la integración económica y política; aparentemente, los países, tras la experiencia de la crisis económica, tienen la voluntad de avanzar en este sentido, y las instituciones europeas abogan por continuar ampliando los mecanismos de coordinación que conducen a una mayor integración económica.

## Referencias bibliográficas

- Alvarez Verdugo, Milagros. (2019). Las relaciones exteriores de la Unión Económica y Monetaria. En 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. En Danny Busch y Guido Ferrarini (ed.), *European Banking Union* (p. 281-335). Oxford: Oxford University Press.

<sup>57</sup> (Ioannidis, 2016: 1281).

- 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? En 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, y 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, y Cotter, John. (2016). Euro area bank resolution and bail in: Intervention, triggers and writedowns. En Juan E. Castañeda, David G. Mayes y 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. En 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, y 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. En Danny Busch y Guido Ferrarini (ed.), *European Banking Union* (p. 56-90). Oxford: Oxford University Press.
- Howarth, David, y 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, y 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. En Diego J. Liñan Nogueras y 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. En 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. En 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. En Francisco Aldecoa Luzárraga, Carlos R. Fernández Liesa y 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.