

REFLEXIONES SOBRE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

LECCIÓN INAUGURAL DEL CURSO 2015-1016

Carmen ALONSO LEDESMA

Catedrática Emérita de Derecho Mercantil
Departamento de Derecho Mercantil
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
calonso1@der.ucm.es

Excelentísimo señor decano, ilustrísima señora directora del Departamento de Derecho Mercantil, queridos compañeros, estimados amigos:

Llegada recientemente en mi caso a la condición de profesora jubilada, aunque continúe temporalmente por benevolencia de mi universidad en la condición de profesora emérita, no puedo sino agradecer muy profundamente al decano de mi facultad que me haya ofrecido la oportunidad de dictar la lección de apertura del curso 2015-2016. Ello, además de honrarme, significa para mí que mis años de dedicación a la docencia aún continúan.

La verdad es que después de más de cuarenta años dedicada a la enseñanza universitaria se me hace muy cuesta arriba pensar que en algún momento deje de practicar esa profesión a la que he dedicado mi vida, pero, en fin, no se trata aquí de lamentarse de algo, sino de alegrarse de que, por lo que se ve, todavía continuo viva en las actividades de la facultad y espero que por mucho tiempo más.

A la hora de pensar sobre el tema de esta lección me he inclinado por tratar de un asunto que, además de su evidente importancia en el ámbito de la disciplina que profeso, el Derecho mercantil, está claramente relacionado con mis responsabilidades extraacadémicas. Por ello he decidido realizar algunas reflexiones, como se indica en el título de la lección, sobre la Unión Bancaria Europea.

Cuando en el próximo mes de noviembre va a cumplirse el primer aniversario de la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión, primer pilar sobre el que se asienta la Unión Bancaria Europea, parece con-

veniente pasar revista a cuáles han sido las razones que han conducido a la creación de esa Unión Bancaria y en qué medida se han cumplido los objetivos que se pretendían alcanzar con esa unión y qué es lo que razonablemente puede esperarse de la misma en el futuro.

La creación de la Unión Bancaria responde sustancialmente a la necesidad de poner fin a la fragmentación de los mercados financieros originada por la crisis rompiendo, al mismo tiempo, con la estrecha correlación que se produjo entre la financiación de los bancos y la deuda soberana, lo que creó un círculo vicioso bidireccional entre el riesgo bancario y el riesgo soberano que amenazó seriamente la estabilidad financiera y llevó prácticamente a un colapso de la moneda única.

Antes de la crisis, en efecto, el sistema financiero de la Unión Europea, especialmente en la zona euro, había llegado a estar relativamente integrado en algunas áreas, como el mercado interbancario, integración que se desmoronó con las importantes consecuencias indicadas sin que los acuerdos de cooperación existentes entre los supervisores nacionales fueran capaces de atajar el problema, como se puso de relieve con los casos *Fortis* o *Dexia*.

Las diferencias entre los diversos modelos supervisores de los entonces veintisiete Estados miembros (o los entonces diecisiete de la zona euro) y la especial tolerancia hacia sus entidades nacionales tuvieron considerables consecuencias sobre el sistema bancario europeo. De una parte, porque además de la laxitud en la supervisión, el apoyo dado a los llamados «campeones nacionales» por los supervisores domésticos acrecentó la desconfianza en los bancos y contribuyó a que se produjera, en unos casos, el traspase de las dificultades de aquéllos a las finanzas públicas y, en otros, que los problemas de solvencia de los países dificultaran la capacidad de financiación de las entidades. De otra, porque las diferencias entre las prácticas y modos de operar de los supervisores nacionales propiciaron el riesgo de arbitraje regulatorio. Todo ello, además, abrió una importante brecha entre los países de la periferia y del centro de la unión monetaria, lo que puso de manifiesto con toda crudeza la fragilidad de la integración lograda y la necesidad de eliminar los desbalances macroeconómicos originados por la fragmentación del sistema financiero de la eurozona que pusieron en grave peligro al propio euro.

La Unión Bancaria emergió, pues, como un remedio indispensable para poner coto a la fragmentación de los mercados y a la crisis de la moneda única. Con la centralización de la supervisión microprudencial en manos de una única autoridad y la consiguiente uniformidad en la aplica-

ción de las normas en la zona euro se haría posible eliminar el riesgo de arbitraje regulatorio y de favoritismo hacia las entidades nacionales, restaurando la confianza en el sistema bancario y en la moneda única; se mejoraría la integración transfronteriza de las entidades de crédito y de los mercados, y los mecanismos comunes para resolver las crisis de las entidades financieras contribuirían a revertir la tendencia a vincular la crisis financiera con la deuda soberana y, en suma, a la estabilidad del euro.

Todos estos efectos beneficiosos estaban condicionados, naturalmente, al éxito del Mecanismo Único de Supervisión y a la implantación de un eficaz y verosímil Mecanismo Único de Resolución, ya que, como advirtiera el Comité científico consultivo del Comité Europeo de riesgo sistémico en 2012, «una creíble supervisión debe estar respaldada por unas factibles instituciones y procedimientos adecuados para la reestructuración y resolución de las entidades de crédito. Y todo ello completado por la creación de un sistema europeo de garantía de los depósitos bancarios».

Pues bien, transcurrido un año de la implantación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y la reciente creación del Mecanismo Único de Resolución (MUR), la construcción de la Unión Bancaria sigue teniendo indiscutibles puntos débiles que han sido subrayados desde distintas instancias. En primer lugar, se dice que la centralización de la función supervisora y resolutoria no es perfecta, puesto que, tanto en uno como en otro caso, las autoridades nacionales competentes desempeñan un importante papel, por lo que más bien puede hablarse como mucho de una fuerte semicentralización. En segundo lugar, se afirma que la elección del Banco Central Europeo como supervisor prudencial entraña el riesgo de que exista un potencial conflicto de interés entre las dos áreas funcionales asignadas al organismo: la fijación de la política monetaria y el ejercicio de la supervisión financiera, pero, sobre todo, se pone el acento en la asimetría competencial que existe entre esas dos áreas. En tercer lugar, se ha indicado que la participación de las autoridades nacionales en los procesos de supervisión y resolución da lugar a la creación de unas estructuras sumamente complejas basadas en la delegación de competencias y en la cooperación entre los supervisores nacionales con el Banco Central Europeo (BCE) o con la Junta Única de Resolución, lo que no elimina completamente los problemas de agencia relativos a la cooperación supervisora a pesar de que el BCE tiene poderes de dirección y sustitución respecto a los supervisores nacionales. Complejidad que se acentúa en el caso del Mecanismo Único de Resolución, como luego diré. En cuarto lugar, se ha advertido que la falta de atribución de facultades legislativas al BCE

provoca una cierta disfuncionalidad al limitar la necesaria discrecionalidad supervisora de que debe gozar cualquier supervisor. En quinto lugar, se ha señalado también que la creación del fondo de garantía de depósitos en la eurozona —o mecanismo de protección del cliente bancario— ha quedado aplazado, con lo que la Unión Bancaria no está completa al faltarle una pieza esencial.

A todo ello ha de añadirse el hecho de que el Mecanismo Único de Supervisión queda circunscrito a las entidades de crédito o financieras, dejando fuera de la supervisión única a otras entidades susceptibles de provocar riesgo sistémico como son las compañías aseguradoras, aunque se encuentren integradas dentro de un conglomerado bancario, y quedando también fuera de la Unión Bancaria Europea el sector de *shadow banking*, banca en la sombra que cada día está adquiriendo mayor peso. En definitiva, se ha constatado que la Unión Bancaria Europea no está acabada y resulta imperfecta en muchos aspectos, lo que, unido a ciertos factores de incertidumbre que existen en el conjunto de la Unión Europea, como el débil crecimiento económico, la preocupación por la eventual salida del Reino Unido de la Unión o la fragilidad económica y política en el área del euro, configuran un panorama poco idílico que pone en cuestión la consecución de los beneficios que cabían esperar de la Unión Bancaria.

Sin embargo, a pesar de las críticas que se han realizado a la construcción de la Unión Bancaria, no puede negarse que ésta, aun en su formato incompleto, ya ha tenido un impacto favorable sobre la estabilidad financiera y ha debilitado sustancialmente (aunque no lo haya eliminado totalmente) el círculo vicioso entre deuda bancaria y deuda soberana en su primer año de existencia. Y tampoco puede negarse que no hay una fórmula exacta para crear un efectivo sistema supervisor ni criterios precisos que permitan determinar con toda probabilidad el éxito o el fracaso de un determinado modelo. Como la historia ha demostrado, cada nueva crisis hace saltar por los aires lo que parecía un modelo adecuado. Por tanto, predecir la efectividad de un sistema de supervisión financiera es una tarea no sólo incierta, sino arriesgada.

Eso no obsta para que algunas de las objeciones realizadas al concreto modelo adoptado por la Unión Bancaria tengan una base real en la medida en que entrañan elementos de complejidad ciertos, como se puede apreciar observando la arquitectura del Mecanismo Único de Supervisión (o el Mecanismo Único de Resolución), que, efectivamente, no supone una total centralización de la función supervisora en una autoridad única, modelo que se descartó desde el primer momento, incluso con respecto a los ban-

cos con actividad transfronteriza, dada la carga que representaría para un solo organismo supervisar las 6.000 entidades que operaban entonces en la zona euro.

La opción fue, pues, la de establecer una supervisión prudencial compartida entre el BCE y los supervisores nacionales, aunque al BCE se le atribuye la responsabilidad del efectivo y consistente funcionamiento del MUS¹. Conforme al reparto competencial establecido, al BCE le corresponde la supervisión directa sobre las entidades de crédito «significativas» delimitadas con arreglo a criterios tales como la importancia de la entidad para la economía de la Unión o de cualquier Estado miembro participante, el carácter significativo de las actividades transfronterizas y el tamaño de la entidad, competencia que se extiende a los tres bancos más grandes de cada Estado. A las autoridades nacionales les corresponde supervisar directamente las entidades no significativas, aunque bajo las directrices emanadas del BCE que tiene competencia sobre la supervisión general del sistema. Por ello, el BCE puede decidir en cualquier momento «ejercer por sí mismo directamente», a iniciativa propia o a instancia de una autoridad nacional, todos los poderes pertinentes en relación a una o varias entidades de crédito sujetas a la supervisión inmediata de dicha autoridad, y está facultado igualmente para emitir reglamentos, directrices o instrucciones generales con arreglo a los cuales dichas autoridades habrán de ejercer sus funciones.

En el ejercicio de estas actividades supervisoras compartidas, tanto el BCE como las autoridades nacionales están sujetos a un deber de cooperación de buena fe y al intercambio de información sobre los procedimientos de supervisión material y los proyectos de decisión que elaboren. Debiendo también las autoridades nacionales prestar asistencia al Banco Central Europeo; asistencia que resulta inexcusable habida cuenta de que la proximidad a las entidades constituye un elemento importante de la supervisión, por lo que debe aprovecharse el *expertise* y el conocimiento de los bancos y de los mercados locales que aquéllas poseen.

El BCE también puede llevar a cabo funciones supervisoras sobre las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros no pertenecien-

¹ El entramado jurídico del MUS es bastante complejo habiéndose publicado distintas disposiciones que lo desarrollan, de las cuales la más relevante es el Reglamento (UE) 468/2014, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS).

tes a la zona euro sobre la base de la celebración de un acuerdo de estrecha cooperación entre las autoridades nacionales correspondientes y el BCE. Y es aquí, sobre todo, donde todavía pueden darse problemas de agencia, ya que, aunque el BCE, como he indicado, tiene poderes de dirección y sustitución respecto a los supervisores nacionales, no puede negarse que los mecanismos de cooperación tienden a fallar en caso de crisis porque los supervisores nacionales suelen perseguir su interés nacional antes que el europeo, algo que, por otro lado, y en un ámbito totalmente distinto pero que resulta significativo, se ha demostrado recientemente con el problema de los refugiados.

La complejidad de las relaciones del BCE con las autoridades nacionales se pone también de manifiesto en materia sancionatoria con el recurso por el reglamento que instituye el MUS al establecimiento de dos regímenes sancionadores diferentes en función de si el incumplimiento es del Derecho europeo directamente aplicable o de los reglamentos y decisiones emitidos por el BCE (en cuyo caso éste puede imponer sanciones administrativas a los bancos que caen bajo su supervisión directa y las autoridades nacionales a los supervisados por ellas), o del Derecho nacional que haya transpuesto una directiva (en cuyo caso la sanción sólo puede ser impuesta por el supervisor nacional tanto a los bancos significativos como a los que no lo sean, aunque en el primer caso siguiendo las instrucciones del BCE). Las autoridades nacionales son también exclusivamente competentes para imponer sanciones a las personas naturales y sanciones no pecuniarias, ya que el BCE carece de competencia para ello. Esta dualidad de regímenes es explicable porque difícilmente el BCE podría entablar procedimientos para la imposición de sanciones administrativas bajo el diferente Derecho nacional que puede ser aplicable en los casos concretos, y porque legalmente el poder sancionador del BCE bajo el Derecho nacional y el *locus standi* del mismo en los tribunales nacionales resultaría altamente problemático.

Se trata, por tanto, de un complejo modelo de delegación y cooperación que plantea algunas incertidumbres en distintos aspectos porque está todavía «en construcción» y cuyo funcionamiento en la práctica, por tanto, es pronto para que pueda ser valorado.

De menor entidad parece la crítica referida a la elección del BCE como supervisor prudencial y a la posible situación de conflicto que en su seno puede darse entre las dos áreas funcionales que se le han atribuido, aunque no deja de plantear también serios problemas. Es cierto que la elección del BCE como supervisor prudencial quizás no fuera la solución ideal, aun-

que desde un punto de vista pragmático resultaba la opción más adecuada frente a otras posibles alternativas, como la de conferir poderes supervisores a una Autoridad Bancaria Europea (EBA) ampliada (impedido por la doctrina Meroni) o la creación de una nueva Agencia Independiente que hubiera requerido un cambio en el Tratado, lo que, dadas las circunstancias críticas por las que atravesaba la Unión en ese momento, no parecía lo más idóneo. Además, la opción en favor de la fórmula elegida contaba con el aval de la experiencia de la mayoría de los países de la zona euro, cuyos Bancos Centrales asumían a la vez la tarea de gobernar la moneda y la de supervisar la actividad de las entidades de crédito.

El que pueda haber un conflicto de interés entre las dos áreas funcionales asignadas al organismo, en particular el conflicto entre el objetivo de conseguir la estabilidad de los precios y las intervenciones con la finalidad de mantener la estabilidad financiera, es un riesgo cierto que puede dar lugar a una contaminación cruzada, pero que, desde luego, puede combatirse, y así se ha hecho en el reglamento, estableciendo importantes cauteles para asegurar la independencia respectiva de la política monetaria y la supervisión. No sólo atribuyendo a un órgano específico dentro del BCE (*Supervisory Board* o Consejo Supervisor) la función supervisora, al margen totalmente de los órganos encargados de la política monetaria, sino también estableciendo una clara separación del personal que intervenga en unas y otras funciones desde el punto de vista organizativo y jerárquico, previendo la adopción de normas específicas para regular el secreto profesional y los intercambios de información entre los dos ámbitos funcionales.

Cuestión distinta y de mayor importancia es el marcado contraste que existe entre las competencias atribuidas al BCE en materia de política monetaria (competencia exclusiva en la materia e importantes facultades regulatorias) y sus competencias como supervisor prudencial. Como supervisor, en efecto, tiene muy limitadas facultades regulatorias que se circunscriben a las estrictamente necesarias para organizar las tareas supervisoras conferidas por el Reglamento del Consejo², y tampoco tiene exactamente el estatus de una institución de la Unión Europea, sino que es asimilado a «una cuasi autoridad nacional competente» o a «una autoridad designada» y, como tal, está sometido al Derecho de la Unión, además de mantener una cierta subordinación respecto a la Autoridad Bancaria Europea en

² Reglamento (UE) 1024/2013, de 15 de octubre, confiriendo tareas específicas al BCE respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Reglamento MUS).

la medida en que debe adoptar las guías y recomendaciones e implementar los estándares técnicos desarrollados por aquélla, así como aplicar el manual de supervisión (*supervisory handbook*) elaborado por dicha Autoridad. Es más, como autoridad de supervisión de la zona euro no tiene derecho de voto en el Consejo de Supervisores de la EBA en el que participa junto a las autoridades nacionales, por lo que, en este sentido, tiene un status peor que el de cualquier autoridad nacional, todo lo cual puede influir negativamente en la consecución del objetivo del MUS de contribuir a la seguridad y solvencia de las entidades de crédito y a la estabilidad del sector financiero dentro de la Unión Bancaria.

Otro problema cierto es la falta de uniformidad normativa existente, ya que, aunque se ha elaborado el llamado Código Normativo Único o *single rulebook* (integrado por CRR y CRD IV³, que incorporan los Acuerdos de Basilea III en el ámbito de la Unión Europea y la Directiva sobre reestructuración y resolución de las entidades de crédito⁴), este código era inexistente cuando se elaboró el reglamento que instituía el MUS y, aunque ha logrado un importante grado de armonización, todavía ha dejado subsistentes diferencias importantes entre las legislaciones de los Estados miembros. Y es que, como es sobradamente conocido, las Directivas permiten a los Estados optar por distintas soluciones en determinados casos y se les concede también a los supervisores nacionales cierta discrecionalidad en la aplicación de la normativa, por lo que la uniformidad no se ha conseguido totalmente.

Como ha sido señalado por Andrea Enria, presidente de la EBA, el pasado mes de septiembre, la CRD IV-CRR incluye ochenta opciones dejadas a la discrecionalidad de los Estados miembros o de las autoridades

³ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE. Esta normativa se ha traspuesto al ordenamiento español en distintas etapas, la última a través de la Ley 10/2014, de 26 de junio, sobre ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, desarrollada por el RD 84/2015, de 13 de febrero.

⁴ Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 modifica la Directiva 82/891/CEE del Consejo; las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) núm. 1093/2010 y (UE) núm. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo. Directiva que ha sido traspuesta a nuestro ordenamiento a través de la Ley 11/2015, de 18 de junio, sobre recuperación y resolución de entidades de crédito y de empresas de servicios de inversión, y del Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, que la desarrolla.

des competentes. Y el número asciende a 155 si se tienen en cuenta también las opciones que pueden ser ejercitadas por los supervisores nacionales aplicables caso por caso a las entidades individuales. Un ejemplo de esto puede apreciarse en la Ley 10/2014 sobre ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito (y en sus normas de desarrollo), que traspone al ordenamiento español el contenido de la citada Directiva en la que el legislador ha hecho uso de algunas de las opciones que la normativa europea permite.

Y es que, como también ha sido indicado por el señor Enria, aunque el ejercicio de la discrecionalidad supervisora es una obvia característica de la supervisión bancaria, esta discrecionalidad debería ser limitada en el ámbito regulatorio y ser gestionada a nivel europeo. En caso contrario podría debilitar el *single rulebook* y ser usada con propósitos proteccionistas o aplicada con indulgencia a las entidades supervisadas, lo que eventualmente conduciría a distorsiones de la competencia amenazando la integridad del mercado único. Igualmente, las exclusiones a favor de los bancos pequeños deberían impedirse y aplicar el principio de proporcionalidad dentro del *single rulebook* mejor que dejar al legislador nacional la opción de sustituir el Derecho común europeo por el Derecho nacional. El riesgo que se corre, pues, es el de permanecer atrapado en la contradicción de un sistema europeo que reclama ser uniforme, mientras se es prisionero de varios localismos que afectan a la consecución de un verdadero mercado único.

La falta de un cuerpo de normas totalmente uniforme es incompatible con el establecimiento de una autoridad supranacional operando en un contexto multinacional. Como con acierto se ha afirmado, un supervisor no puede aplicar diferentes requerimientos a dos bancos que asuman riesgos similares sólo porque tengan su sede en diferentes lugares de su jurisdicción. De ahí la necesidad de que se produzca una mayor uniformidad como requisito indispensable para lograr una mayor integración.

Todo lo anterior es, desde luego, perfectamente asumible en lo que se refiere a la supervisión de las entidades de fuera de la zona euro, pero es más discutible en lo referente al BCE como autoridad supervisora. Y es que, hasta lograr esa total uniformidad, el problema a medio plazo reside en determinar si al BCE se le deberían otorgar suficientes competencias regulatorias cuando actúa como supervisor de los bancos de la eurozona, como originalmente establecía la propuesta de la Comisión para el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión y como ha sido reclamado desde algunos sectores para evitar que se limite indebidamente su tarea

supervisora, o, por el contrario, mantener el *statu quo* y dejar en manos de la EBA la mejora y actualización del *single rulebook*. No cabe duda de que la primera podría ser una solución adecuada para impedir las limitaciones que para la labor del MUS se derivan de esa falta de capacidad normativa, como antes se dijo. Sin embargo, aunque esta posibilidad podría eliminar los problemas en el área del euro, también podría dar lugar al establecimiento de un doble sistema que originaría potenciales diferencias entre los *ins* y los *outs*, levantando barreras dentro del mercado único (Enria). Mientras que la segunda opción podría asegurar que las mismas reglas se aplican en toda la Unión Europea, que es algo por lo que se inclinan la propia EBA y algunos autores, lo que vuelve a poner de manifiesto la relativa subordinación del BCE respecto a la EBA tras la ampliación de competencias de esta última, y esto, hasta cierto punto, puede entrañar un relativo conflicto y, desde luego, limitar la consecución de los objetivos marcados de integridad del mercado financiero.

No cabe duda, pues, de que la escisión entre la supervisión y la regulación dentro de la Unión Bancaria puede tener consecuencias negativas para el logro de los fines perseguidos, por lo que no resulta extraño que algunos reclamen, bien reconsiderar la situación del BCE como supervisor e iniciar una modificación del Tratado de funcionamiento de la Unión para crear una nueva institución (con estatus semejante a la de la Junta Única de Resolución) a la que se le encomiende la tarea supervisora con unas facultades normativas más amplias de las que ahora se reconocen al BCE, dotándole de competencia para expresar una posición común de los miembros que participan en el MUS, así como derecho de voto en todos los foros financieros internacionales (Comité de Basilea sobre supervisión bancaria, *Financial Stability Board*, etc.) y, desde luego, en el Consejo de Supervisores de la EBA (Nieto), o bien, al menos, dotar al BCE de mayores competencias regulatorias que hagan más uniforme y efectiva la supervisión en la zona euro, para lo cual se entiende que una vía podría ser la de realizar una interpretación extensiva de lo dispuesto en el art. 127.6 TFUE (Ferrarini).

Pero si la complejidad es grande en la arquitectura y funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión, un mayor grado de complejidad se produce en el marco institucional y operativo del Mecanismo Único de Resolución⁵ que no es sino consecuencia, entre otras cosas, de

⁵ Reglamento (UE) 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 Bancaria, y

las dificultades que hubieron de superarse hasta llegar a un acuerdo para su instauración.

El resultado final ha sido un compromiso para intentar lograr un equilibrio entre los intereses de los Estados miembros de la eurozona, los intereses de la propia eurozona o los de la Unión Europea en su conjunto y también, en ocasiones, los intereses de los Estados miembros de fuera de la eurozona. A lo que se añade, como en el caso del Mecanismo Único de Supervisión, la complejidad técnica del propio Derecho europeo.

El Mecanismo Único de Resolución es el complemento necesario e indispensable del Mecanismo Único de Supervisión, porque no es concebible una supervisión única sin disponer de instrumentos adecuados para atajar de manera rápida y clara los problemas de inviabilidad o insolvencia de una entidad de crédito haciendo recaer las pérdidas no sobre los contribuyentes, como hasta ahora (*bail-out*), sino sobre los accionistas y acreedores no garantizados (*bail-in*), aparte de que mantener la resolución de las entidades de crédito en manos de las autoridades nacionales podría fomentar la interferencia política y socavaría la capacidad del regulador para reformar o liquidar los bancos débiles o inviables.

Sobre estos presupuestos se ha construido el MUR, que reposa en dos pilares: la autoridad de resolución o Junta Única de Resolución, que es una agencia especializada de la Unión Europea encargada de adoptar las decisiones de resolución de los bancos de la zona euro, y un Fondo Único de Resolución Bancaria (financiado por el sector bancario), cuya función consiste en asegurar la eficiente aplicación de los instrumentos de resolución y el ejercicio de las competencias de resolución, y cuya financiación, sea por contribuciones *ex ante* o sea mediante contribuciones extraordinarias *ex post*, fue el principal escollo para la instauración del MUR.

Las competencias resolutorias se distribuyen de forma similar a lo establecido en el MUS, de manera que existe un tratamiento paralelo entre la atribución de tareas en uno y otro mecanismo. A la Junta le corresponde adoptar las decisiones para la reestructuración o la resolución de los bancos de la zona euro supervisados por el BCE, y a las autoridades nacionales de resolución las correspondientes a los bancos supervisados por los supervisores nacionales, y todo ello sobre la base de una cooperación entre ambas (Junta y autoridades nacionales de resolución), aunque a la Junta le corresponde la responsabilidad última para el efectivo y consistente fun-

se modifica el Reglamento (UE) 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo («Reglamento MUR»).

cionamiento del Mecanismo Único de Resolución —de forma semejante a lo que acontece con el BCE—, para lo que dispone de funciones ejecutivas y de funciones cuasi normativas. Por tanto, de manera similar a lo que he indicado respecto al MUS, también aquí la división competencial se basa, ante todo, en una relación de cooperación que disminuye el grado de centralización pretendido.

De otra parte, el hecho de que el BCE, la Comisión y el Consejo tengan también su propio papel en el proceso de resolución hace que haya muchas partes involucradas con potenciales conflictos de interés que se añaden a la compleja estructura de gobierno del MUR y generan, a su vez, más complejidad a la hora de la toma de decisiones.

En definitiva, el proceso de resolución de entidades de crédito es sumamente complejo aunque esté diseñado para que se decida en un fin de semana mientras la bolsa está cerrada, para lo cual se exige que las entidades elaboren planes de reestructuración y resolución previos. Estos planes, si bien sirven para suministrar importante información a las autoridades de resolución, lo que será esencial para tener una base para decidir sobre las medidas de resolución y la posibilidad de tomar, al menos teóricamente, medidas *ex ante* (de intervención temprana), no parece que puedan resultar muy útiles a la hora de aplicarlos en la práctica. Como ha sido indicado, es ilusorio pensar que un plan de resolución elaborado anticipadamente para las entidades sistémicas pueda funcionar adecuadamente cuando se tenga que aplicar, aunque se revise o actualice periódicamente, y algo parecido sucede en relación con los planes de actuación *ex ante* cuando supongan cambios de gran alcance en la estructura de las entidades sistémicas, ya que tales cambios no pueden ser realizados más que tras intensas consultas con la entidad afectada y después de valorar adecuadamente su factibilidad antes de ejecutarlos. Por todo ello, la llamada «resolución de fin de semana» ha sido calificada como una engañosa ilusión (Busch).

En fin, si bien hay que felicitar por haber logrado poner en marcha el Mecanismo Único de Resolución, no cabe duda de que toda la complejidad a que se ha hecho referencia puede tener un impacto negativo sobre la efectividad de la toma de decisiones dentro del MUR, ya que la decisión de reestructurar o disolver una entidad de crédito debe ser eficiente, imparcial, decisiva y, sobre todo, rápida, aparte de que también aquí la falta de uniformidad normativa origina disfuncionalidades.

Como ya avancé antes, no puede negarse que a pesar de que la Unión Bancaria no esté todavía completa y de las evidentes limitaciones a las que

tanto el MUS como el MUR están sujetos, al menos la implantación del MUS ha tenido una favorable influencia sobre la estabilidad financiera. Ello permite ser moderadamente optimista sobre los beneficios que tanto para esa estabilidad como para lograr una total integración de los mercados financieros puede desempeñar esta Unión. Su futuro desarrollo, como es evidente, está sujeto a numerosos avatares, pero no parece que después del camino recorrido haya posibilidad o perspectiva de retorno a la situación existente antes de 2012. No obstante, el éxito de la Unión Bancaria a largo plazo dependerá de la eficiencia operacional y de la efectividad de sus dos principales componentes, y para lograrlo sería preciso eliminar, en la medida de lo posible, las dificultades que hemos ido poniendo de manifiesto a lo largo de esta exposición si realmente y de manera definitiva queremos restablecer el buen funcionamiento del mercado único. Porque, como ya señalara la profesora Eilis Ferran, la Unión Bancaria es imperfecta, pero puede funcionar.

Y aquí debo poner punto final a la lección, ya que no quiero abusar de la paciencia de todos ustedes. No obstante, quisiera terminar trascendiendo el plano técnico y concreto en el que me he venido manteniendo hasta ahora para formular una reflexión política de tipo general. Y es que en este tema específico de la Unión Bancaria al que he querido dedicar la lección se ponen de manifiesto, como no podía ser de otra manera, las dificultades, pero también los logros y esperanzas que caracterizan a la misma Unión Europea. Una entidad política cuya construcción, aún inacabada, ha costado realizar, que avanza poco a poco, que ha de hacer frente a problemas complejos cuya solución, en muchas ocasiones, ha necesitado basarse en los cálculos de prueba y error, pero que constituye un logro positivo en su conjunto para todos los países que la integran. Después de ingratas experiencias históricas de enfrentamientos dentro de Europa, hoy asistimos a la realidad y a la esperanza de que ésta se esté convirtiendo en una entidad política unida, solidaria y eficaz, capaz de jugar un papel relevante en el plano internacional y de facilitarnos, en el plano interno, un verdadero Estado de Derecho europeo garante de la igualdad y libertad de todos los ciudadanos que lo componen.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO LEDESMA, C., «Un primer paso hacia la unión bancaria: el mecanismo único de supervisión», en V. CUÑAT, J. MASSAGUER, F. J. ALONSO y E. GALLEGRO (dirs.), *Estudios de Derecho Mercantil: liber amicorum profesor Francisco Vicent Chuliá*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 1289-1306.
- BUSCH, D., «Governance of the Single Resolution Mechanism», en D. BUSCH y G. FERRARINI (eds.), *European Banking Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 281-335.
- BUSCH, D., y FERRARINI, G. (eds.), *European Banking Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- ENRIA, A., «The Single Rulebook in Banking: is it “Single” Enough?», lección magistral pronunciada en la Universidad de Padua el 28 de septiembre de 2015, disponible en www.eba.europa.eu.
- FERRARINI, G., «Single Supervision and the Governance of Banking Markets: will the SSM Deliver the Expected Benefits?», *European Business Organization Law Review*, vol. 16, núm. 3 (2015), pp. 513-537.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Mecanismo único de resolución bancaria. Aspectos institucionales», en C. ALONSO LEDESMA (dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 169-188.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., y BENEYTO, J. M.^a (eds.), *European Banking Union: the New Regime*, New York, Wolters Kluwer, 2015.
- NIETO, M., «Banking on Single Supervisión in the Eurozone: Scepticism and a Reform Proposal», en *European Business Organization Law Review*, vol. 16, núm. 3 (2015), pp. 539 ss.