

# LA UNIÓN BANCARIA: ¿UN GRAN PASO EN LA RESOLUCIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA Y LA INTEGRACIÓN EUROPEA?\*

*Francisco Rodríguez Ortiz\*\**

**SUMARIO. Introducción. 1. Financiarización de la economía: un factor de inestabilidad. 2. La Unión Bancaria: ¿visión europea o alemana? 2.1. Incertidumbres en torno a la estabilidad del sistema bancario. 2.2. Una Unión Bancaria descafeinada. 3 ¿Necesitaría la Unión Bancaria un cuarto pilar? 4. Conclusiones.**

## RESUMEN

*El estallido de la crisis financiera en 2007 y posteriores recesiones en la zona euro han evidenciado las debilidades del constructo europeo. Las políticas de ajuste llevadas a cabo en la Unión Monetaria, expresión de un creciente intergubernamentalismo asimétrico y de la falta de ambiciones federales, han contribuido a agravar tanto la crisis económica como la de las finanzas públicas. Lo cual ha surtido un efecto negativo en el balance de los bancos y ha desestabilizado la zona euro. Producto de ello, es el proyecto de una Unión Bancaria Europea, que sí bien representa un paso importante y necesario en el proceso de integración, padece unas restricciones que derivan de las exigencias alemanas y que limitan su alcance real.*

---

\* Recibido con fecha 20/05/2014; admitido con fecha 23/09/2014.

\*\* Profesor de Economía, Universidad de Deusto

## ABSTRACT

*2007 financial crisis outbreak and following recessions in the Eurozone have evidenced weaknesses behind its construction. Restrictive policies implemented in the Monetary Union are a reflection of a growing and asymmetric intergovernmentalism and a lack of ambition towards reaching a federal structure. These policies have contributed to worsen both economic downturn and public finances, negatively impacting into banks' balance sheets and generating further destabilizing effects in the Eurozone. In an attempt to mitigate previous effects, European Banking Union inception seems a step in the right direction in the integration process, although it presents a set of restrictions deriving from German requests, thus limiting its real reach.*

**Palabras clave:** Crisis financiera, Solvencia, Supervisión, Unión Bancaria, Gobernanza Económica.

## INTRODUCCIÓN

A partir de finales de 2007, el estallido del modelo de crecimiento centrado en el poder omnímodo de unas finanzas cada vez más desreguladas y “creativas” va a evidenciar las debilidades de la zona euro. Se va a vislumbrar que no solo la Unión Monetaria Europea (UME) no permitía responder a una situación de crisis mayor sino que podía actuar como catalizador de la misma al carecer Europa de la necesaria integración fiscal, de la figura de un prestamista de último recurso y al no disponer de una Unión Bancaria. La crisis de la zona euro evidencia las carencias de los mecanismos de ajuste en una unión monetaria que se caracteriza por las fuertes heterogeneidades entre sus Estados miembros (heterogeneidades estructurales, de las tasas de inflación, de los tipos de cambio efectivos reales en base a los costes unitarios de la mano de obra etc.), las cuales en lugar de remitir han sido agravadas como consecuencia del proceso

de integración monetaria<sup>1</sup>. Es decir, no sólo la UME ha demostrado no ser la herramienta necesaria para desembocar en la configuración de un conjunto estructuralmente homogéneo<sup>2</sup> sino que ha contribuido a profundizar en los desequilibrios y heterogeneidades nacionales y ha evidenciado las debilidades de la gobernanza económica europea a la hora de gestionar las interdependencias que se han ido forjando<sup>3</sup>. En cuanto a la política europea, ha carecido de iniciativa y ha tendido a moverse con lentitud a rebufo de las exigencias, muchas veces contradictorias, de los mercados financieros. Lo cual ha contribuido a elevar la incertidumbre y a agravar la crisis<sup>4</sup>.

Dicha crisis, cuyas raíces financieras son innegables, ha acabado desestabilizando las finanzas públicas de los Estados miembros de la eurozona, tanto más cuanto que el deterioro de la prima de riesgo país, hasta septiembre de 2012, ha generado un círculo vicioso déficit-deuda. Esta crisis de la deuda soberana ha contribuido también a fragilizar el balance de las instituciones financieras, principales tenedoras de dicha deuda soberana. Pero la intensidad adquirida por la crisis, que ha llegado incluso a cuestionar la propia pervivencia del euro entre 2011 y 2012, ha dado lugar a importantes cambios institucionales uno de los cuales, todavía en proceso de elaboración, tiene que ver con la creación de una Unión Bancaria Europea. Esta es llamada a ser una pieza clave de la nueva gobernanza europea, sí bien Europa está demostrando también ser incapaz de constitucionalizar un gobierno económico más cooperativo y simétrico que integre los intereses dispares del centro y de la periferia, que tiende a verse sometida a las exigencias de ajuste unilateral impuestas por las economías dominantes. El rumbo tomado por el nuevo proceso de integración hace que Europa ha dejado de ser un proceso de cesión voluntaria de competencias compartido por sus miembros y que se imponga un creciente intergubernamentalismo asimétrico, en el que por primera vez un país tiende a ejercer en solitario la hegemonía<sup>5</sup>. Esta asimetría

---

<sup>1</sup>Artus, Patrick ; Gravet, Isabelle : *La crise de l'euro*, Paris, Armand Colin, 2012, 180 p, ISBN : 978-2-200-2796-2.

<sup>2</sup>Rodríguez Ortiz, Francisco: *La Unión Monetaria y España: ¿integración económica o desintegración social?*, Bilbao, Ed. Universidad de Deusto, 1997, 319 p, ISBN : 84-7485-472-5

<sup>3</sup>Jamet, Jean-François: *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?*, 2<sup>o</sup> Édition, Paris, La Documentation Française, 2012, 195 p, ISBN : 978-2-11-009173-4.

<sup>4</sup>Pisani-Ferry: *Le réveil des démons: la crise de l'euro et comment nous en sortir*, Paris, Fayard, 2011, 214 p, ISBN: 978-2-213-66822-2.

<sup>5</sup>Beck, Ulrich: *Una Europa alemana*, Barcelona, Paidós, 2012, 114 p, ISBN:978-84-493-2803-9.

se está evidenciando también en el proyecto de Unión Bancaria (UBE) que Europa aspira a alumbrar. Dicho proyecto expresará si Europa se decanta por “la participación igualitaria (reciprocidad) o la dependencia jerárquica (hegemonía)”<sup>6</sup>. Por ahora, se observa que el nuevo ordenamiento institucional, se resiste a alumbrar una Unión Bancaria plena, a hacer de la Unión Europea una unión de transferencias mediante una comunitarización de parte de la deuda y a alterar el papel excesivamente conservador del Banco Central Europeo (BCE), sí bien este ha tenido que acudir a medidas heterodoxas para salvar a la zona euro, un cambio de sesgo que quedaría sintetizado en la ya famosa declaración de su Presidente en julio de 2012 según la cual estaba dispuesto a hacer todo lo necesario para salvar al euro.

## **1. FINANCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: UN FACTOR DE INESTABILIDAD.**

Las finanzas se han ido autonomizando y distanciando cada vez más de la economía real. En Estados Unidos, por ejemplo, el peso del sector financiero había pasado del 2,7% del PIB en 1950 a más del 12% en 2007. Lo mismo ha ocurrido en la mayor parte de los países europeos. Paralelamente se ha elevado la volatilidad de la economía y las crisis han pasado a ser recurrentes desde los años ochenta/noventa. La Gran Recesión surgida a finales de 2007 ha evidenciado los peligros asociados a los excesos de una ingeniería financiera crecientemente distanciada de la lógica productiva y los riesgos que derivan de un exceso de endeudamiento generalizado de los agentes privados. Cuando estalló la crisis, el valor teórico de los productos financieros estructurados y derivados de crédito de diversa índole excedía en muchas veces el valor de los activos reales. Las varias instituciones financieras habían creado una pirámide de productos cada vez más esotéricos y alejados del activo de referencia. No tardaría mucho el efecto palanca, que tanto había contribuido a elevar la rentabilidad del capital sobre recursos propios, en hacer sentir sus efectos más perniciosos y ser un potente instrumento de amplificación de la crisis financiera. De ahí deriva la necesidad de una regulación pública y el retorno a una cierta “banca aburrida”. Como apunta Boyer<sup>7</sup>, el

---

<sup>6</sup>Beck, Ulrich: *Una Europa alemana*, Barcelona, Paidós, 2012, 114 p (78), ISBN:978-84-493-2803-9.

<sup>7</sup>Boyer, Robert: *Les financiers détruiront-ils le capitalisme?*, Paris, Economica, 2011, 237 p, ISBN: 978.2-7178-6050-4.

régimen de crecimiento posterior a la II Guerra Mundial, hasta inicios de los ochenta, dio lugar a una financiación de la economía que dependía ante todo del crédito bancario y este estaba enmarcado por los poderes públicos. Pero el creciente auge de lo que denomina “*finanza de mercado*” ha hecho que las finanzas hayan devenido hegemónicas, se hayan autonomizado y dejado de estar controladas por la colectividad. Ello ha alterado profundamente las relaciones de poder en el seno de las sociedades que quedaban bajo hegemonía de unas finanzas crecientemente internacionalizadas y desreguladas. Tres hechos principales han impulsado el desarrollo del llamado capitalismo financiero desde los años noventa: la desregulación de los sistemas financieros nacionales, la globalización financiera con incorporación de nuevos países a los flujos de movimientos de capitales, y la multiplicación de innovaciones y productos financieros radicales en paralelo al auge de sus soportes tecnológicos. Las nuevas reglas de expansión del capital financiero elevan la posibilidad de una crisis sistémica y generalizan los riesgos en lugar de aislar al sistema de los mismos. Así, las titulaciones han actuado como un multiplicador de crédito al no verse ya limitados los bancos en la concesión de créditos por las ratios que les imponía Basilea II entre fondos propios y compromisos.

“Por contra, la titulación ha llevado a los bancos a relajar su esfuerzo de selección y vigilancia de los prestatarios. Unos trabajos empíricos recientes señalan, en efecto, que los impagos sobre créditos titulizados han sido más elevados que los impagos sobre créditos no titulizados. Lo que demuestra que los bancos han sido menos prudentes cuando sabían que se iban a deshacer de los créditos concedidos. Lo cual ha incrementado los riesgos en el sistema en lugar de reducirlos”<sup>8</sup>.

Por diversos canales, *la crisis bancaria va a ser causa y consecuencia de la crisis de las deudas soberanas*, tanto más cuanto que los bancos son los principales tenedores de la deuda pública al ser considerada como el activo más seguro que no consume capital según las normas de Basilea y, además, al ser tradicionalmente considerada como exenta de riesgo de impago es utilizada como colateral por los bancos para obtener liquidez en el BCE. Sin embargo, hemos presenciado a lo largo de esta profunda crisis como el empeoramiento de una de ellas induce un empeoramiento de la

---

<sup>8</sup>Pollin, Jean-Paul: “Quel système bancaire pour l’après crise?“, Paris, *Revue de l’OFCE*, n° 110, Presses de Sciences Po, juillet 2009, p. 413-430 (417).

otra. Irlanda y España son paradigmas de esta relación circular que se establece entre deuda bancaria y deuda soberana.

“Los mercados de los títulos públicos son el eje de los sistemas financieros contemporáneos... La curva de los tipos de interés de los títulos públicos es el benchmark para la evaluación de los rendimientos de todos los activos financieros. Si se deforma totalmente bajo el efecto de los comportamientos colectivos de estrés que se adueñan de los intervinientes en los mercados secundarios, y que elevan considerablemente los tipos de interés en sus plazos largos, los bancos se ven fragilizados por diversos canales: depreciación de sus activos que conlleva una infra-capitalización, aumento del coste de su financiación que provoca una falta de liquidez, degradación de su nota y rechazo de sus contrapartidas (otros bancos en otros países) de prestarles; por lo tanto una restricción de los créditos y, caso de que la crisis de liquidez se agrave, un parálisis completo de las economías que repercute sobre los demás países que parecían robustos inicialmente”<sup>9</sup>.

De estos cambios profundos surgidos en el mundo de las finanzas deriva la necesidad imperiosa de una supervisión y regulación bancarias en el ámbito europeo. Para funcionar bien, los mercados necesitan instituciones públicas que los gobiernen y regulen. La base de ese poder de regulación sigue siendo el Estado nacional, a no ser que existan instituciones europeas suficientemente fuertes para gobernar la economía europea<sup>10</sup>. De ello va a depender la estabilidad y viabilidad del proceso de integración<sup>11</sup>. En efecto, al pasar de un modelo de desarrollo nacional, de base industrial, impulsado y regulado por el Estado a un modelo estructurado a escala mundial en torno al capital financiero, se ha producido un debilitamiento de los controles políticos y sociales de la economía que pasa a ser sujeta a crisis e inestabilidades más frecuentes<sup>12</sup>.

Ahora, las políticas de ajuste llevadas a cabo en Europa, basadas en una austeridad extrema, hacen que la recesión y el paro masivo desemboquen en un deterioro del balance de las entidades financieras como consecuencia de la depreciación

---

<sup>9</sup>Aglietta, Michel: *Zone euro: éclatement ou fédération*, Paris, Michalon, 2012, 188p (101-102), ISBN : 978-2-84186-652-6.

<sup>10</sup>Rodrik, Dani: *La paradoja de la globalización*, Barcelona, Antoni Bosch editor, 2011, 366 p, ISBN: 978-84-95348-61-6.

<sup>11</sup>Brender, Anton; Pisani, Florence: *La crise de la finance globalisée*, Paris, La Découverte, 2009, 124 p, ISBN: 978-2-7071-5736-2.

<sup>12</sup>Aglietta, Michel; Rigot, Sandra: *Crise et rénovation de la finance*, Paris, Odile Jacob, 2009, 365 p, ISBN : 978-2-7381-2248-3.

del valor de los activos detentados en balance y del incremento de la mora. Todo lo cual contribuye a agravar la fragmentación del espacio financiero europeo, proceso que alcanzó su punto álgido en julio de 2012, cuando las primas de riesgo de muchos países alcanzaron un punto máximo, y al que puso término el Presidente del BCE cuando adelantó la predisposición de esta institución en hacer todo lo necesario para evitar la implosión de la zona euro. Es decir, mediante el programa del *Outright Monetary Transactions* (OMT), el BCE se comprometía a adquirir de forma ilimitada deuda a vencimiento corto, entre 1 y 3 años, siempre y cuando los países beneficiarios se sometieran a una dura condicionalidad económica. Desde septiembre de 2012, todas las medidas adoptadas por el BCE, que choca con el mayor fundamentalismo del Bundesbank, van encaminadas a intentar recortar los tipos de interés impuestos a los activos públicos de los países considerados como arriesgados para mejorar la eficacia en la transmisión de la política monetaria. Así, por ejemplo, la prima de riesgo país de España, que llegó a rebasar los 600 puntos, ha sido reconducida hasta los 190 puntos en febrero de 2014 y, salvo nueva crisis, debería ser recortada por debajo de los 140/150 puntos. Es más, a partir de enero de 2014, con la excepción de Grecia y de Portugal, los países que habían estado más golpeados por la crisis de la deuda soberana lograban financiarse más barato que antes de su estallido tomando la referencia habitual y más significativa del bono a 10 años. Así, por ejemplo, el bono español a 10 años arrojaba una rentabilidad del 4,05% en 2007 y había sido rebajada al 3,68% en enero de 2014, lejos del 7,5% que había de pagar en julio de 2012. El país más beneficiado sigue siendo no obstante Alemania. La rentabilidad de sus bonos ha caído del 4% en 2007 al 1,7%, sí bien llegó a colocarse en las cercanías del 1% en los momentos de mayor incertidumbre sobre el futuro de la zona euro. El BCE ha desplegado muchos esfuerzos para reducir el riesgo soberano y para que este afecte cada vez menos a los balances de los bancos.

Pero, más allá de los datos de coyuntura, el estallido de la crisis de la deuda soberana ha oficializado la fragmentación financiera en la zona euro, un dato que no ha de ser infravalorado. Antes de la crisis todos los tipos de interés de los bonos a diez años de los países pertenecientes a la zona euro se situaban en torno al 4%. Por contra, ahora las diferencias van del anormalmente bajo 1,7% de Alemania al 7,9% de Grecia. Lo que resulta incongruente con una unión monetaria en la que sus miembros comparten moneda y política monetaria. Ello distorsiona las condiciones de

competencia intracomunitaria y hace que el crédito se resista a fluir hacia las empresas y los hogares en los países más afectados por las diversas secuencias de la crisis desde 2007. ¿Contribuirá el proyecto de Unión Bancaria a homogeneizar las condiciones financieras en la eurozona? En cualquier caso, dicha fragmentación de los mercados financieros evidencia las debilidades institucionales que han acompañado la unión monetaria desde su génesis y es una expresión de la anormalidad financiera vigente en la misma. En caso de crisis mayor, los inversores consideran el riesgo de ruptura de la unión monetaria y se produce una renacionalización de los flujos de capitales que deriva del marco fragmentado en materia de supervisión bancaria. Asimismo este proceso se agudiza si son fuertes y persistentes las dudas suscitadas en torno a la solvencia de las entidades financieras de la periferia europea, que pena en la actualidad para reencontrarse con un crecimiento sostenido y, paralelamente, el crédito sigue viéndose obstaculizado por dicha fragmentación financiera.

Los sistemas bancarios están colocados en el corazón de la crisis y las economías europeas no volverán a encontrarse con un crecimiento sostenido mientras persistan incertidumbres referidas a su solvencia. Mientras siga bloqueado el sistema financiero, las tasas de crecimiento serán bajas y ello traba el propio saneamiento del balance de las entidades financieras. Se crea un bucle infernal difícil de romper entre crisis bancaria y crisis fiscal del Estado<sup>13</sup>, un bucle que habría de ser roto en los países más débiles de la eurozona si se logra alumbrar una Unión Bancaria Europea dotada de ambiciones, la cual ha sido definida por Barroso, Presidente de la Comisión Europea, como "el paso más importante para seguir avanzando en la Unión Económica y Monetaria". Pero, ¿se halla la realidad a la altura de las buenas intenciones?

## **2. LA UNIÓN BANCARIA: ¿VISIÓN EUROPEA O ALEMANA?**

### **2.1. Incertidumbres en torno a la estabilidad del sistema bancario.**

---

<sup>13</sup>Berges, Ángel; Manzano, Daniel; Valero, Francisco: "Sistema bancario y vulnerabilidad financiera", *Información Comercial Española*, nº 863, Madrid, noviembre-diciembre 2011, p. 35-42.



Las incertidumbres en torno a la solvencia de los bancos, pese a haber absorbido ingentes recursos públicos y haber sido socializada parte de su deuda privada, no acaban de remitir. Las nuevas obligaciones de provisiones, sus compromisos con la banca en la sombra y el deterioro de la calidad de muchos de sus activos contribuyen a mantener vivos los temores debido a que las entidades financieras han soportado abultadas pérdidas que han comprometido sus recursos propios. En cuanto a la crisis de las deudas soberanas europeas, aunque se haya atemperado sensiblemente, podría todavía deparar sorpresas no solo porque las deudas públicas han pasado a ser unos activos de riesgo sino como consecuencia de futuras pérdidas de valor de estos activos cuando los tipos de interés inicien una senda ascendente, lo que va a depender de la intensidad de la recuperación en la zona euro así como de la valoración del euro y riesgos de eventual deflación en la misma. La debilidad del sector bancario, en ausencia de una autoridad europea de gestión y resolución de crisis, hace que la banca goza únicamente de un respaldo financiero nacional, limitado por la capacidad fiscal de cada país. Ello contribuye a estrechar el vínculo entre la solvencia de las finanzas públicas y la del sector bancario en un momento en el que, según datos del Banco de España, “los sistemas bancarios habían adquirido un tamaño relativamente elevado, de aproximadamente el 300% del PIB en 2008 en la UEM, frente al 75% en Estados Unidos y con instituciones cuya dimensión llegaba a superar el PIB anual del país de residencia”<sup>14</sup>.

La mejora de la economía resulta débil y sujeta a numerosas incertidumbres, muchas de las cuales están relacionadas con el paulatino cambio de sesgo de la política monetaria norteamericana y su impacto en China y demás economías emergentes que han actuado como motor del crecimiento mundial en la fase álgida de la crisis. El paro abultado deprime la demanda interna y muchos países, poco pueden hacer para animarla al estar inmersos en unos duros procesos de ajuste salarial y de sus finanzas públicas, una debilidad que ya no puede ser tampoco atenuada por la política monetaria al no poder los tipos de interés nominales ser negativos. El acceso a la financiación, que podría romper este círculo vicioso, sí bien muestra ahora algunos signos más alentadores, renquea y tiene a Europa partida en dos: la de la periferia, que crece poco y está sobreendeudada, y a la que el dinero prestado llega todavía con parsimonia y a tipo

---

<sup>14</sup>Millaruelo, Antonio, Rio (del) Ana: “La fragmentación financiera en la zona euro durante la crisis”, *Boletín Económico*, Banco de España Madrid, diciembre 2013, p. 41-51 (45-46).

de interés relativamente alto; y la del centro de la eurozona, más fuerte y sin problemas de crédito, pero renuente a cualquier ejercicio de solidaridad financiera. Expresión de esta falta de ambición es que el sacrificio de las políticas fiscales nacionales no tenga como contrapartida la mutualización progresiva del riesgo mediante la mutualización de la deuda pública. Alemania, que actuaría como garante de último recurso de las deudas de los Estados europeos se muestra más que renuente. Pese a la mejora experimentada en la evolución de las primas de riesgo país, ¿puede el sur pagar, como mínimo, entre 190 y más de 700 puntos básicos de interés por encima del norte, gasto improductivo aplicado a un volumen creciente de deuda pública y privada? ¿Cuánto costará digerir el lastre acumulado con crecimientos tan bajos? En cualquier caso, absorber esos volúmenes de deuda sin ningún tipo de reestructuración requerirá muchos años y las políticas de austeridad no ayudan. El panorama de las Pymes, que forman el grueso del tejido productivo, sobre todo en el sur, resulta particularmente desolador. Según el Instituto de Finanzas Internacionales, el crédito ha caído un 66% en España entre 2008 y 2013, un 82% en Irlanda y un 45% en Portugal, aunque en Italia, con más problemas de deuda pública que privada, el retroceso ha sido del 21%. Y, si las economías siguen estancadas o en crecimiento insignificante, es solo cuestión de tiempo padecer una nueva crisis bancaria al verse negativamente afectada la valoración de los activos y la rentabilidad bancaria. Así, el Informe de Estabilidad Financiera (GFSR) publicado por el FMI en octubre de 2013 alertaba sobre el hecho que la amenaza para la periferia de la zona euro seguía radicando en la abultada deuda empresarial, gran parte de la cual es detenida por entidades financieras. Este sobreendeudamiento afecta al sistema bancario a través de pérdidas en los préstamos corporativos. Motivo por el cual algunos bancos tendrán que aumentar sus provisiones. Una situación delicada susceptible de absorber gran parte de los futuros beneficios de los bancos o, incluso, en algunos casos, su capital. Ello podría dañar nuevamente los balances de los bancos de España, Italia, y Portugal. El Fondo entendía que estos tres países podían estar confrontados a pérdidas brutas de hasta 249.000 millones de euros. En el caso español, y en el más adverso de los escenarios, la cifra total alcanzaría los 104.000 millones de euros en dos años. Su situación era percibida no obstante como menos negativa que la italiana y la portuguesa debido a que esa cuantía "estaría totalmente cubierta por las provisiones de capital existentes" en las entidades bancarias, sobre todo en lo que se refiere a su exposición a la construcción y el mercado de vivienda. La persistencia de incertidumbres, tanto en Europa como en los emergentes, la retirada paulatina de las medidas monetarias no

convencionales en Estados Unidos y la debilidad con la cual se ha salido formalmente de la recesión a partir del III trimestre de 2013, que no de la crisis, hacen que, pese a que se esté suavizando, persista todavía una fuerte restricción crediticia, más acusada en el sur de Europa. Ello, efecto retorno negativo, lastra un comportamiento económico más dinámico, prolonga la crisis de las deudas privadas y públicas y dificulta el saneamiento definitivo de los balances de muchas instituciones bancarias. Así, el FMI, que considera la banca como “el problema mayor”, instaba a Europa en julio de 2013 a que limpiara su banca para despejar las incógnitas y devolverle cierta normalidad al crédito. La Sra. Lagarde explicitó el 9 de julio de 2013, en presencia del presidente del Eurogrupo, JeorenDijsselbloem, y del Comisario, OlliRehn, que “Europa debe reparar de una vez los balances, evaluar la magnitud de los problemas con un examen creíble de los activos y tener listo un plan para satisfacer las potenciales necesidades de capital”.

El balance de los grandes bancos alemanes, franceses y holandeses está plagado de activos tóxicos adquiridos antes de la crisis y todavía no han sido subsanadas las pérdidas. También detentan deudas públicas frágiles. En cuanto a la banca española, sigue atrayendo las miradas y siendo uno de los focos de infección potencial para la zona euro visto su tamaño. Siguesiendo vulnerable tanto por sus problemas propios como por el potencial efecto contagio desde la economía real, con la mora y el paro en cotas históricas. Al prolongarse la tendencia negativa en el empleo, la renta disponible de los hogares y la solvencia de las empresas, se elevan los riesgos al que están expuestos los bancos. Así, frente al optimismo manifestado por el gobierno en torno a los nuevos brotes verdes, el presidente del Eurogruporeiteraba en julio de 2013 que aunque “el programa de ayuda a la banca está yendo bien, la recesión y la mora pueden provocar más pérdidas. Habrá que ver si los bancos españoles necesitan más capital”. Según el FMI, “el reto exige una respuesta política completa: limpiar el sistema bancario, pero también completar la unión bancaria de forma rápida, apoyar la demanda desde el punto de vista fiscal y poner en marcha las reformas estructurales necesarias”. Una cosa parece clara: más que las consabidas reformas estructurales, que como se observa en Europa pueden resultar hasta contraproducentes desde el punto de vista económico y de restablecimiento de los equilibrios presupuestarios y fiscales, el retorno de Europa a un crecimiento sostenido requiere que se despejen las incógnitas en torno a la estabilidad y solvencia de su banca. Un problema de solvencia que puede afectar particularmente a muchas entidades emblemáticas alemanas, por no hablar de sus

bancos regionales, entidades que han sido particularmente activas en los mercados de los productos “tóxicos”. Así, los bancos susceptibles de requerir más recursos para su recapitalización podrían ser los bancos alemanes, franceses, holandeses etc. que han potenciado un fuerte sistema de banca en la sombra y se hallan además muy expuestos a los activos privados y públicos de las economías periféricas pese a haber reducido su exposición debido a las ventas de deuda privada y pública de estos países durante 2013. De hecho, los sistemas bancarios de estos países ya han absorbido ingentes recursos públicos, incluida la creación de un banco malo.

“A pesar de las ayudas públicas, el sistema bancario alemán padece serios problemas de solvencia y necesita más capital. Además, estos bancos tienen la menor rentabilidad de la eurozona en el negocio tradicional y la peor ratio de eficiencia. Esto significa que, además de recapitalizar, Alemania debe reestructurar su sistema bancario, hacerlo más pequeño y más eficiente. Y aún no han empezado”<sup>15</sup>.

Existe un desconocimiento real en cuanto a la salud de los sistemas financieros europeos y las incógnitas podrían ser despejadas por los tests de estrés a los que les va a someter el BCE antes de asumir sus funciones de supervisión. Y, si son exigentes, para no incurrir en los errores pasados, y para no dañar la propia credibilidad del BCE, es probable que estas pruebas arrojen nuevas necesidades de capital para la banca europea. Así, se filtraba en octubre de 2013 que el BCE pensaba adelantar las exigencias de capital a la banca al primer semestre de 2014. Los principales bancos de la eurozona deberían disponer de un colchón de capital del 8%<sup>16</sup> antes de que se iniciaran las pruebas de resistencia. Pero, incrementar las exigencias de capital podría agravar la restricción crediticia imperante en ciertos países. Así, los primeros requerimientos dados a conocer a finales de enero de 2014 fueron menos duros de lo esperado. Los 124 grupos bancarios examinados, 16 de los cuales son españoles, tendrán que demostrar que su capital de calidad máxima está por encima del 5,5% del capital total. Se esperaba un mínimo del 6%. Pero este no es el único requisito exigido por la Autoridad Bancaria Europea (EBA): las pruebas habían de medir también como aspectos relevantes de los

---

<sup>15</sup>Díez, José Carlos: *Hay vida después de la crisis*, Barcelona, Plaza Janés, 2013, 333 p (168), ISBN: 978-84-01-34674-3.

<sup>16</sup>Este nivel de solvencia estará compuesto de un 7% en el ratio de capital *core tier-1* sobre activos ponderados por riesgo, tal como está previsto en el marco de Basilea III en 2019, y a ello se añade un 1% para los riesgos sistémicos.

balances la calidad del crédito, los posibles riesgos del mercado y los costes de financiación. Asimismo, otro aspecto que tendrá mucha relevancia, y que afecta particularmente a la banca española e italiana, será el riesgo atribuido a la deuda soberana que figura en los balances. Caso de que las autoridades financieras europeas consideren que la cartera de deuda debe ser penalizada, la deuda pública consumiría capital, algo que hoy no sucede al aceptar que su riesgo es cero. Paradójicamente, sin embargo, la mejora de la deuda española en los mercados provoca que los bancos tengan más bien por ahora, mientras no suban los tipos de interés, plusvalías latentes en su cartera.

## **2.2. Una Unión Bancaria descafeinada**

La intensidad adquirida por la crisis y las incertidumbres en torno a la estabilidad futura del sistema financiero han llevado a Europa a tomar conciencia de la necesidad de impulsar una Unión Bancaria Europea (UBE) para mutualizar el riesgo bancario y para completar y dotar de coherencia a la Unión Monetaria. En lo ideal, serían unificadas y centralizadas las decisiones de reestructuración de una entidad a nivel europeo, con independencia de su nacionalidad. Se trata de exonerar al contribuyente y regular quién y en qué orden se han de asumir los desaguisados de la banca. A corto plazo, el fortalecimiento de los balances bancarios habría de ir parejo con avances significativos hacia dicha unión bancaria. Es también un instrumento necesario para apuntalar la débil arquitectura de la UME y para romper el círculo vicioso entre crisis de deuda y crisis de liquidez que ha demostrado ser una amenaza fatal para la Unión Europea a todos los niveles, siendo las empresas de tamaño mediano o pequeño uno de los agentes más expuesto. La concreción de una verdadera Unión Bancaria es una condición para la restauración de los sistemas bancarios y romper el bucle que conforman con los riesgos privados y soberanos. Su urgencia deriva también de la importancia adquirida por el sistema bancario, comparada con el tamaño de las economías, y proviene, asimismo, de los nexos estrechos que se han ido tejiendo entre los propios bancos. Diseñado para garantizar que países vulnerables no tengan que hacer frente a problemas financieros en solitario, el plan para la Unión Bancaria representa teóricamente un importante paso político para estabilizar el euro y evitar que los contribuyentes paguen las facturas de los rescates de bancos. Pero, los debates

suscitados en torno a la Unión Bancaria están demostrando que el diablo se ocultaba en la letra pequeña y que es llamada a nacer con poderes muy recortados que atienden, como ha ocurrido en la gestión de la crisis europea, a las exigencias de las autoridades alemanas. Así, por ejemplo, la opción de mutualización del riesgo bancario va a ser descartada, de hecho, debido a las renuencias germanas.

Sin embargo, siendo la crisis del sistema financiero de muchos países uno de los elementos centrales de la crisis que viene azotando a Europa, con particular virulencia desde 2008, se ha visto llevada a idear un mecanismo único de resolución de las crisis bancarias que fuera combinado con la supervisión integrada del sistema financiero para romper el nexo entre riesgo bancario y riesgo soberano. Aunque con menor intensidad, debido al giro potencial dado por la política monetaria a partir del verano de 2012, la dimensión financiera de la crisis sigue condicionada por la interacción entre la situación de los mercados de deuda pública y la salud de algunos sistemas bancarios. Pero, precisamente, el hecho de que haya remitido la intensidad de la crisis fiscal hace que la UBE, aunque complemento ineludible de la Unión Monetaria, esté progresando muy lentamente.

La Unión Bancaria proyectada descansaría sobre tres pilares: la supervisión centralizada de las instituciones financieras por parte de una autoridad comunitaria, un fondo europeo de garantía de depósitos (equiparable a una hucha de todos los bancos para proteger a los ahorradores en caso de problemas de solvencia y liquidez), y un esquema común para hacer frente a las crisis bancarias, es decir, a la reconversión o liquidación de las entidades problemáticas. El campo en el que más se ha avanzado por ahora es el referido a la vigilancia prudencial. Pasaría a ser una de las vigas maestras de la nueva gobernanza económica europea y se hallaría bajo la égida del Banco Central Europeo. En la cumbre de la Eurozona celebrada el 29 de junio de 2012, se decidió, con la mente puesta en España, a la que se le ofreció una línea de crédito para estabilizar su frágil sistema bancario, que el BCE podría comenzar a ejercer algunas funciones de supervisión bancaria a partir de enero de 2013. Pasada la cumbre, Alemania alegó que dotar al BCE de capacidad para la supervisión bancaria no resultaba factible antes de 2014, lo que impedía, por ejemplo, la recapitalización directa de los bancos españoles. Además, solo deberían quedar bajo la supervisión del BCE las instituciones consideradas como sistémicas y transfronterizas. Ello excluía al entramado de los

bancos regionales alemanes. En la Cumbre de diciembre de 2012, producto de las imposiciones alemanas, se alcanzó un acuerdo descafeinado para crear un supervisor bancario único. El organismo supervisor debería empezar a funcionar en julio de 2014. Alemania, venciendo sin muchas dificultades las pretensiones francesas y españolas, que deseaban que todas las instituciones financieras fueran supervisadas por el organismo europeo, lograba dejar fuera del control comunitario a sus bancos regionales y cajas de ahorro que detentan el 50% de los depósitos. El BCE solo supervisará los bancos nacionalizados y los más grandes considerados como sistémicos -con activos por encima de los 30.000 millones de euros o el 20% del PIB. Los demás quedarán en manos de los supervisores nacionales. Finalmente, el supervisor estará abierto no solo a la zona euro, sino a todos los países europeos que soliciten su control. Por ahora tres países ya han indicado no estar interesados en sumarse al supervisor bancario único: el Reino Unido, Suecia y la República Checa.

El tema del supervisor bancario único resulta tanto más relevante cuanto que la recapitalización directa de bancos solo podría empezar eventualmente cuando dicho supervisor no solo se haya puesto en marcha, sino que funcione a velocidad de crucero. Eso deja para una fecha indeterminada las inyecciones directas en la banca, lo que permitiría sin embargo romper el bucle potencialmente destructivo deuda pública-deuda bancaria. Al final, las autoridades alemanas han logrado imponer que las 130 grandes entidades financieras transfronterizas estén colocadas bajo el manto del nuevo ente y que todas las demás sigan bajo la órbita de las autoridades nacionales de control con la salvedad formal de que el Supervisor puede intervenir en cualquier momento si lo cree oportuno. En cualquier caso el mecanismo único de supervisión no garantiza que se vayan a restablecer unas condiciones de financiación equivalentes entre países diferentes que detentan la misma moneda puesto que los tipos de interés están fuertemente influidos por las primas de riesgo impuestas por los mercados financieros. Una pregunta clave subsiste. Como señalan Avaro y Sterdyniak: "¿Es necesario que el mecanismo de supervisión única haga converger a los sistemas nacionales o puede acomodarse de su diversidad?"<sup>17</sup>.

En cuanto al segundo pilar de la UBE, el fondo de garantía común de los depósitos llamado a resguardar parcialmente a los depositantes en caso de insolvencia

---

<sup>17</sup>Avaro, Maylis; Sterdyniak, Henri: "Quelle Europe bancaire", in: Les Économistes Atterrés : *Changer l'Europe*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2013, 359 p (294), ISBN : 979-10-209-0040-1.

de sus bancos, quedó totalmente descafeinado. En lugar de mutualizar el riesgo y los depósitos, el acuerdo alcanzado se ciñe a homogeneizar los fondos nacionales. En contra de la Comisión que abogaba por crear un fondo europeo común, financiado por los propios bancos, pero con acceso inicial a dinero del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) si fuera necesario, Berlín defiende una red de fondos nacionales. Por ejemplo, en caso de cierre de un banco español el fondo español habría de pagar los platos rotos. Solo en el supuesto de que careciera de recursos suficientes se acudiría a la red europea. Esta concepción restrictiva de la Unión Bancaria la hace inoperante para encarar unas crisis sistémicas. Al no haber garantía europea de depósitos, lo que mantiene la incógnita en torno a quién incumbe asumir las pérdidas si se pretende descargar al contribuyente, persisten las dudas en torno a la estabilidad del sistema financiero de muchos países periféricos y se puede temer que cualquier episodio de incertidumbre vuelva a precipitar la fuga de depósitos de los países del sur hacia los del norte de Europa. La negativa alemana a un Fondo de Garantía Europea, percibido como aún más necesario tras las incertidumbres desatadas por la crisis chipriota de marzo de 2013, que desembocó por primera vez desde que estalló la crisis en la zona euro en una quita polémica y mal gestionada sobre los depósitos<sup>18</sup>, una crisis que llevó la desconfianza en el sistema financiero a niveles máximos, sería reiterada por el ministro alemán de Finanzas, Wolfgang Schäuble, en el Consejo Ecofin celebrado en Dublín en abril de 2013.

“Solo un fondo que se apoye en un poder de creación monetaria puede ofrecer una garantía total y creíble en caso de crisis. La garantía de los depósitos seguirá pues dependiendo en última instancia de los Estados, del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y del BCE, los cuales son llamados a intervenir, a corto

---

<sup>18</sup>Todas las cuentas quedaban sujetas a una tasa del 9,99% para los depósitos superiores a 100.000 euros y del 6,75% para los que no alcanzaban dicha cuantía. Los ahorradores recibirían acciones de los bancos por un valor equivalente a lo que perdían en sus depósitos. En las intervenciones bancarias que se habían llevado a cabo hasta entonces los accionistas eran los primeros puestos a contribución y después tocaba intervenir a los fondos públicos. Ante los riesgos de contagio y de acabar con la precaria estabilidad financiera en el Sur, el Eurogrupo hubo de desdecirse. Recomendaba al Ejecutivo chipriota que garantizase totalmente los depósitos por debajo de los 100.000 euros. Los ahorradores temen ahora por sus depósitos. Tanto más cuanto que el Presidente del Eurogrupo, Dijsselbloem, declaró que la vía escogida para Chipre podría extenderse a otros rescates. Asimismo, la Comisión Europea reconocía en marzo de 2013 que su propuesta para reformar el sistema bancario europeo, incluida en un borrador presentado en junio de 2012, preveía que los depositantes con más de 100.000 euros sufragasen parte de la factura de futuros rescates de entidades en apuros.



plazo, individual o colectivamente según la gravedad del problema. La garantía ha de ser ilimitada, pero la Constitución (y la opinión política) alemana se opone a dicha garantía. La contribución de los bancos podría producirse *ex post* para reconstituir el nivel del fondo de garantía y reembolsar al financiador de primera línea”<sup>19</sup>.

En cuanto al tercer pilar de la UBE, Alemania cerró el paso en la reunión del Eurogrupo y del Ecofin celebrada en Vilna en septiembre de 2013 a la creación de un verdadero Mecanismo Único de Resolución bancario (MUR), mecanismo encargado de reestructurar o liquidar bancos en caso de necesidad y que implicaba los recursos limitados del MEDE a cambio de suscribir el país un *Memorandum of Understanding*. Una postura que reiteraría en el Consejo Ecofin de diciembre de 2013, sí bien de forma más matizada. Acordó crear un fondo común para sufragar los rescates bancarios. Pero este no sería realidad sino al final del proceso y mientras tanto, como quería Alemania, cada país habrá de asumir los costes asociados a los desperfectos de sus sistemas financieros. El Consejo proponía una mutualización progresiva y muy limitada durante un período de 10 años, a un ritmo de 5.500 millones de euros anuales. Una mutualización más que limitada y simbólica del riesgo bancario, tanto más cuanto que el fondo estará dividido en compartimentos estancos nacionales durante dicho período transitorio. Alemania lograba imponer un acuerdo intergubernamental para que los países siguieran siendo el centro del sistema. Por el contrario, el Parlamento Europeo y el BCE pretenden reducir ese largo período transitorio a 5 años, consideran que el proceso de toma de decisiones es demasiado complejo y se inclinan por conceder más protagonismo al BCE que debería rendir cuentas ante el Parlamento Europeo.

En esta década transitoria, caso de que haya que proceder a liquidar un banco, se recurrirá a los fondos del compartimento del país en el que está ubicada la entidad y se permitirá progresivamente el acceso al capital común y/o a los recursos de los compartimentos de los demás países para hacer frente a los costes no cubiertos por un fondo nacional. Así pues, en el mejor de los casos, no va a existir un verdadero fondo único europeo antes de 2026. Sus recursos son demasiado exigüos y le imposibilitan para encarar una crisis financiera de cierta magnitud en la zona euro. Otra victoria de los gobernantes alemanes que condenan la UBE a ser efectiva en situación normal, cuando

---

<sup>19</sup>Avaro, Maylis; Sterdyniak, Henri: “Quelle Europe bancaire”, in: Les Économistes Atterrés : *Changer l'Europe*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2013, 359 p (297), ISBN : 979-10-209-0040-1.

menos se la necesita, pero ineficiente en tiempos de crisis. Aunque caso de que el problema alcance una entidad sistémica, el realismo nos dice que, como ocurrió en Estados Unidos tras la quiebra de Lehman Brothers, esa crisis mayor no podría ser abordada con el piloto automático. Se habría de alcanzar un acuerdo político. De hecho, se plantea el problema de cómo resolver una crisis bancaria en la fase inicial cuando el fondo y los compartimentos nacionales todavía no contarán con suficientes recursos. Berlín defendía que el MEDE no fuera libremente disponible como cortafuegos sin limitaciones y abogaba por que los Estados miembros pidieran un crédito como hizo España en julio de 2012. Finalmente, aunque con muchas imprecisiones, se atisba que el MEDE podría actuar como "sistema de financiación puente", caso por caso, lo que contribuiría a relajar el nexo entre la crisis fiscal del Estado y la crisis bancaria. Parece claro que no se va a disponer de una línea de crédito general para todos. En ningún caso se va a proceder a una recapitalización bancaria directa mediante el MEDE para evitar que el rescate comprometa a las finanzas públicas nacionales y eleve el nivel de endeudamiento de los Estados involucrados en dicho rescate. Sí bien la Unión Bancaria refuerza el papel del BCE, no quedan claramente establecidos los mecanismos de coordinación con el MEDE en términos de resolución de las crisis bancarias y financieras. Además, el MEDE no podrá recapitalizar directamente a los bancos con dificultades sino cuando ya esté operativo el Supervisor Único Europeo. Ello, respondiendo a las exigencias de los países del norte de Europa y en contra de los deseos de los países del Sur, descarta a los sistemas bancarios ya inmersos en situación difícil y es un proyecto para crisis futuras.

Asimismo, se halla planteado el problema de quién será el responsable último de esta autoridad de resolución. La Comisión Europea, aunque sin los necesarios apoyos políticos, y con la oposición explícita de Alemania, se auto postulaba en julio de 2013 como la autoridad competente para liquidar los bancos en dificultad, lo que provocaba un nuevo brote de tensión entre la UE y Berlín. Mientras Bruselas desea aplicar el método comunitario a la liquidación de bancos, Berlín y sus socios, incluida Francia, se decantan por una gestión intergubernamental de la crisis. La Comisión apostaba, de forma incomprensiblemente ingenua, por un sistema de toma de decisiones centralizado en Bruselas que permitiera iniciar el proceso para liquidar cualquier banco, del más grande al más pequeño, sin tener que lograr el visto bueno del Gobierno del país afectado. Alemania defendía prácticamente lo contrario. Como ya ocurrió en la batalla

por el supervisor único, Berlín prefiere que el mecanismo de resolución tenga poderes solo sobre las entidades más importantes, dejando fuera de su paraguas a sus cajas regionales. Alemania, un ejemplo más de la deriva intergubernamental que ha acompañado la gestión de la crisis europea, apuesta por que sean los Gobiernos los que tomen la decisión final. Ha rechazado de plano, con el apoyo de Finlandia, Suecia, Reino Unido y España, que la Comisión Europea se convierta en el organismo con capacidad para decidir cómo resolver las entidades bancarias. El preacuerdo al que llegaron Alemania, Francia, Italia, España y Holanda en el Consejo Ecofin de diciembre de 2013 concede a la Comisión un papel secundario en dicho MUR. Los países más importantes de la eurozona hacían suyos los planteamientos de Berlín. La Comisión deberá dar su aprobación final, pero el organismo que decidirá en primera instancia será un consejo de nueva creación formado por representantes de los Gobiernos (mayorías cualificadas para evitar vetos) y en el que la Comisión solo estará como observador. En cualquier caso parece acertado que un papel especial sea asignado al BCE, único órgano federal del que se ha dotado la zona euro y, como se ha comprobado, única institución con capacidad suficiente para apaciguar las aguas tormentosas de la crisis financiera. Mafféi y Forget van más allá. Entienden que el BCE debería favorecer el saneamiento y la reestructuración de los balances de las entidades financieras recogiendo los activos depreciados, incluidos los bonos públicos<sup>20</sup>. Los triunfos germanos no acaban ahí. Tal y como ocurrió con el mecanismo de supervisión, Alemania insistía en que el brazo liquidador de bancos afectara solo a las entidades más grandes y transnacionales. Dejaba así a salvo de injerencias europeas sus cajas regionales. El MUR solo tendrá la última palabra para ejecutar las aproximadamente 130 entidades supervisadas por el BCE. Si hay que cerrar una caja alemana, será la autoridad nacional quién decidirá, siempre y cuando no recurra al dinero europeo. Asimismo Berlín lograba adelantar del 2018 al 2016 la entrada en vigor de las normas por la que los accionistas, preferentistas y bonistas *junior* tendrán que afrontar pérdidas si sus entidades entran en proceso de liquidación. Los problemas que está encontrando esta UBE *light* respecto del proyecto ambicioso inicial provienen en realidad de la ausencia de una unión fiscal y un Tesoro en Europa. Mientras no se logre dicha unión fiscal y haya en juego dinero de los contribuyentes, resulta hasta lógico que cada país pague primero por sus bancos. Para que el mecanismo sea creíble tiene que contar con financiación pública, en teoría, sin

---

<sup>20</sup>Mafféi, Benoît; Forget, Jack: *L'Europe survivra-t-elle à la mondialisation?*, Paris, Economica, 2011, 207 p, ISBN : 978-2-7178-5968-3.

límite: eso implica transferencias entre países, y Alemania, una vez más, rechaza una Unión de transferencias. La UBE requeriría un nivel importante de integración fiscal para determinar, caso de rescate decidido por el organismo europeo, qué carga incumbe a cada país. Asimismo si los depósitos fueran garantizados, ¿no requiere ello la constitución de un Tesoro europeo y la comunitarización del conjunto del espacio financiero europeo? ¿Es ello concebible sin una Unión Política?

“Como toda unión, la Unión Europea y más particularmente su dimensión económica y monetaria constituyen una exigencia continuamente sometida, en último recurso, a la voluntad de unión política. Así, tanto a escala europea como a la de los Estados, la estructura y eficacia de la unión bancaria estarán determinadas por lo políticamente posible”<sup>21</sup>.

Alemania, que siempre ha manifestado reticencias hacia la UBE, al percibirla como un paso hacia la recapitalización directa de los bancos por parte del fondo de rescate de la zona euro o del BCE, ha rebajado las expectativas creadas en la cumbre de junio de 2012. En ella, se acordó poner en marcha la unión bancaria para eliminar el bucle destructivo entre los problemas financieros y los de deuda soberana y para acabar con la fragmentación financiera. La toma de decisiones se antoja laberíntica y la falta de un fondo común revela una vez más la desconfianza hacia el Sur y su rechazo frontal a asumir cualquier solidaridad financiera efectiva. Y, para complicar aún más las cosas, o hacer aún más inviable el proyecto, Alemania aduce desde abril de 2013 que la Unión Bancaria exigiría cambios en la legislación de la Unión Europea. Tendría que ser reformado por unanimidad el tratado de Lisboa para permitir las normas comunes sobre la reestructuración o el cierre de bancos con problemas. Cambiar el Tratado de Lisboa, que sustenta la legislación del bloque, sería un proceso larguísimo, ya que exigiría el acuerdo de todos los Estados miembros y algunos de ellos tendrían que celebrar referendos.

### **3. ¿NECESITARÍA LA UNIÓN BANCARIA UN CUARTO PILAR?**

---

<sup>21</sup>Buzelay, Alain: “De l’Union monétaire à l’Union bancaire”, Paris, *Revue de l’Union européenne*, n° 571, septembre 2013, p. 466-471 (471).

Según Avaro y Sterdyniak, el proyecto de UBE es limitado y no resuelve los problemas de fondo de la inestabilidad financiera. Una Europa bancaria exigiría “una reestructuración del sector bancario, quedando aislado un amplio sector de bancos de depósitos que deberían concentrarse en el núcleo de su oficio (el crédito de proximidad a las empresas, hogares y colectividades locales de su país, la puesta a disposición de los ahorradores de productos de ahorro garantizados) cuya solvencia quedaría garantizada por una parte por la prohibición de proceder a ciertas operaciones arriesgadas o especulativas y, por otra parte, cuya deuda quedaría garantizada por el banco central...Conviene separar el sistema bancario del sistema financiero para que las turbulencias financieras surtan pocos efectos sobre la economía real, separar los bancos de crédito y de depósito de los bancos de inversión. Se requiere prohibir a los bancos que intervengan en los mercados financieros arriesgando sus recursos propios, lanzándose en operaciones especulativas o que concedan créditos a los fondos especulativos”<sup>22</sup>.

Sin ser tan audaz o radical, la Comisión presentaba en enero de 2014 un proyecto de reglamento que podría ser considerado como un cuarto pilar de la UBE al dotar potencialmente a esta de mayor credibilidad y estabilidad. Un proyecto inspirado de la «*Volker rule*» adoptado en enero de 2013 pero que se ciñe a los bancos considerados de riesgo sistémico, que sí bien son limitados numéricamente representan no obstante el 65% de los activos bancarios europeos. El proyecto de reglamento, al que se opone la Federación Bancaria Europea deseosa de mantener el modelo de banca universal, no será discutido antes de las elecciones al Parlamento Europeo y constitución de la nueva Comisión. Cuestionando el modelo de banca universal que había acabado imponiéndose en los ochenta, prohibiría a los bancos todas las actividades por cuenta propia así como una toma de participación superior al 3% en los *hedgelfunds* para evitar que los bancos eludan la regulación y detengan partes significativas de dichos fondos con el fin de beneficiarse de su efecto palanca, que tan destructivo puede resultar. En efecto, la crisis ha revelado que las pérdidas acarreadas por los bancos debido a operaciones por cuenta propia, agravadas por el apalancamiento, acaban laminando sus recursos propios, lo que pone en entredicho las actividades de crédito y obliga al Estado a acudir al rescate. No se prohíbe ciertamente a

---

<sup>22</sup>Avaro, Maylis; Sterdyniak, Henri: “Quelle Europe bancaire”, in: Les Économistes Atterrés : *Changer l'Europe*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2013, 359 p (309), ISBN : 979-10-209-0040-1.

los bancos que inviertan sus recursos propios en activos financieros de varia índole sino que se trata de evitar que especulen contra sus clientes así como limitar el recurso al efecto palanca a sabiendas de que, en caso de crisis mayor, acabarían siendo salvados por el Estado, lo que les lleva a asumir riesgos excesivos. La Comisión propone una cierta separación entre la actividad bancaria clásica, que gozaría de la garantía pública, y aquellas actividades de mercado por cuenta propia o con riesgos elevados que deberían ser agrupadas en una estructura separada. Las trabas que deberá sortear este proyecto de reglamento son numerosas: muchos países, entre los cuales destacan Francia y Alemania, ya han llevado a cabo una reforma mínima destinada a adelantarse a los objetivos más ambiciosos de la ley europea. Sin embargo, es obvio que la lógica subyacente a la Unión Bancaria es que las mismas leyes y reglas se apliquen en el conjunto de Europa. Por otra parte, las operaciones de cobertura de riesgos, importantes para las empresas de tamaño medio y grande, deberían ser asumidas por los bancos de inversión que, al no contar con la garantía pública, encarecerían el coste de financiación. He ahí uno de los problemas más relevantes de dicha especialización, sí bien evita que los bancos arrastren a sus clientes (otros bancos y empresas) en operaciones arriesgadas y ello tendría, además, la ventaja de atenuar el poder excesivo adquirido por unos mercados financieros cada vez más autónomos respecto de la llamada economía real. El proyecto de reglamento de la Comisión, aun representando un avance, no se ha atrevido a ir tan lejos y no rompe realmente con la lógica subyacente a la banca universal al no imponer una separación total entre actividades clásicas y actividades de mercado, lo que dotaría de mayor credibilidad al MUR al evitar que el gigantismo adquirido por ciertas instituciones impida su quiebra. Así, las pérdidas asumidas por los bancos de inversión no afectarían las actividades de crédito de los bancos de depósito y no requerirían ser asumidas por el contribuyente. De ahí que este proyecto de reglamento pueda ser considerado legítimamente como el cuarto pilar de la Unión Bancaria Europea.

#### **4. CONCLUSIONES.**

Siendo necesaria la Unión Bancaria Europea, el proyecto actual resulta timorato. Solo se avanza, pese a las restricciones puestas, en su componente supervisión y sus otros elementos, resolución de las crisis bancarias y garantía europea de los depósitos, siguen siendo en lo fundamental competencias nacionales. Pese a haber procedido

muchos países a una considerable cesión de soberanía en materia fiscal, la compensación de una UBE recortada y endeble no está a la altura de las necesidades y de las ambiciones europeas, si es que Europa sigue teniendo ambiciones. El actual entramado es incapaz de hacer frente a las futuras crisis que puedan surgir del proceso de concentración y aumento de poder de mercado de los bancos producido por los procesos de reestructuración en la mayoría de los países. Por otra parte, no cabe duda de que Unión Monetaria, Unión Fiscal y Unión Bancaria van unidas de la mano. La Unión Bancaria es incapaz por sí misma de compensar las disfunciones que surgen en la zona euro como consecuencia de la ausencia de un prestamista de último recurso y ausencia de un mecanismo automático de solidaridad financiera bajo forma de presupuesto comunitario y comunitarización de parte de la deuda. Tampoco podrá por sí sola garantizar una salida de la crisis, condición necesaria para eliminar las dudas existentes en torno a la solvencia a medio plazo del sistema bancario, y acabar con la fragmentación del espacio financiero europeo. El problema pasa a ser tanto más acuciante cuanto que presionada por los mercados financieros, Europa, entregada a la razón económica de las potencias acreedoras, se ha obsesionado con recortar los déficits públicos a corto plazo y se ha olvidado del crecimiento, con los resultados conocidos. Ha impuesto paralelamente a muchos países una desinflación salarial interna radical que podría inducir una crisis de “*deflation-debt*”, tal como fue analizada por Fisher. La contracción de sus rentas degrada la solvencia de los agentes privados endeudados (empresas y particulares) que ya no pueden hacer frente a sus compromisos. Al comprometer la solvencia de los agentes privados, la deflación salarial refuerza el riesgo bancario lo cual, círculo vicioso, añade un elemento de restricción para que la política crediticia retorne a la normalidad y se prolongan la atonía económica y las dudas en torno al restablecimiento de los balances de los bancos.

Europa ha alumbrado una unión monetaria sin las necesarias capacidades políticas de regulación en el ámbito europeo<sup>23</sup> y el actual proyecto de Unión Bancaria demuestra que se persiste en el error. En contra de numerosos pronunciamientos nacionalistas, el problema no reside en la transferencia de soberanía a nivel europeo sino en el hecho de que solo se propone a los ciudadanos una integración negativa. Los gobiernos nacionales aceptan más o menos libremente someterse a unas restricciones

---

<sup>23</sup>HabermasJürgen: “Hoy, más que nunca, Europa es un proyecto constitucional”, Madrid,*Política Exterior*, n° 150, noviembre-diciembre, 2012, p. 23.

que los coloca bajo tutela sin permitir por ello la emergencia de un gobierno europeo. “Los países miembros de la zona euro se hallan en situación de ser unos Estados federados huérfanos de un Estado federal. Se hubiera podido imaginar, puesto que la soberanía aborrece el vacío, que la evolución natural llevaría a la creación progresiva de un gobierno europeo. Se tiene la sensación en la actualidad de asistir a una dinámica inversa, que consiste no ya en incrementar la soberanía europea sino en limitar aún más la de los Estados miembros”<sup>24</sup>. Alemania hace trampa cuando se refiere al gobierno económico europeo: sólo concibe un *federalismo asimétrico* en el que la periferia hace cesión de su soberanía en beneficio del centro que ha pasado a fijar las grandes orientaciones de la política económica de la Unión Europea en función de intereses muchas veces meramente nacionales. La actual gobernanza económica, que solo concibe reglas restrictivas y asimétricas, es la negación de un futuro gobierno económico constitucionalizado. Como apunta Devoluy<sup>25</sup>, Europa ha confiado demasiado en la capacidad integracionista de la economía de mercado y la « Gran Recesión », y luego la crisis de las deudas soberanas, han evidenciado que ni poseía ni se encaminaba hacia un verdadero gobierno económico sino que se decanta por mecanismos de vigilancia multilateral que excluyen las lógicas federales. Expresión de este nuevo federalismo asimétrico, que se ha impuesto en la Europa en crisis, es que el proyecto de Unión Bancaria consagra la hegemonía alemana. Las crisis bancarias del futuro no se resolverán con un mecanismo ágil y dotado de recursos encabezado por un organismo europeo *ad hoc*. Los Estados retienen el poder último de decisión y el entramado ideado no permite alejar el fantasma del contagio. Lo logrado por ahora difícilmente merece ser denominado como Unión Bancaria Europea. El proyecto ideado sigue sin responder a la pregunta clave: ¿Puede Europa encaminarse hacia una Unión Económica y Monetaria al carecer de dimensión presupuestaria y fiscal, social y política? La unión monetaria, que nunca ha sido un área monetaria óptima según los preceptos clásicos de Mundell, debería ser reforzada con una verdadera unión económica, que incluye la Unión Bancaria, lo que supone en última instancia definir un modelo de integración política mucho más federal.

---

<sup>24</sup>Fitoussi, Jean-Paul : *Le théorème du lampadaire*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2013, 252 p (129), ISBN:978-2-918597-45-2.

<sup>25</sup>Devoluy, Michel: *L'euro est-il un échec?* , Paris, La Documentation Française, 2011, 178 p, ISBN : 978-2-11-008531-3.