

EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN. LA SITUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE EUROZONA Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS CUYA MONEDA NO ES EL EURO: ¿HACIA UNA EUROPA DE DOS VELOCIDADES?

Javier ESTEBAN RÍOS
Universidad de Zaragoza.

Resumen: Para limitar los efectos perjudiciales de la existencia de distintas prácticas supervisoras en un mercado de servicios financieros común se procedió a la implantación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) de escala comunitaria. Sin embargo, el ámbito de aplicación de esta supervisión única es limitado y no se extiende a la totalidad de Estados miembros de la Unión. Así, mientras que los Estados Miembros de la Eurozona se encuentran automáticamente integrados en el MUS, los que no tienen el euro por moneda oficial deben solicitar su adhesión voluntaria mediante formalización de una cooperación estrecha. Esta dualidad de regímenes incide en el proceso de convergencia comunitaria, introduciendo distorsiones y generando dos niveles de integración diferenciados. Se procede al análisis de los distintos factores (económicos, políticos, jurídicos...) que pueden favorecer o disuadir a los países que se plantearan la incorporación. Concluyendo que no existirá una decisión óptima universal para estos Estados, sino que la misma dependerá de diversas circunstancias (bancarización, estabilidad del sistema financiero, reputación del supervisor nacional...). En cualquier caso, la brecha que separa a los Estados integrados o no en el MUS es transitoria, y se cerrará con la paulatina adhesión de los miembros de la UE al euro.

Palabras clave: Mecanismo Único de Supervisión; Eurozona; Unión Bancaria; cooperación estrecha; adhesión voluntaria; asimetría; transitorio.

Summary: A European Single Supervisory Mechanism was established in order to limit adverse effects of having different supervisory practices on a common financial services market. However, the scope of this single supervision is restricted and it does not extend over the European Union as a whole. Thus, whereas Eurozone members are automatically integrated into the SSM, non-euro area Member States have to apply for voluntary membership through the formalization of a close cooperation. Such duality of regimes hinders the convergence process at Community level, introducing distortions and generating two different degrees of integration. Taking these premises into account, this article analyses the various factors (economic, political, legal...) that may favour or discourage countries considering their incorporation into the SSM, concluding that there is not a universal optimal decision for opting States. Conversely, the resolution they adopt will depend on particular circumstances such as development of banking sector, stability of financial system, reputation of national supervisors, among others. In any case, the gap between Member States which are integrated into the SSM and those which are not is transitory, and it will be closed as a consequence of the gradual incorporation of the EU members to the euro.

Key words: Single Supervisory Mechanism; Eurozone; Banking Union; close cooperation; voluntary adhesion; asymmetry; transitory.

Sumario: 1. Introducción. 2. La necesidad de permitir la adhesión voluntaria al mecanismo único de supervisión de los estados miembros ajenos a la eurozona. 3. Estados miembros ajenos a la eurozona: ¿integración o mantenimiento de un sistema de supervisión nacional? 3.1 Ventajas para un estado que se plantee la integración en el mecanismo único de supervisión. 3.2 Argumentos en contra de la eventual la integración voluntaria en el mecanismo único de supervisión. 3.3 ¿hay una solución óptima para los estados cuya moneda nacional no es el euro? 4. la transitoriedad del régimen de participación voluntaria en el mecanismo único de supervisión: una solución al surgimiento de asimetrías en el proceso de construcción de la unión bancaria. 5. Conclusiones y valoración. 6. Notas bibliográficas.

J. Esteban: "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?"

1. INTRODUCCIÓN.

La demoledora crisis económica y financiera iniciada en 2007 planteó la necesidad de armonizar tanto la regulación como la supervisión de las entidades bancarias de la Unión Europea. Las limitaciones de la situación de partida, en la que los supervisores nacionales eran competentes para la supervisión bajo una regulación en proceso de convergencia, se demostró insuficiente y no sirvió para evitar que en la práctica los distintos Estados pusiesen en práctica diferentes políticas supervisoras para favorecer a sus entidades nacionales. Asimismo, la referida situación crítica también permitió comprobar como el ámbito y efectos de las crisis bancarias no es meramente nacional, si no que la internacionalización del negocio bancario, en especial su comunitarización, lleva a la superación de las fronteras políticas y al contagio y repercusión en entidades que podían considerarse "sanas". A su vez, volvía a hacer acto de presencia otra de las indeseadas constantes que, históricamente, aparece en los procesos de crisis financiera: la necesidad de recurrir a fondos públicos para el reflotamiento de las entidades de crédito.

Por todo ello, a partir de 2012, las instituciones comunitarias inician trabajos para profundizar en la armonización de la materia, a través de la denominada Unión Bancaria, que ha de asentarse en una serie de elementos fundamentales, comúnmente conocidos como pilares¹, entre los que destaca la implantación de un Mecanismo Único de Supervisión (en adelante MUS) a escala comunitaria.

Por lo que respecta a esta área supervisora, La aprobación del Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, ha supuesto un cambio fundamental en la dinámica y práctica de las responsabilidades supervisoras. Así, se produce la traslación de una supervisión que, históricamente y hasta ese momento, se había llevado a cabo por entidades nacionales (el Banco de España en el caso patrio), a favor instancias supranacionales. La principal novedad pasa por asignar la función de supervisor bancario directo al Banco Central Europeo, que a partir de este momento pasar a completar sus competencias en materia de política monetaria con funciones de supervisión microprudencial.

La propuesta inicial de Reglamento para el Mecanismo Único de Supervisión pretendía la inclusión bajo responsabilidad supervisora del Banco Central Europeo (en adelante BCE) de toda entidad de crédito de la zona euro², con vistas a evitar la segmentación del sistema bancario y garantizar una

¹ Puede enumerarse cuatro pilares de la Unión Bancaria: un Código Normativo Único, para hacer frente a una normativa dispersa y con notables divergencias; un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), para limitar las diferencias en aplicación de la normativa; un Mecanismo Único de Resolución (MUR), sistema a escala comunitaria para hacer frente a las crisis de entidades financieras que no sean viables, partiendo de criterios comunes y con minimización de compromiso de fondos públicos y, por último, un Fondo de Garantía de Depósitos Único (FGDU), que sirva para unificar coberturas y mutualizar los riesgos a escala europea.

² Punto 4.1.2 de la propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial, confirmado por el *punto 1.5* del Informe emitido por el BCE sobre la propuesta de Reglamento del Consejo citada, con fecha 27 de noviembre de 2012.



supervisión homogénea. Pese a que ese fuera el deseo inicial de las instituciones comunitarias y algunos Estados miembros, el reglamento que siguió a tal propuesta rebajaría el ámbito de actuación del BCE. Reduciendo el mismo a las entidades que no se consideraran menos significativas de acuerdo con una serie de parámetros normativos, generando una paralela preocupación sobre la uniformidad de la supervisión dentro de la Eurozona.

Esta solución de compromiso pretende mantener las competencias nacionales sobre las entidades de menores dimensiones, y limitar las labores del Banco Central Europeo a aquellos sujetos que, por sus dimensiones y actividades transfronterizas, sean susceptibles de generar mayores efectos desestabilizadores.

Sin embargo, también ha de plantearse la cuestión sobre qué ocurrirá en los Estados miembros cuya moneda es distinta del euro. Pues, en estos supuestos, no es que se discuta sobre en qué nivel sus entidades han de supervisarse por el BCE o por las autoridades nacionales, sino que directamente las mismas no se encuentran integradas en el MUS en ningún grado.

Así las cosas, se limita en gran manera el ámbito de aplicación del MUS, al encuadrarse obligatoriamente en él los Estados cuya moneda es el euro, y quedar al margen los Estados miembros con una moneda propia. Accediendo estos últimos al mecanismo únicamente si así lo solicitan de forma voluntaria, o si pasan a integrarse en la moneda única. La estructura adoptada limita las aspiraciones de establecer un MUS único, completo y universal³ para las entidades de toda la Unión Europea, quedando circunscrito a entidades de crédito significativas de Estados miembros de la Eurozona.

2. LA NECESIDAD DE PERMITIR LA ADHESIÓN VOLUNTARIA AL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS AJENOS A LA EUROZONA.

Como se ha afirmado, el sistema de supervisión precrisis, basado en la cooperación entre autoridades nacionales competentes y un mínimo de armonización regulatoria, supuso en la práctica la existencia de planteamientos supervisores muy diversos. Estos distintos enfoques fomentaban conductas de arbitraje mediante concentración de actividades, posibilitada por la libertad de circulación de capitales, en países con regulación y supervisión más laxas⁴. Para terminar con esta situación se plantearía la creación de la Unión Bancaria, con transferencia de competencias en supervisión y resolución al nivel comunitario. Sin embargo, la pretendida armonización se centraría finalmente en los países de la zona euro, dejando al margen a otros Estado miembros.

En cualquier caso, poniendo el foco sobre la parcela supervisora, se consideró necesario y pertinente dejar la puerta abierta para la adhesión voluntaria de otros Estados miembros mediante la suscripción de protocolos de cooperación

³ Sobre la renuncia a un MUS omnicomprensivo, aspiración entre otros de España, se ha pronunciado García De Cal, J.L. (2013): "El Mecanismo Único de Supervisión: un paso más en el largo camino hacia la Unión Bancaria". *Revista General de Derecho Europeo* 30, 1-14, pág. 9.

⁴Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016): "(When) Should a Non-Euro Country Join the Banking Union?". *ROME Discussion Paper Series* 2016(2), 1-42, pág. 4.

J. Esteban: "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?"

estrecha⁵. Como herramienta dispositiva para tratar de minimizar las disfunciones que un modelo de alcance limitado pudiera generar. Así, durante las negociaciones sobre el texto, se amplió el ámbito de aplicación. Se pasaría de una definición inicial en la que se identificaba estado participante en el MUS con Estado miembro cuya moneda es el euro⁶, a una en la que se define al participante como Estado miembro cuya moneda es el euro o ha suscrito una cooperación estrecha⁷. Se avanzaría de un sistema que solamente abarcaba a los Estados miembros de la zona euro, a uno obligatorio para los mismos pero abierto para el resto de Estados miembros, tratando así de mitigar los riesgos de apertura de una brecha entre dos Europas⁸.

Quedando abierto el sistema, hemos de intentar determinar si el mismo resultará atractivo para los terceros Estados, y si para los mismos resultará óptima la adhesión temprana o será preferible la incorporación automática cuando se acceda a la Eurozona. También habremos de plantearnos si la situación de todos los Estados que pueden optar es similar. O si, por el contrario, los distintos estadios de evolución de los sistemas financieros y los mayores o menores nexos con las entidades de la zona euro, tendrán influencia en la posición adoptada.

⁵ Herramienta que habilita a los Estados miembros ajenos a la Eurozona para el acceso a la supervisión de nivel comunitario, con un régimen que cuenta con diversas especialidades y que se basa en la voluntariedad. Voluntariedad que abarca tanto la entrada a la estructura como la salida de la misma. Su regulación fundamental se encuentra en el artículo 7 del Reglamento (UE) n° 1024/2013. Habiendo sido el mismo objeto de desarrollo en el Reglamento (UE) n° 468/2014, Reglamento Marco del MUS, y, en lo relativo a sus aspectos más procedimentales, en la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014, sobre la cooperación estrecha con las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros participantes cuya moneda no sea el euro (BCE/2014/5).

⁶ Artículo 2.1 de la Propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, elaborada por la Comisión el 12 de septiembre de 2009: "Estado miembro participante": un Estado miembro cuya moneda es el euro".

⁷ Artículo 2.1 del Reglamento (UE) n° 1024/2013: "Estado miembro participante": un Estado miembro cuya moneda sea el euro, o un Estado miembro cuya moneda no sea el euro pero que haya establecido una cooperación estrecha en el sentido del artículo 7".

⁸ El nivel de compromiso e integración de los Estados miembros del euro es bien distinto que el mantenido por los Estados miembros ajenos al mismo, partiendo ya de la adhesión a la Unión Bancaria, obligatoria para los primeros y potestativa para los segundos. La condición de Estado miembro participante en el MUS supone la inclusión en el Mecanismo Único de Resolución (artículo 4 del Reglamento (UE) n° 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014) y lo mismo se prevé para la participación en el futuro Fondo de Garantía de Depósitos Único. Podemos observar cómo pueden generarse grandes asimetrías, pues la no adhesión voluntaria supone quedar al margen de los pilares de la Unión Bancaria y, por tanto, del proceso mismo de convergencia. Recordar que, en cualquier caso, la participación en el MEDE y el acceso a las facilidades de liquidez del BCE se encuentra limitada a los miembros de la Eurozona.

3. ESTADOS MIEMBROS AJENOS A LA EUROZONA: ¿INTEGRACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN SISTEMA DE SUPERVISIÓN NACIONAL?

3.1 Ventajas para un Estado que se plantee la integración en el Mecanismo Único de Supervisión.

En cuanto a las ventajas a disfrutar por un país ajeno al euro que se integrara en el MUS de forma voluntaria, una de las más importantes sería la minoración del riesgo de surgimiento de futuras crisis financieras, generadas por acumulación de riesgos y defectuosa supervisión. Aunque la mejora pueda parecer más potencial que real y esté sujeta a múltiples variables, lo cierto es que el mecanismo comunitario parece menos susceptible de contaminación por los concretos intereses nacionales que lleven a una supervisión laxa y a medida⁹.

También se ha hecho hincapié en los efectos sinérgicos que se producirían al combinar la experiencia de los supervisores nacionales y el mayor volumen de información disponible en el seno del MUS. La información, herramienta fundamental para llevar a cabo una correcta supervisión, sería más completa dentro del MUS, puesto que BCE puede ser competente para la supervisión directa de grupos transfronterizos. La supervisión de grupos con actividad en varios Estados participantes supone un plusvalor, al permitir recabar información y datos tanto de las matrices como de sus filiales. Situación que contrasta con la existente hasta el momento en los Estados miembros ajenos al euro, en la que se exige la coordinación entre supervisores nacionales en estos supuestos. Coordinación que no está exenta de problemas, que serán punto a favor para la integración en el MUS, especialmente para Estados con fuerte presencia de filiales y sucursales de entidades de crédito de la Eurozona¹⁰.

A su vez, la existencia de un marco supervisor unificado, además de reducir los costes de elaboración de información por no requerirse diversos formatos, métodos y criterios, reforzaría la confianza de los inversores. La mayor objetividad y reputación¹¹, que se presume al BCE, unida a unas prácticas supervisoras y regulatorias rigurosas, deberían servir para mejorar la confianza de los inversores en los balances bancarios de los supervisados. Lo que repercutiría en una reducción de los costes de financiación y facilitaría el acceso a liquidez de los mismos¹². A su vez, de demostrarse la eficacia del MUS, los grupos con sede

⁹ En tal dirección opina Speyer, B. (2013): "Banking Union. Right idea, poor execution". *Eu Monitor* 4th september, 1-20, pág. 3.

¹⁰ Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013): "Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?". *Bruegel Policy Contribution* 2013(6), 1-15, pág. 10 y Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 11.

¹¹ La reputación como elemento fundamental de contrapeso a los temores de ingreso en el MUS se recoge por Vollmer, U. (2016): "The Asymmetric Implementation of the European Banking Union (EBU): Consequences for Financial Stability". *International Journal of Management and Economics* 50, 7-26, pág. 14.

¹² Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 13.

J. Esteban: "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?"

en estados participantes podrían desviar sus actividades desde Estados ajenos al mecanismo a Estados miembros cubiertos por el mismo¹³. En cualquier caso, los distintos factores señalados dependerán del efectivo desempeño de las tareas en el seno del MUS y del éxito que este tenga en el fortalecimiento del capital y la evitación de las crisis bancarias, hechos que marcarán la evaluación que del MUS haga el mercado. Asimismo, la mayor o menos influencia que este elemento pudiera tener variará en función del nivel de consolidación, rigor y prestigio del supervisor nacional del Estado miembro ajeno al euro que se considere. Pues no existirá el mismo impacto para la integración de Estados con supervisores reputados que para otros en los que la autoridad de vigilancia es todavía incipiente o se ha puesto en cuestión.

No toda ventaja derivaría de quedar bajo responsabilidad del MUS, con sus prácticas y mecanismos de actuación. Al contrario, uno de los mayores beneficios derivaría del automático acceso a otra sección del engranaje que constituye la Unión Bancaria. Nos referimos a la integración en el Mecanismo Único de Resolución (en adelante MUR), que, de hecho, ha sido señalado por algunos autores como la auténtica herramienta que justifica el alta en el proceso de convergencia bancaria¹⁴. El MUR permite una mutualización de los riesgos de crisis bancaria y consigue una mayor separación de los intereses políticos de cada Estado miembro. No obstante, debe tenerse en cuenta que los beneficios que genera para cada Estado varían en gran medida en función de distintos factores, lo que haría que tal ventaja jugara de forma desigual¹⁵.

Ya desde un prisma totalmente político, puede pensarse que no debería retrasarse demasiado la decisión de unirse al MUS y al resto de estructuras conformadoras de la Unión Bancaria, en tanto en cuanto las mismas están en proceso de construcción y estabilización. En las etapas iniciales van a tomarse decisiones fundamentales sobre la política supervisora a desarrollar, política que va a aplicarse posteriormente al resto de Estados miembros ajenos al euro cuando procedan a integrarse en la moneda única. Por lo tanto, si va a resultarles de aplicación el régimen en cualquier caso, aunque en un momento futuro, resultaría razonable incorporarse lo antes posible para participar en la toma de decisiones configuradora¹⁶.

¹³ La probabilidad de que tal hecho suceda se estima baja por Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 27. No obstante, pese a considerar también reducida tal posibilidad, existiría riesgo de implementación de medidas indirectamente restrictivas para limitar las actividades de los grupos cubiertos por el MUS en los Estados no participantes, de acuerdo con Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013), pág. 9.

¹⁴ Así lo mantienen Schoenmaker, D. and Siegmann A. (2013): "Winners of a European Banking Union". *VoxEU CEPR's Policy Portal*, 27th february. (Accesible en: <http://voxeu.org/article/winners-european-banking-union>)

¹⁵ En el estudio desarrollado por Schoenmaker, D. and Siegmann A. (2013), se observa como el tamaño relativo del sector bancario y su exposición a las crisis son variables determinantes para concluir sobre los beneficios aportados por la integración en el MUR. De acuerdo con estos autores, los Estados del euro más favorecidos serían España y Holanda, con una situación opuesta a la Francia y Alemania, que serían los perjudicados en mayor medida. Por lo que respecta a los Estados no participantes, Reino Unido, Suecia y Dinamarca obtendrían un mayor provecho de integrarse en el MUR, mientras que República Checa, Rumanía y Polonia verían limitados los beneficios.

¹⁶ Sobre el acceso temprano para evitar la integración posterior en un modelo ya configurado y decidido por otros se ha pronunciado el gobernador del Banco Central de Rumanía, Mugur Constantin Isărescu, en la *Euro money Regional Finance and Investment Conference for SouthEast Europe*, celebrada en Bucarest el 4 de junio de 2015. Acerca del interés para una temprana incorporación que

En cualquier caso, las ventajas propuestas en abstracto son de carácter teórico y dependerán del efectivo desempeño y eficacia del MUS, que ha de ganarse su propia reputación y prestigio¹⁷. Resultando determinante, a su vez, para que se exploten al máximo tales beneficios, que termine por aplicarse una supervisión, resolución y garantía de depósitos únicas, pues tales pilares se refuerzan mutuamente¹⁸. Las incertidumbres sobre el modo de actuación del BCE en el área supervisora, derivadas del grado de provisionalidad actual, y los dilatados periodos transitorios para la implantación de la Unión Bancaria, hacen que las ventajas señaladas vayan a constatararse en el medio y largo plazo¹⁹.

3.2 Argumentos en contra de la eventual la integración voluntaria en el Mecanismo Único de Supervisión.

Se procederá a continuación al análisis de las desventajas detectadas, que reforzarían la negativa a incorporarse de forma voluntaria al MUS por parte de los Estados miembros ajenos a la Eurozona.

Ha de destacarse, por su importancia clave, el hecho de que los Estados ajenos a la zona euro no puedan participar en la toma de decisiones por parte del órgano responsable último, el Consejo de Gobierno, en el que solamente están representados Estados miembros del euro. Al diseñar la estructura orgánica y de toma de decisiones en el seno del MUS se plantearía la cuestión de si podía constituirse un nuevo órgano dentro del BCE con competencias decisorias directas sin necesidad de reformar los Tratados y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante SEBC) y del BCE, pues en el Derecho originario se recoge que “*el SEBC será dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo, que serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo*”²⁰. En este sentido, se llegaría a la conclusión de que para incluir un órgano con potestad para resolver habrían de alterarse las disposiciones del Tratado, pues en tal situación el SEBC ya no estaría dirigido exclusivamente por el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo²¹. El mantenimiento de la anterior postura supondría que, a falta de modificación de los Tratados, solamente el Consejo de Gobierno puede ejercer poderes decisorios en el seno del BCE²². La solución a estas controvertidas

permita participar en las decisiones de organización básica se han expresado también Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013), pág. 10.

¹⁷ Kisgergely, K. and Szombati, A. (2014): “Banking Union through Hungarian Eyes – the MNB’s Assessment of a Possible Close Cooperation”. *MNB Occasional Papers* 115, 1-30, pág. 15.

¹⁸ La mutualización de riesgos propia Fondo Único de Resolución y del Fondo de Garantía de Depósitos Único, o la adopción de prontas medidas de resolución por un sujeto especializado y no plegado a los intereses nacionales, ofrecen otras ventajas a los Estados miembros ajenos al euro que opten por adherirse a la Unión Bancaria.

¹⁹Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 15.

²⁰ Artículos 129.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 9.3 de los Estatutos del SEBC y del BCE.

²¹ García Alcorta, J. (2013): “Observaciones en torno al mecanismo único de supervisión bancaria de la Unión Europea”. *Actualidad jurídica en Uría Menéndez* 34, 51-70, pág. 61.

²² En tal sentido, encontramos un análisis previo sobre la posibilidad de asignar funciones a un organismo integrado dentro de un banco central, realizado por el Banco Central Europeo con ocasión de la emisión de un dictamen sobre una reforma operada en Irlanda. Me refiero al Dictamen del BCE, de 5 de junio de 2002, sobre la Ley relativa al banco central y la Financial Services Authority de

J. Esteban: "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?"

cuestiones ha pasado por la creación de un nuevo órgano dentro del BCE: el Consejo de Supervisión, que se encarga de la planificación y ejecución de las funciones atribuidas al BCE en materia de supervisión, pero sin una capacidad última de decidir, que se hace recaer en el Consejo de Gobierno mediante el establecimiento un procedimiento decisorio en dos etapas.

Apuntado el anterior problema orgánico, se observa como los Estados cuya moneda oficial no es el euro que se adhieran al MUS renunciarán a su soberanía supervisora, sin recibir una cuota de poder equivalente a la que ostentan los miembros de la Eurozona. Pese a que en la mayor parte de los casos el Consejo de Gobierno no se desvíe de lo propuesto por el Consejo de Supervisión, en el que sí se integran todos los Estados miembros participantes en el MUS, el hecho es que se genera un tratamiento desigual en los supuestos de objeción. Sirviendo este hecho de freno para la ampliación voluntaria del ámbito de aplicación del mecanismo estudiado²³.

Para tratar de reducir los problemas de diseño institucional, en los casos en los que el Consejo de Gobierno y el Consejo de Supervisión sufren desencuentros, se ha creado la Comisión de mediación. Sin embargo, este órgano no parece eliminar las suspicacias que se generan en los Estados miembros que se plantean una adhesión, pues sus trabajos carecen de efectos vinculantes y, en última instancia, no solventan las situaciones de controversia enconada. Además, se generan de nuevo problemas de representatividad de los Estados miembros ajenos al euro. Al componerse la Comisión de mediación de representantes escogidos por los Estados entre miembros del Consejo de Gobierno y del Consejo de Supervisión, el interés de los participantes con moneda distinta del euro estará solamente postulado por los representantes del Consejo de Supervisión²⁴.

Otra vía para compensar la referida limitación en el poder de decisión de los Estados no miembros de la Eurozona es la habilitación de una potestad de salida del MUS, ejercitable de forma voluntaria y solo limitada en algunos supuestos atendiendo a criterios temporales²⁵. Es cierto que la posibilidad de abandonar el mecanismo es muy relevante para remover los obstáculos que impiden la adhesión de más Estados, pero también lo es el hecho de que tal potestad se encuentra de facto limitada. Pues es probable que una salida fuera castigada por el mercado y, a su vez, tal abandono obligaría a habilitar en el corto plazo y de forma precipitada nuevas estructuras institucionales nacionales que cumplieran con los requisitos comunitarios en la materia²⁶.

Irlanda, (CON/2002/16). (El Dictamen se encuentra accesible en https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/EN_CON_2002_16_f_sign.pdf)

²³ Existe el temor de que el MUS solamente atienda a los intereses de los Estados de la zona euro, pues el órgano superior de decisión solamente se integra por representantes de tal área. Ello de acuerdo con Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013), pág. 6.

²⁴ Sobre la consideración de la Comisión de mediación como herramienta para promover la adhesión de nuevos participantes en el MUS y las limitaciones que tal órgano presenta, se han pronunciado Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 16.

²⁵ Las herramientas "defensivas" con las que cuentan los Estados miembros participantes ajenos al euro se analizarán en el apartado relativo a los protocolos de cooperación estrecha.

²⁶ El contrapunto a la cláusula de salida del MUS se expresa por Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 17 y por Vollmer, U. (2016), pág. 14, afirmando que la salida del MUS conllevaría el abandono del MUR y del FGDU, obligando a establecer paralelos nacionales que cumplieran con los requisitos comunitarios en un corto espacio de tiempo. Recuérdese, además, el

Tampoco se ha demostrado que la centralización de las competencias mejore por sí misma la eficacia y eficiencia de la supervisión. Planteándose, al mismo tiempo, el problema de si el MUS se centraría exclusivamente en supervisar y elaborar procedimientos o herramientas analíticas con un enfoque pensado para las entidades de mayor relevancia²⁷. Existe cierto temor a que el BCE soslaye los riesgos sistémicos locales centrándose en los grupos bancarios transnacionales²⁸. Temores que no deberían tener demasiada incidencia práctica, al quedar la gran mayoría de entidades de dimensiones menores bajo directa supervisión de las autoridades nacionales, al calificarse las mismas como menos significativas²⁹.

Existe, al mismo tiempo, preocupación por la pérdida parcial de la capacidad para determinar colchones de capital adicionales con la finalidad de afrontar riesgos sistémicos o macroprudenciales. Pues el BCE podría adoptar medidas más rigurosas que las nacionales con vistas a atajar problemas específicos de los Estados del euro, sin atender a la idiosincrasia y necesidades de cada Estado participante³⁰. También suscita cautelas la posibilidad de que el BCE capte al personal de mayor cualificación y experiencia del supervisor nacional, limitando su capacidad de acción, especialmente si pretendiera abandonar posteriormente el MUS.

Por último, puede considerarse que algunas de las ventajas añadidas de integrarse en el MUS, como pueda ser la inclusión paralela en el MUR, adolecen de inconsistencias que limitan su atractivo. En este sentido, el procedimiento para adoptar decisiones en el marco del MUR se estima demasiado complejo y rígido, impidiendo una respuesta rápida a unos problemas que requieren de soluciones urgentes³¹. Asimismo, la mutualización de los riesgos a través de un fondo único de resolución, uno de los puntos fuertes del MUR, es objeto de un periodo transitorio prolongado³² que limita su virtualidad. Generándose también dudas,

especial régimen de reintegro de cuotas aportadas al Fondo Único de Resolución cuando se produce la salida de un Estado miembro, regulado en el artículo 4.3 del Reglamento (UE) n° 806/2014.

²⁷ Se muestran escépticos sobre si el BCE tendrá el mismo interés en supervisar a las entidades locales que a las entidades sistémicas Berglöf, E., De Haas, R. and Zettelmeyer, J. (2012): "Banking union: The view from emerging Europe". In T. Beck (Ed.) *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, VoxEU eBook, Londres, pp. 65-77, pág. 70.

²⁸ Estos temores se plasman, por ejemplo, en el análisis del impacto de la Unión Bancaria en Eslovaquia, elaborado por el Banco Central de Eslovaquia, contenido en el *Financial Stability Report*, de noviembre 2012, más concretamente en su página 55. (Accesible a través de: http://www.nbs.sk/_img/Documents/ZAKLNBS/PUBLIK/SFS/FSR_112012.pdf)

²⁹ En este sentido se pronuncian Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 20. Las entidades de menores dimensiones y menos internacionalizadas se someterán a la directa supervisión del BCE solamente en el supuesto de ser una de las tres entidades más significativas del Estado miembro.

³⁰ Sobre esta problemática consultar Vollmer, U. (2016), pages. 13-14 o Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 18 y Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013), pág. 7.

³¹ Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 21.

³² Periodo transitorio de 8 años, a contar desde el 1 de enero de 2016, hasta alcanzar el nivel previsto, de acuerdo con el artículo 69.1 del Reglamento (UE) n° 806/2014 sobre el MUR. Durante este periodo transitorio no se mutualizan los costes de resolución, al existir compartimentos nacionales que responden de los procesos de resolución para cada Estado, según el artículo 77 de la misma norma.

J. Esteban: "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?"

una vez finalizado tal periodo transitorio, sobre si no se alcanzaría una cuantía suficiente para cubrir los costes de un proceso crítico de grandes dimensiones³³.

3.3 ¿Hay una solución óptima para los Estados cuya moneda nacional no es el euro?

Vistas algunas de las distintas ventajas e inconvenientes que puede ponderar un Estado cuya moneda oficial no sea el euro, para valorar su integración efectiva en el MUS, trataremos de determinar si existe una opción óptima. Reparando también en si dicha opción óptima es equivalente para todo sujeto optante.

Ha de afirmarse que la conclusión dependerá en gran medida de la concreta situación en la que se encuentre el Estado miembro analizado³⁴, existiendo una gran diversidad de factores a tener en cuenta. Habrá de ponderarse, de un lado, la asistencia que supone integrarse en el MUS y en la Unión Bancaria, y de otro, la situación más o menos confortable en la que se encuentre el Estado desde un enfoque financiero y de supervisión. Entre los concretos factores a tener en cuenta, sin ánimo de exhaustividad, podríamos ubicar: la mayor o menor bancarización de la economía, el grado de presencia de grupos bancarios de la Eurozona, el impacto de la crisis financiera en el sector bancario, la experiencia, medios y reputación del supervisor nacional, la estabilidad del sistema financiero o la disponibilidad de medios para afrontar futuras crisis bancarias³⁵.

³³ El objetivo es alcanzar el 1% del importe de los depósitos con cobertura de todas las entidades de crédito autorizadas en los Estados miembros participantes, recogido en el artículo 69.1 del Reglamento (UE) nº 806/2014 sobre el MUR. Cuantía que se estima en unos 55.000 millones de euros de acuerdo con la Nota de Prensa del Consejo, de 21 de mayo de 2014, (10088/14), sobre la adopción de acuerdo intergubernamental para la creación de un Fondo Único de Resolución. (Accesible a través de: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010088%202014%20INIT>).

La cuantía comprometida se ha entendido escasa en el supuesto de una crisis sistémica, pues dichos 55.000 millones de euros servirían solamente para resolver un banco de los de mayor tamaño o dos o tres de los medianos, de acuerdo con Gros, D. y Schoenmaker, D. (2012): "A European Deposit Insurance and Resolution Fund". *CEPS Working Document* 364, 1-15, pág.7.

³⁴ Para un análisis minucioso de la situación de los distintos Estados no participantes se recomienda la obra de Hüttland, P. y Schoenmaker, D. (2016): "Should the 'Outs' Join the European Banking Union?". *Bruegel Policy Contribution* 2016(2), 1-14. De acuerdo con Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 29, pueden estructurarse dos grupos de Estados fuera del euro, por un lado, Dinamarca, Suecia y Reino Unido, y por otro el resto. Los primeros cuentan con escasa presencia de entidades de crédito de la Eurozona y con una economía fuertemente bancarizada (solo el 10% de actividad desarrollada por entidades extranjeras en Suecia, y unos activos bancarios que rondan el 300% del PIB para los 3 Estados), mientras que los segundos disponen de sectores bancarios menos desarrollados y con mayor presencia de bancos extranjeros (Entre el 55% de Hungría y el 93% de Eslovaquia en lo relativo a presencia extranjera, y con unos activos bancarios próximos el 100% del PIB en este otro bloque de Estados). Datos obtenidos de Hüttland, P. y Schoenmaker, D. (2016), pág.7, basados en los ECB Structural Financial Indicators. La misma división territorial en dos bloques se propone por Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013), pág. 5.

³⁵ La gran mayoría de estos factores han sido enumerados, para el supuesto general de integración en la Unión Bancaria, por Lubomír Lízal en su exposición *How to Build a Stable European Financial System: A Non-EMU Central Banker's View*, durante la conferencia *Europe at the Crossroads: A Union of Austerity or Growth Convergence*, celebrada en Atenas el 21 noviembre de 2014 (Accesible en: https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/public/media_service/conferences/speeches/download/lizal_20141121_atens.pdf).

Así pues, vistos los factores, parece que se obtendrían más ventajas que costes en caso de integración por parte de los Estados con monedas vinculadas al euro y expuestas en mayor medida a fluctuaciones y contingencias, que cuenten con una fuerte presencia de bancos de la Eurozona, con sistemas bancarios menos consolidados o en dificultades, con supervisores menos experimentados, o que tengan mayores problemas para financiar una eventual crisis bancaria³⁶. En estos supuestos, alcanzar una mayor integración financiera, obtener información sobre las entidades de crédito matrices de las establecidas en el Estado miembro no participante, mejorar la supervisión de los grupos transfronterizos, o mutualizar riesgos, pueden servir para decantar la balanza del lado de la integración³⁷.

Por el contrario, para los Estados con un supervisor nacional con experiencia, reputado y riguroso, con un sector financiero consolidado y con una capacidad financiera suficiente para afrontar resoluciones y garantizar los depósitos, la solución óptima no pasaría por integrarse en el MUS. Dichos Estados deberían optar por esperar a la adhesión al euro, al menos mientras no se modifique el actual marco institucional, que resulta discriminatorio³⁸. De un análisis coste-beneficio se derivaría, por lo tanto, la decisión de no acceder al MUS, especialmente en tanto en cuanto los Estados no estarían representados en el Consejo de Gobierno del BCE. Los potenciales participantes adquirirían el mismo número de obligaciones que los miembros del euro, pero con derechos asimétricos³⁹.

En cualquier caso, no solo han de tenerse en cuenta criterios de racionalidad o de coste-beneficio. De hecho, los factores políticos como el grado de europeísmo o la voluntad de evitar una situación de aislamiento institucional, pueden tener el máximo peso en la decisión de acceder al MUS. En este sentido, será determinante la integración del primer Estado ajeno al euro, pues de resultar exitosa puede llevar a un mayor número de países a interesarse. Se generaría una suerte de efecto dominó: a menor número de estas ajenos mayor puede ser la sensación de marginación y mayor, por consiguiente, la voluntad de integración⁴⁰.

Asimismo, el sentido de los intereses que mueven a los Estados miembros no participantes no es estático, y variaría de cambiar la coyuntura económico-financiera. De este modo, si las entidades nacionales pasaran a soportar condiciones financieras más gravosas que las de la Eurozona, si existiera una sobrevenida desestabilización del sistema financiero nacional o si se intuyeran

³⁶ Brooks, P. K., Dell'Ariccia, G., Goyal, R., Leckow, R., Pazarbasioglu, C., Pradhan, M., Tressel, T. y Working Group of IMF (2013): "A Banking Union for the Euro Area". *IMF Staff Discussion Note* SDN/13/01, 1-31, pág. 29 e intervención de Lubomír Lízár, de 21 de noviembre 2014.

³⁷ Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013), pág. 12.

³⁸ Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 31.

³⁹ Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 24.

⁴⁰ Sobre los criterios políticos y el efecto generado por el primer Estado en acceder se han pronunciado Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pages. 30 y 32. Dichos autores señalan que, salvo Rumanía, Bulgaria y Dinamarca, el resto de Estados han optado por una posición pasiva. Se ha puesto de manifiesto, también, que una reducción del número de Estados miembros no participantes incidiría sobre la correlación de fuerzas y complicaría la posibilidad de defensa de los intereses de estos no participantes, haciendo que reconsideraran su postura Kisgergely, K. and Szombati, A. (2014), pág. 22.

J. Esteban: "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?"

costosos procedimientos de resolución, los no participantes tendrían incentivos a reconsiderar sus posiciones⁴¹.

En la actualidad, sin embargo, el hecho es que ningún Estado ha suscrito un protocolo de cooperación estrecha integrándose en el MUS. El anterior desinterés será muestra, bien de una falta de atractivo del modelo, que derivaría de su configuración, bien de un déficit de poder de persuasión de las instituciones y Estados de la Eurozona, o bien de una carencia de convicción en el devenir del proyecto europeo⁴².

4. La transitoriedad del régimen de participación voluntaria en el Mecanismo Único de Supervisión: una solución al surgimiento de asimetrías en el proceso de construcción de la Unión Bancaria.

El analizado régimen en el que coexisten Estados miembros participantes y no participantes tiene carácter transitorio, en tanto en cuanto todo Estado miembro temporalmente acogido a una excepción tiene la vocación, y la obligación⁴³, de integrarse en el euro. Integración que se producirá cuando se garantice el cumplimiento de una serie de criterios de convergencia exigidos para acceder a tal divisa. Así, aunque inicialmente se recoja la posibilidad para los Estados miembros ajenos al euro de integrarse en el MUS, el hecho es que posteriormente dichos Estados pasarán a incorporarse de forma obligatoria al mismo, como consecuencia de la adopción del euro como moneda oficial.

En virtud del artículo 140 del TFUE, cada dos años o a petición del Estado miembro acogido a una excepción, tanto la Comisión como el BCE presentarán sendos informes al Consejo acerca de una variedad de extremos. Se analizará el grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de la realización de la unión económica y monetaria, de los resultados de la integración de los mercados, de la situación y evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y de los costes laborales y, más concretamente, se incidirá sobre si se alcanzan los mencionados criterios de convergencia. Dichos criterios se centran en diversas áreas, pretendiendo evaluar el nivel de aproximación entre las distintas variables macroeconómicas del potencial Estado miembro entrante y las del resto de la Eurozona. Con la fijación de estos requisitos de convergencia se quieren evitar integraciones en el euro desestabilizadoras, que generen perjudiciales asimetrías entre economías que comparten divisa.

Concretamente se requiere lograr un alto grado de estabilidad de precios. Estabilidad que se entenderá alcanzada si el Estado miembro tiene un comportamiento sostenible en materia de precios y, concretamente, una tasa promedio de inflación, medida durante el año directamente anterior al examen,

⁴¹ Se han enumerado algunos cambios que justificarían una alteración en la posición de los Estados miembros no participantes por Kisgergely, K. and Szombati, A. (2014), pág. 24.

⁴² Los criterios políticos tienen un gran peso, de hecho, Schoenmaker, D. and Siegmann A. (2013) afirman que: "*Political calculus dominates economic calculus*".

⁴³ En este sentido, el artículo 139 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se refiere a los Estados que no cumplen los requisitos para acceder al euro, denominándolos Estados miembros acogidos a una excepción. La obligatoriedad de acceder al euro se señala, entre otros, por Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 5.

que no supere en más de 1,5 puntos porcentuales la de, como máximo, los tres Estados miembros con un mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios⁴⁴.

Se exige, al mismo tiempo, una situación de saneamiento y sostenibilidad de las finanzas públicas. Realidad que se supondrá concurrente en tanto en cuanto, en el momento del examen, el Estado no sea destinatario de una decisión del Consejo que ponga fin a un procedimiento de déficit excesivo⁴⁵. Los valores límite de referencia que permiten evitar este tipo de procedimientos son un 3% de déficit público previsto o real sobre el PIB a precios de mercado, y un 60% de deuda pública sobre el mismo PIB a precios de mercado⁴⁶. Si bien se permiten desviaciones puntuales en supuestos temporales y excepcionales, en caso de que se adopten medidas efectivas para aproximarse de nuevo al cumplimiento de dichos umbrales.

Asimismo, han de cumplirse obligaciones en materia monetaria. Se exige que, durante al menos dos años, los tipos de cambio de las divisas nacionales se hayan mantenido entre los márgenes normales de fluctuación derivados del mecanismo de tipo de cambio entre el euro y las monedas nacionales participantes (MTC II)⁴⁷. Los tipos de cambio deberán haberse mantenido dentro de los márgenes normales, sin existir tensiones graves, y habrá de esperarse una consistencia y sostenibilidad futura de los mismos⁴⁸. Se observa, además, que no

⁴⁴ El criterio de estabilidad de precios se enuncia en el artículo 140.1, primer inciso, del TFUE y se concreta en el artículo 1 del Protocolo nº 13 anejo a los Tratados, sobre los criterios de convergencia. Para medir la inflación se recurrirá al índice armonizado de precios al consumo (IAPC) sobre una base comparable, habida cuenta de las diferencias en las definiciones nacionales de tal índice. Para escoger los tres Estados miembros con mejor comportamiento en estabilidad de precios, de cuyas tasas de inflación se obtendrá una media no ponderada sino aritmética, se considerarán los tres países con inflación más reducida, salvo que se entiendan atípicos por alejarse sensiblemente del resto de Estados miembros por factores nacionales específicos. Todo ello de acuerdo con el Informe de Convergencia del BCE de junio de 2016, Fráncfort del Meno, pág.20.

⁴⁵ El criterio de sostenibilidad de las cuentas públicas y su enlace con los procedimientos de déficit excesivo, regulados en el artículo 126.6 del TFUE, se plasman en los artículos 140.1 segundo inciso del mismo TFUE y 2 del Protocolo nº 13 anejo a los Tratados, sobre los criterios de convergencia.

⁴⁶ Los concretos parámetros y sus valores límite se encuentran en el artículo 2 del Protocolo nº 12 anejo a los Tratados, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Aunque han de tenerse también en cuenta en esta materia, el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (modificado en diversas ocasiones) y también la Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del pacto de estabilidad y crecimiento (COM/2015/012 final).

⁴⁷ Los requisitos se recogen en los artículos 140.1, tercer inciso, del TFUE y 3 del Protocolo nº 13 anejo a los Tratados, sobre los criterios de convergencia. Dichos preceptos remiten al MTC II, mecanismo de fijación de tipos de cambio que sustituye al antiguo sistema monetario europeo (SME), y que se regula mediante Acuerdo de 16 de marzo de 2006, entre el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro, por el que se establecen los procedimientos de funcionamiento del mecanismo de tipos de cambio de la tercera fase de la unión económica y monetaria, texto modificado en multitud de ocasiones. De forma muy resumida, el mecanismo se consiste en la fijación de unos tipos centrales de cambio respecto del euro para la moneda de cada Estado miembro participante no perteneciente a la zona del euro, estableciendo un margen normal de fluctuación de $\pm 15\%$ en torno a dichos tipos centrales.

⁴⁸ Para determinar si han existido o no tensiones graves se atenderá a diversos criterios: como el grado de desviación de los tipos de cambio respecto de las paridades centrales, la volatilidad de los tipos de cambio y su tendencia, la existencia de intervenciones en los mercados de divisas o la influencia de los eventuales programas de asistencia financiera internacional. Al mismo tiempo no se

J. Esteban: "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?"

se haya producido, durante el mismo periodo de dos años, una devaluación por iniciativa propia del tipo central bilateral de la moneda nacional respecto del euro.

Se requiere, del mismo modo, una convergencia en materia de tipos de interés a largo plazo. Que se concreta en que, durante el año previo al examen, el tipo de interés nominal a largo plazo en promedio, no supere en más de un 2% al de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios⁴⁹. Las referencias para obtener los concretos valores se tomarán de los bonos del Estado a largo plazo u otros valores comparables. Además, los referidos tipos de interés habrán de converger con un carácter duradero, por lo que se tendrá en cuenta también la senda discurrida en el pasado y las proyecciones a futuro⁵⁰.

Evaluados los informes presentados y constatado el cumplimiento de los requisitos enumerados, se consultará sobre la cuestión al Consejo Europeo y al Parlamento, y, a propuesta de la Comisión, el Consejo decidirá acerca de la supresión de las excepciones de los Estados miembros cumplidores. Se deduce de lo anterior que el euro tiene vocación de universalidad, terminando por imponerse a los Estados miembros ajenos al mismo en caso de que cumplan los requisitos de integración necesarios. Lo anterior supone que los protocolos de cooperación, para la integración voluntaria en el MUS de Estados miembros que no son parte de la Eurozona, sean meramente transitorios. Puesto que, cuando el Estado adopte el euro, se integrará de pleno derecho en el mecanismo supervisor, inaplicándose las normas específicas establecidas para Estados miembros con adhesión facultativa.

No obstante, la conclusión de que el régimen dual del MUS es transitorio no es completamente cierta, pues no todo Estado miembro acogido a una excepción se encuentra en iguales condiciones. Así, tanto Dinamarca⁵¹ como, de forma claudicante, Reino Unido⁵² cuentan con un régimen específico, que les dispensa de ingresar en la Eurozona, salvo que así lo soliciten de forma voluntaria y expresa. Este hecho supone que el Mecanismo Único de Supervisión, en su actual configuración, no terminará por imponerse obligatoriamente a todo Estado. Persistiendo la figura del protocolo de cooperación estrecha para el caso de que Dinamarca o Reino Unido no adopten el euro y deseen suscribirlos. La fractura,

analizará solamente el cumplimiento actual, sino su sostenibilidad a futuro, atendiendo entre otros, a la evolución de los tipos de cambio reales y de las balanzas de pagos, la evolución de la deuda externa o al grado de integración financiera y comercial con la zona euro. Los parámetros de análisis se proporcionan en el Informe de Convergencia del BCE de junio de 2016, pág. 26.

⁴⁹ Los requisitos se recogen en los artículos 140.1, cuarto inciso, del TFUE y 4 del Protocolo nº 13 anejo a los Tratados, sobre los criterios de convergencia. Respecto de los tres países con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios, se escogen los mismos que al evaluar tal criterio, procediéndose a calcular la media aritmética, no ponderada, de sus tipos de interés a largo plazo, de acuerdo con el Informe de Convergencia del BCE de junio de 2016, pág. 27.

⁵⁰ Para determinar la sostenibilidad de la convergencia en tipos de interés se analizan, por ejemplo, la senda seguida por los tipos de interés a largo plazo durante los diez últimos años, y los cambios y situación de los principales factores que determinan los diferenciales con respecto a los tipos de interés medios a largo plazo vigentes en la zona del euro. De acuerdo con el Informe de Convergencia del BCE de junio de 2016, pág. 27.

⁵¹ Supuesto danés contemplado de forma específica en el Protocolo nº 16 anejo a los Tratados, sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca.

⁵² Excepción del Reino Unido contenida expresamente en el Protocolo nº 15 anejo a los Tratados, sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

que supuso la controvertida inclusión de excepciones permanentes para la incorporación al euro, se hace más evidente y se agranda al avanzarse progresivamente en el grado de convergencia de los Estados de la Eurozona. Así las cosas, se corre el riesgo de llegar a una futura situación de fáctico aislamiento entre la generalidad de Estados y los que son objeto de tratamiento singular.

5. Conclusiones y valoración

A modo de conclusión de este apartado, puede afirmarse que la aplicación del nuevo mecanismo de supervisión supone la instauración de un régimen de tipo dual en lo relativo a las actividades de intermediación bancaria en la UE⁵³. Lo anterior deriva no solamente de la creación de dos escalas de entidades, sino de la generación de dos categorías de Estados miembros⁵⁴.

Tal dualidad encontrará su justificación en la compleja negociación a la hora de acordar un texto definitivo, y en los intereses nacionales concurrentes. La no aplicación a todo Estado miembro puede explicarse por la vía escogida para otorgar competencias al BCE, el procedimiento especial del artículo 127.6 del TFUE, que exige unanimidad en el Consejo. Para alcanzar tal unanimidad, evitando una negativa cerrada de países que deseaban mantener la supervisión como herramienta nacional, tuvo que limitarse el alcance a los Estados del euro. Siendo estos Estados los que cuentan con un compromiso más alto y una mayor voluntad de integración⁵⁵. La unanimidad para un MUS global obligatorio se antojaba prácticamente inalcanzable en atención al procedimiento de toma de decisiones planteado, en el que el Consejo de Gobierno, órgano sin representación de los Estados miembros con monedas propias, tiene un papel predominante. Habida cuenta de lo anterior, disponer que la integración en el MUS no fuera obligatoria sino facultativa para los Estados miembros ajenos al euro, permitió que dichos Estados validaran el modelo al no sentirse efectivamente vinculados por el mismo.

La referida dualidad, por más que obedezca a condicionantes políticos, o incluso jurídicos⁵⁶, genera potenciales disfuncionalidades, quebrando el mercado interior de servicios financieros⁵⁷. Mantener marcos de supervisión distintos para entidades que pueden competir a escala comunitaria genera posibilidades de

⁵³ Es rotundo sobre la generación de dualidades García De Cal, J.L. (2013), pág. 9.

⁵⁴ Sobre el riesgo de polarizar la Unión Europeo, en caso de que no se produzcan adhesiones voluntarias al mecanismo planteado, se han manifestado Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 32

⁵⁵ Voluntad de integración que puede hacerse descansar en un mayor nivel de europeísmo, pero también por ser las entidades de los Estados de la zona euro las más afectadas por la crisis financiera y las más cuestionadas por los analistas y mercados internacionales. Dicho interés, derivado de la necesidad de generar confianza por los Estados miembros de la Eurozona, se destaca por Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 5.

⁵⁶ De entenderse que la supervisión de entidades de crédito forma parte de la competencia de política monetaria, competencia que solo está comunitarizada para los Estados miembros de la Eurozona, sería razonable defender que el MUS se circunscribiera únicamente a los Estados miembros integrados en el Eurosistema.

⁵⁷ Sobre la problemática generada se manifiesta García De Cal, J.L. (2013), pág. 13.

J. Esteban: "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?"

arbitraje y conductas empresariales interesadas, en búsqueda de prácticas supervisoras laxas, minando la pretendida unidad del mercado.

Asimismo, se refuerza de nuevo la separación entre dos Europas. Una representada por los Estados de la Eurozona, con niveles de integración superiores, y otra integrada por el resto de países. Con la consiguiente generación de fricciones y asimetrías en la forma de enfocar y entender el proyecto comunitario. De hecho, el proceso de integración derivado de la Unión Bancaria puede resultar contraproducente desde el punto de vista de la convergencia. Si en la búsqueda de mayores niveles de integración y comunitarización no se consigue la adhesión de Estados ajenos al euro, llegaríamos a una situación de destino en la que existirían diferencias más acusadas que en la de partida.

La posibilidad de adhesión facultativa al MUS no ha tenido los efectos pretendidos. La explicación para la renuencia a suscribir acuerdos de integración voluntaria en el MUS puede encontrarse, de nuevo, en la no participación de tales Estados en el Consejo de Gobierno del BCE, máximo órgano decisor. Hecho que genera un efecto disuasorio para la participación facultativa muy difícil de salvar⁵⁸. Es complicado eliminar los desincentivos actualmente existentes⁵⁹, pues se requeriría una modificación del régimen de supervisión comunitaria y, lo que es más relevante, una revisión de los Tratados⁶⁰. En este sentido, parece que la ampliación del MUS y de la supervisión uniforme operará vía integración en el euro de los Estados miembros hoy ajenos al mismo, y no tanto mediante la pretendida adhesión voluntaria directa al mecanismo supervisor.

En cualquier caso, hay un espacio para el optimismo. Pues, con independencia de que se produjera una modificación en la configuración del MUS, las divergencias existentes y el potencial arbitraje regulatorio generado se irán reduciendo con la paulatina incorporación de los Estados miembros restantes al euro. La profundización introducida en la brecha que separa a una Europa de "dos velocidades" terminará por menguar, dado que en el horizonte se prevé una zona euro que abarque a la totalidad o la gran mayoría de Estados miembros⁶¹. A su vez, para la reducción de las divergencias, al menos hasta que haya una adhesión masiva al MUS, es determinante el papel que pueda tener la Autoridad Bancaria Europea. En atención a que su labor de armonización se extiende no solo a los Estados participantes, sino a todo Estado miembro.

⁵⁸ Y ello por más que algunas voces hayan sostenido que con la estructura actual se da una participación en la toma de decisiones suficiente a los Estados miembros ajenos al euro, Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013), pág. 7.

⁵⁹ Vollmer, U. (2016), pág. 22.

⁶⁰ Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016), pág. 24.

⁶¹ Acerca de las medidas introducidas en el ámbito comunitario en el contexto de la crisis económica, su desigual influencia en los Estados miembros, y un horizonte en el que las divergencias tiendan a reducirse mediante la integración de todo Estado en el euro, se pronuncia Pemán Gavín, J. M. (2016): "Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España. Algunas reflexiones en torno a la crisis y las enseñanzas derivadas de la misma". In A. Ezquerro Huerva (Dir.), *Crisis económica y Derecho Administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, pp. 27-94, pág. 48. Tal optimismo se ve confirmado por el hecho de que, para todo Estado miembro, salvo Dinamarca y anteriormente el Reino Unido, se prevea la pertinente introducción de la moneda única.

6. Notas bibliográficas

- Belke, A., Dobrzanska, A., Gros, D. and Smaga, P. (2016): "(When) Should a Non-Euro Country Join the Banking Union?". *ROME Discussion Paper Series* 2016(2), 1-42.
- Berglöf, E., De Haas, R. and Zettelmeyer, J. (2012): "Banking union: The view from emerging Europe". In T. Beck (Ed.) *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, VoxEU eBook, Londres, pp. 65-77.
- Brooks, P. K., Dell'Ariccia, G., Goyal, R., Leckow, R., Pazarbasioglu, C., Pradhan, M., Tressel, T. y Working Group of IMF (2013): "A Banking Union for the Euro Area". *IMF Staff Discussion Note* SDN/13/01, 1-31.
- Darvas, Z. and Wolff, G.B. (2013): "Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?". *Bruegel Policy Contribution* 2013(6), 1-15.
- García Alcorta, J. (2013): "Observaciones en torno al mecanismo único de supervisión bancaria de la Unión Europea". *Actualidad jurídica en Uria Menéndez* 34, 51-70.
- García De Cal, J.L. (2013): "El Mecanismo Único de Supervisión: un paso más en el largo camino hacia la Unión Bancaria". *Revista General de Derecho Europeo* 30, 1-14.
- Gros, D. y Schoenmaker, D. (2012): "A European Deposit Insurance and Resolution Fund". *CEPS Working Document* 364, 1-15.
- Hüttland, P. y Schoenmaker, D. (2016): "Should the 'Outs' Join the European Banking Union?". *Bruegel Policy Contribution* 2016(2), 1-14.
- Kisgergely, K. and Szombati, A. (2014): "Banking Union through Hungarian Eyes – the MNB's Assessment of a Possible Close Cooperation". *MNB Occasional Papers* 115, 1-30.
- Pemán Gavín, J. M. (2016): "Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España. Algunas reflexiones en torno a la crisis y las enseñanzas derivadas de la misma". In A. Ezquerro Huerva (Dir.), *Crisis económica y Derecho Administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, pp. 27-94.
- Schoenmaker, D. and Siegmann A. (2013): "Winners of a European Banking Union". *VoxEU CEPR's Policy Portal*, 27th february.
- Speyer, B. (2013): "Banking Union. Right idea, poor execution". *Eu Monitor* 4th september, 1-20.
- Vollmer, U. (2016): "The Asymmetric Implementation of the European Banking Union (EBU): Consequences for Financial Stability". *International Journal of Management and Economics* 50, 7-26.