

23.10.2019

La Unión Bancaria: un pilar básico del proyecto de la UE

Discurso de apertura de la mesa redonda «La Unión Bancaria: cinco años en construcción»

Margarita Delgado
Subgobernadora

Estimados presidentes del Mecanismo Único de Supervisión y de la Autoridad Bancaria Europea, presidente de la Federación Bancaria Europea, señoras y señores, buenos días.

Permítanme comenzar dándoles la bienvenida a esta mesa redonda organizada por el Banco de España. Durante las dos horas siguientes vamos a analizar los logros y los aspectos pendientes de la Unión Bancaria en el quinto aniversario de su creación. Es un honor contar hoy con la presencia de unos panelistas tan distinguidos, por lo que quiero agradecerles que hayan aceptado nuestra invitación.

No obstante, antes de entrar en el debate me gustaría compartir con ustedes algunas reflexiones generales sobre el proyecto de la Unión Europea y sobre el papel que desempeña la Unión Bancaria como parte de este esfuerzo colectivo.

En mi intervención destacaré lo que la Unión Bancaria ha deparado en términos de una mayor integración del sector bancario del área del euro, y también me referiré brevemente a aquellos elementos que, en mi opinión, quizás nos falten aún para conseguir un sector bancario verdaderamente integrado y transfronterizo.

No cabe duda de que, desde su creación, el proyecto de la UE ha mejorado la vida de millones de ciudadanos europeos, no solo en términos económicos, sino también en lo que respecta a los derechos y los niveles de vida en toda la Unión.

El éxito del proyecto de la UE no puede evaluarse únicamente en función de sus resultados económicos, sino que también debemos considerar sus otros objetivos iniciales, esto es, incrementar el nivel de integración política y económica de la región.

A lo largo de su historia, el proceso de integración de la UE no ha sido lineal, ni siquiera ha sido gradual. De hecho, durante casi siete décadas, el proyecto europeo ha atravesado largos períodos de tranquilidad en los que poco o nada destacable sucedía, interrumpidos por «períodos transformadores», por así decirlo, que han contribuido de manera decisiva a su desarrollo y a su configuración actual.

Normalmente, estas profundas transformaciones se han llevado a cabo de manera ordenada y negociada. Por ejemplo, la puesta en marcha del Mercado Único en 1993 fue el fruto de largas negociaciones que se iniciaron cuando se hizo evidente que la economía europea necesitaba un impulso cualitativo para adaptarse al nuevo panorama internacional.

El propio euro fue también el resultado de prolongados debates, negociaciones y fases preparatorias, que no siempre fueron plenamente exitosas. Este fue el caso, por ejemplo, de la crisis del mecanismo europeo de tipos de cambio de septiembre de 1992.

Aun así, y pese a todas las dificultades encontradas, el euro se introdujo con éxito en 1999 y, tras la puesta en circulación de los billetes y monedas en euros en 2002, ha sido una realidad tangible para todos los ciudadanos. De hecho, su popularidad es mayor que nunca en los 19 países de la eurozona. Resumiendo, el euro representa el proceso de integración económica más ambicioso del mundo desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial.

Naturalmente, la Unión Bancaria es ahora una parte integral del proyecto del euro. Ciertamente, como los pilares de un edificio, la Unión Bancaria proporciona capacidad de resistencia y estabilidad al proyecto del euro en su conjunto. La Unión Bancaria es, por

derecho propio, uno de esos avances transformadores que han contribuido a incrementar nuestro nivel de integración.

Con todo, a diferencia del mercado único o de la adopción del euro, la Unión Bancaria no fue el fruto de una visión compartida por los líderes de la UE sobre la necesidad de mejorar la supervisión y la resolución bancarias en toda la eurozona, sino el resultado de las reacciones defensivas —rápidas y audaces— para preservar la moneda única que se produjeron a raíz de la crisis financiera y de deuda soberana europea.

Sin duda, la crisis llevó al convencimiento de que era necesario contar con un marco común y reforzado para la supervisión y la resolución bancarias que ayudara a romper el vínculo entre riesgo bancario y riesgo soberano. Este convencimiento dio lugar a la creación de los mecanismos únicos de supervisión y de resolución que, por ahora, son los componentes clave de la Unión Bancaria.

Otro avance importante relacionado con el Mecanismo Único de Resolución se materializó en diciembre del año pasado, cuando el Mecanismo Europeo de Estabilidad fue reconocido como respaldo del Fondo Único de Resolución, tanto para solvencia como para la liquidez.

Hoy en día, las razones que justificaron la creación del MUS y de la JUR parecen obvias, pero, para ser justos, antes del estallido de la crisis soberana europea solo unos pocos advirtieron sobre los riesgos derivados de un entorno de supervisión bancaria fragmentado en el área del euro.

Tommaso Padoa-Schioppa y Romano Prodi se encontraban entre quienes, a principios de la década de 2000, pusieron en evidencia las ineficiencias y los posibles problemas que podrían derivarse de una unión monetaria sin una supervisión común. Sin embargo, pese a sus premonitorios análisis, sus llamamientos en aras de una mayor coordinación entre las autoridades nacionales no hubieran sido suficientes para corregir esta deficiencia estructural.

Como la crisis demostró posteriormente, el grado mucho mayor de integración propiciado por la Unión Bancaria resultó ser la respuesta más eficaz para la crisis, así como para preservar el euro.

En última instancia, como muchos consideraban que sucedería cuando se puso en marcha hace veinte años, el proyecto del euro ha sido el catalizador de nuevas reformas y de una mayor integración. Por lo que respecta al sector bancario, la Unión Bancaria ha contribuido a debilitar el vínculo entre riesgo bancario y riesgo soberano, y debería conducir a un sistema bancario más integrado.

Sin embargo, hasta ahora, el mayor grado de integración institucional de la Unión Bancaria no ha ido acompañado de un aumento de la actividad transfronteriza en el sector bancario. Muchos consideran que el hecho de que no se produzcan fusiones transfronterizas es una prueba de que todavía nos queda un largo camino por recorrer en términos de integración y diversificación de los mercados.

En mi opinión, la falta de fusiones transfronterizas puede explicarse, en cierta medida, por el exceso de capacidad del sector financiero en Europa. Ciertamente, los beneficios de las sinergias, las posibles reducciones de costes y las mejoras de la eficiencia se observan

principalmente en las fusiones entre entidades del mismo país, gracias a la eliminación de duplicidades en sucursales y servicios centrales. En la mayoría de las fusiones transfronterizas, la racionalidad económica es más difícil de justificar en el panorama competitivo actual.

Sin duda, hay también determinados obstáculos culturales, institucionales y regulatorios que dificultan la creación de un mercado bancario verdaderamente europeo. La resistencia a eliminar estos obstáculos contribuye notablemente a mantener barreras¹ nacionales que limitan o incluso impiden la libre circulación de capitales o de liquidez a través de las fronteras.

A mi juicio, después de lograr tanto una reducción significativa de los riesgos en el sector financiero como un proceso paneuropeo integral de toma de decisiones, ha llegado el momento de instar a poner fin a estas barreras supervisoras nacionales, que son perjudiciales para la integración financiera y, por tanto, limitan la ambición de la Unión Bancaria como jurisdicción única.

La puesta en marcha del MUS y de la JUR pueden considerarse un logro importante. No obstante, debemos reconocer que la Unión Bancaria sigue careciendo de uno de sus tres pilares fundamentales, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD). Un edificio necesita al menos tres pilares para asegurar su solidez estructural y, de manera análoga, creo que el SEGD contribuiría a aumentar la estabilidad de la Unión Bancaria, en particular en épocas de estrés, que realmente es cuando la capacidad de resistencia de las estructuras se pone a prueba.

No cabe duda de que un verdadero SEGD mutualizado tendría un fuerte impacto en la confianza de los ciudadanos, pero, además, un mayor grado de mutualización de riesgos en el área del euro también contribuiría a alinear la responsabilidad financiera con el proceso paneuropeo de toma de decisiones, que ya se ha instaurado en las áreas de supervisión y resolución bancarias.

Poco después del estallido de la crisis financiera mundial, Mervin King observó que los bancos internacionales eran siempre globales en vida pero nacionales en su muerte. Creo que, en una verdadera unión bancaria europea, las entidades financieras deberían ser una cuestión de la UE, tanto en la vida como en la muerte.

Además de la culminación de la Unión Bancaria, se necesitan otros elementos para seguir avanzando hacia una unión financiera más completa. Desde una perspectiva regulatoria, destaca la ausencia de una base jurídica suficientemente homogénea en la eurozona. Aunque puede que no sea posible lograr la plena armonización en un futuro próximo, existen algunas áreas críticas, como la prevención del blanqueo de capitales, las normas sobre idoneidad y la normativa sobre insolvencia en los bancos, en las que un conjunto común de reglas para toda el área del euro impulsaría la integración del mercado, lo que también mejoraría la eficiencia de la supervisión y la resolución.

Por lo que respecta al ámbito institucional, y mirando más allá de la Unión Bancaria, me gustaría destacar una segunda prioridad que, a mi modo de ver, es esencial para reforzar la capacidad del área del euro para amortiguar perturbaciones macrofinancieras. Esta

¹ El término inglés habitualmente empleado sería 'ring fencing'

capacidad está vinculada al desarrollo de unos mercados de capitales profundos e integrados.

La culminación de la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) complementaría la Unión Bancaria y promovería un sector financiero verdaderamente transfronterizo que permitiría a los agentes económicos mitigar perturbaciones nacionales asimétricas.

Por último, pero posiblemente no por ello menos importante, también puede haber llegado el momento de abordar la falta de un activo seguro paneuropeo. La adopción de un activo único libre de riesgo en la UE, pese a ser controvertida, probablemente contribuiría a que se convierta en una referencia común que permitiría que los precios de las acciones y los bonos del área del euro reflejen con más claridad el riesgo fundamental, mejoraría la efectividad de la política monetaria e incrementaría el atractivo de los mercados de capitales europeos.

Un activo seguro también contribuiría a debilitar el vínculo entre riesgo bancario y riesgo soberano, a reducir los movimientos transfronterizos de fondos en busca de seguridad en caso de crisis y, en último término, a aumentar la integración financiera. En todo caso, debemos actuar con cautela y diseñarlo de forma que los incentivos para aplicar políticas fiscales nacionales sólidas —que son esenciales— no se diluyan.

Permítanme concluir. A lo largo de su historia, la UE ha seguido una senda hacia una mayor integración económica y política que ha aportado claros beneficios en términos de crecimiento económico y derechos de los ciudadanos.

La Unión Bancaria es un paso importante en esta dirección y ha sido clave para hacer frente a la crisis del euro. Con todo, es necesario introducir determinados elementos regulatorios e institucionales para obtener los beneficios económicos resultantes de un aumento de la actividad bancaria transfronteriza.

Al evaluar nuestra capacidad para afrontar futuras crisis financieras no debemos olvidar que el marco institucional aún no se ha completado y que el margen de maniobra de las políticas se ha reducido. A medida que los recuerdos de la crisis se desvanecen, debemos esforzarnos por evitar caer en la autocomplacencia.

Suele decirse que en la vida hay que esperar lo mejor, pero también estar preparado para lo peor. Del mismo modo, como supervisores debemos tratar de evitar las crisis financieras utilizando herramientas supervisoras que mitiguen la acumulación de riesgos y reforzando las capacidades de gestión de los bancos. No obstante, al mismo tiempo debemos trabajar con una perspectiva de más largo plazo para completar el marco institucional ante la eventualidad de que aun así se produzca una crisis.

Muchas gracias.