

COLEGIO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

MÁSTER EN DERECHO BANCARIO Y DE LOS MERCADOS E
INSTITUCIONES

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER



LA UNIÓN BANCARIA Y LA IMPORTANCIA DEL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EUROPEO

Autores: Díez Trujillo, Jaime y Reig Díaz-Casariago, Fernando

Tutor: Prof.^º Dr.^º. Joaquín Maudos Villarroya

En Madrid, a 31 de mayo de 2019

Índice

1. Abreviaturas	2
2. Introducción: La importancia de la Unión Bancaria.	3
3. Los sistemas de garantía de depósitos	5
4. Situación actual de los FGD nacionales	7
A. Fondo de Garantía de Depósitos en España	7
B. Fondo de Garantía de Derecho Comparado	13
C. Fondo de Garantía de Depósitos en Europa	17
5. Revisión de las propuestas del FGD europeo	19
I. Propuesta, del 24 de noviembre de 2015, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.	20
II. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la culminación de la Unión Bancaria.....	27
III. Últimas actuaciones.....	30
6. Factores determinantes para aprobar un SGD Europeo	32
7. Análisis crítico de propuestas alternativas	36
8. Conclusiones	40
9. Bibliografía	42

1. Abreviaturas

BCE	Banco Central Europeo
FGD	Fondo de Garantía de Depósitos
FGDEC	Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito
JUR	Junta Única de Resolución
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
SGD	Sistema de Garantía de Depósitos
SEGD	Sistema Europeo de Garantía de Depósitos
UE	Unión Europea

2. Introducción: La importancia de la Unión Bancaria.

La Unión Bancaria como la conocemos hoy en día es consecuencia de un informe publicado por el Consejo Europeo en junio del año 2012. Titulado *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, este informe fue emitido por Herman Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo, en colaboración con los Presidentes de la Comisión Europea, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo (en adelante, BCE).

El objetivo de esta comunicación era *desarrollar una visión de futuro de la Unión Económica y Monetaria para garantizar la estabilidad y la prosperidad duradera*.¹ Dicha visión, proponía un avance hacia una Unión Económica y Monetaria más consolidada, basándose en marcos integrados para el sector financiero, cuestiones presupuestarias y política económica. Para ello, todos estos elementos debían apoyarse sobre una legitimidad democrática y una responsabilidad reforzada. En otras palabras, podemos decir que, en un nuevo intento de los organismos de la Unión Europea por continuar avanzando hacia una mayor integración de sus Estados Miembros, se pretendió otorgar mayor estabilidad a los sectores financieros, mediante su funcionamiento con arreglo a unas normas comunes.

Así que, es a partir de este informe donde por primera vez atisbamos el surgimiento de la Unión Bancaria Europea, a través de *“un marco financiero integrado”*. La principal razón por la que se articuló este marco era la de subsanar las deficiencias regulatorias y de supervisión, del sector financiero de la Unión Europea, que quedaron evidenciadas tras la crisis financiera en la que entró a finales de 2007.

Para articular el Marco Financiero Integrado, éste debía basarse en un código normativo único para posteriormente sustentarse en tres pilares.

¹ Van Rompuy, H. (2012) *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*. Informe del Presidente del Consejo Europeo.

El código normativo único es considerado como la espina dorsal de la unión bancaria y el sector financiero, por lo que debe ser cumplida por todas las entidades del sector financiero de la Unión Europea. Mediante su establecimiento, se busca poder garantizar el mismo nivel de protección para los consumidores y unas condiciones de competencia equitativas para todos los bancos de la UE, todo ello mediante la eliminación de las diferencias legislativas entre los Estados Miembros. Entre los distintos textos legales que componen el mencionado código, resulta oportuno destacar:

- la normativa sobre requisitos de capital del sector bancario, compuesto por un Reglamento y una Directiva (DRC IV/RRC);
- un nuevo marco de reestructuración y resolución bancarias, establecido en el marco de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB);
- el funcionamiento de los sistemas nacionales de garantía de depósitos (SGD), reforzado por la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos (DSGD).

A raíz del código normativo único hemos ido viendo cómo con el paso de los años se han ido articulando los pilares de los que hablábamos.

En primer lugar, el Mecanismo Único de Supervisión (en adelante, MUS) establecido en virtud del Reglamento (UE) nº 1024/2013², que a grandes rasgos, se instaura para garantizar que la política de la Unión relativa a la supervisión prudencial de las entidades de crédito de los Estados Miembros de la zona euro y en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que opten por participar en el MUS (los «Estados miembros participantes») se aplica de manera coherente y eficaz.

En segundo lugar, el Mecanismo Único de Resolución (en adelante, MUR) establecido de conformidad con el Reglamento (UE) nº 806/2014 (en adelante, Reglamento MUR), que garantiza un marco coherente para la resolución de los bancos que estén o puedan

² 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.

estar en situación de posible disolución de los Estados miembros participantes en el MUS.

Y por último el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. El único de los pilares que casi siete años más tarde sigue sin articularse. Tras dos propuestas, en los años 2015 y 2017, ninguna de las dos ha terminado por salir adelante dados los divergentes intereses de los Estados Miembros participantes en la Unión Bancaria.

De esta manera, en el presente trabajo vamos a abordar ciertas cuestiones relativas a los Sistemas de Garantía de Depósitos de los Estados Miembros de la Unión Bancaria. Posteriormente analizaremos las propuestas fallidas de Reglamento para establecer un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo identificando los factores que explican las razones por la que todavía no ha sido aprobado. Y por último, antes de expresar nuestra opinión al respecto comentaremos las posibles alternativas que consideramos que podrían resultar oportunas.

3. Los sistemas de garantía de depósitos³

Como ya se ha mencionado, uno de los objetivos de la creación de la unión bancaria ha sido mejorar la normativa existente de la UE sobre la protección de los depositantes en casos de quiebra bancaria. Las mejoras introducidas permiten:

- Unificar la protección de los depositantes en toda la UE.
- Prevenir las retiradas provocadas por el pánico (o pánico bancario) en caso de insolvencia de un banco.
- Contribuir a la estabilidad financiera general en el mercado único.

³ Sistemas de Garantía de Depósitos.

Disponible [en línea]: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>

Los sistemas de garantía de depósitos tal y como los conocemos hoy en día son fruto de la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014. Se trata de una ambiciosa refundición de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, encaminada a eliminar las diferencias entre las legislaciones de los Estados Miembros en lo referente a los sistemas de garantía de depósitos. Para dejar atrás el principio de mínima armonización en el que se fundaba la originaria Directiva, esta refundición debe disponer un nivel uniforme de protección para los depositantes en toda la Unión, al mismo tiempo que se garantiza el mismo nivel de estabilidad de los SGD.

Los sistemas funcionan en el ámbito de cada Estado miembro, y su función es reembolsar a los depositantes hasta un límite definido en caso de que el banco depositario quiebre y los depósitos no estuvieran disponibles.

Dichos sistemas se componen por todos aquellos bancos del Estado miembro que decidan formar parte de él. Para ello es necesario que estos bancos realicen aportaciones basadas en su perfil de riesgo (cuantos más riesgos asuma un banco, mayor será la aportación que tendrá que realizar al fondo) y en otros factores más específicos de los que iremos hablando a continuación. Concretamente, se ha establecido como plazo máximo hasta el 2025 para que el nivel de los fondos de los sistemas de garantía de depósitos sea del 0,8% de los depósitos cubiertos. Otro apunte relevante es que de cara a aprovechar estos fondos, se mantienen en activos de bajo riesgo de forma que su disponibilidad pueda ser inmediata. Es más, incluso cabe la posibilidad de que, en situaciones de necesidad y siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos, los distintos sistemas de garantía de depósitos se concedan préstamos entre sí.

De acuerdo con la mencionada Directiva, el sistema de garantía de depósitos del que sea miembro su banco garantiza los depósitos de todos los depositantes, ya sean personas físicas o jurídicas, hasta un importe de 100.000 euros por banco.

Cabe decir que de acuerdo con la mencionada normativa esta función de los sistemas de garantía de depósitos no es la única, ya que de acuerdo con el Reglamento MUR, en aras a evitar la quiebra de los bancos participantes, los sistemas también pueden financiar la resolución de estos siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos.

En cuanto al plazo de pago establecido por la mencionada Directiva, encontramos un plazo máximo de reembolso a los depositantes de 20 días laborables, el cual, se verá reducido progresivamente hasta siete días de aquí a 2024.

Dicho esto, como hemos introducido al comienzo de este apartado el funcionamiento de los sistemas de garantía de depósitos en el ámbito de la Unión Europea no ha sido siempre tan ambicioso como ha sido expuesto. En un primer momento encontrábamos la Directiva 94/19/CE, que cubría un importe de 20.000 euros estableciéndose un plazo máximo de pago de tres meses (prorrogables a nueve meses). Sin embargo, como respuesta a la crisis financiera en 2009 se produjo una primera modificación de la mencionada Directiva que amplió el nivel de cobertura hasta los 50.000 euros para posteriormente alcanzar los 100.000 euros.

4. Situación actual de los FGD nacionales

A. Fondo de Garantía de Depósitos en España

Los fondos de garantía de depósitos surgen en Estados Unidos como consecuencia de la Crisis del 29, concretamente en 1933. Este fondo tiene como finalidad mitigar el riesgo e inseguridad económica que se origina a raíz de la crisis económica mundial que había en la época. Este sistema de garantía de depósitos pretendía asegurar los ahorros de los pequeños depositantes para prevenir futuras crisis.

Durante el periodo de recuperación financiera no surgieron grandes crisis a escala mundial, por lo que estos fondos no se adoptaron en otros países hasta los años 70 y 80.

A finales de los años setenta, España⁴ se ve inmersa en una crisis económica condicionada por las políticas económicas aplicadas durante la época franquista. Tanto dichas políticas como las instituciones del Estado mostraban un gran deterioro y una situación de obsolescencia en comparación con otros países de nuestro entorno, motivada principalmente por los siguientes desequilibrios:

- Interiores: inflación
- Exteriores: balanza de pagos

Con el objetivo de sanear y mejorar la solvencia de los establecimientos bancarios surgen los Fondos de Garantía de Depósitos en España, entre los años 70 y 80. Este fondo durante los primeros años contaba con grandes aportaciones del Banco de España, si bien posteriormente quedó consolidado el que los fondos de los sistemas de garantía de depósitos tuviesen que provenir de aportaciones del sector bancario.

El fondo de garantía español se compone de un patrimonio propio que desde mediados de los años noventa se obtiene principalmente de las aportaciones realizadas por las entidades financieras que lo forman. Dicho patrimonio se invierte en activos de renta fija de gran liquidez y bajo riesgo, de origen soberano en su gran mayoría⁵.

La finalidad por las que se surge el fondo consiste en:

- Garantizar a los depositantes la recuperación de los depósitos. Aunque no íntegramente sino con determinados límites.
- Reforzar la solvencia, para una mayor protección de los depositantes.

⁴ Serrano Sanz, J. M. y Pardos Martínez, E. (2002) *Los años de crecimiento del franquismo (1959-1975)*. Coordinado por M. Hernández, E. Llopis, & F. Comín, *Historia económica de España. Siglos X-XX*. Pgs. 369-395.

⁵ Campos Palacín, P.; Yagüe, M. y Chinchetru, I. (2007). *Un nuevo marco de seguro de Depósitos para España*. Pg. 101.

Esta doble función junto con la seguridad depositada en las instituciones financieras, la regulación y la supervisión financiera, supondrá un elemento esencial en el sistema bancario español.

Durante los años noventa hubo un gran progreso en el sistema financiero español como consecuencia del empuje generado por los estados europeos para crear una Europa más unificada. La forma de conseguirlo pasaba por tanto por promover una armonización regulatoria en distintas materias o como el de establecer un mercado interior común en el que se eliminarán las barreras burocráticas y económicas para poder comercializar libremente.

Por ello, en España se aprobó el Real Decreto 2606/1996⁶ y sus normas de desarrollo incorporaron al ordenamiento jurídico español la Directiva comunitaria 94/19/CE sobre sistemas de garantía de depósitos, cuyo principal hito fue la armonización de un nivel mínimo de cobertura de los depósitos (20.000 euros) en el conjunto de la Unión Europea. En 2009, ese nivel alcanzará la cifra actual de 100.000 euros como cobertura de depósitos mínima y máxima para los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

Como se puede observar la tendencia a nivel europeo es la de establecer una red de seguridad financiera para continuar con el proceso de armonización, aún no finalizado.

⁶ Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.

Configuración actual del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC)

- **Creación:**

El 15 de octubre de 2011 entró en vigor el Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) y se declara la disolución de los tres fondos de garantía de depósitos existentes (el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro, el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios y el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito), cuyos patrimonios quedaron integrados en el FGDEC, que se subrogó en todos los derechos y obligaciones de aquellos.

- **Funcionamiento:**

El FGDEC tiene personalidad jurídica propia, con plena capacidad para el desarrollo de sus fines, en régimen de derecho privado y sin sujeción a las normas reguladoras de los organismos públicos y las sociedades mercantiles estatales.

La función del FGDEC es la garantía de los depósitos en entidades de crédito conforme a lo previsto en el Real Decreto-ley 16/2011 y en su normativa de desarrollo. Para el cumplimiento de sus funciones, el FGDEC se nutre de:

- a) las aportaciones anuales a cargo de las entidades adheridas previstas en la normativa que regula su funcionamiento;
- b) las derramas que realice a cargo de dichas entidades, distribuidas según la base de cálculo de las aportaciones y con los límites que reglamentariamente se determinen, debiéndose registrar tales derramas como patrimonio una vez sean acordadas,
- c) los recursos captados en los mercados de valores, préstamos o cualesquiera otras operaciones de endeudamiento.

Adicionalmente, el compartimento de garantía de depósitos podrá nutrirse de los compromisos de pago de las entidades frente al FGDEC, siempre que tales compromisos estén: a) íntegramente respaldados por garantías de activo de bajo riesgo, libres de cargas y de libre disposición para el FGDEC, y b) no excedan del 30 % de los recursos totales disponibles del compartimento.

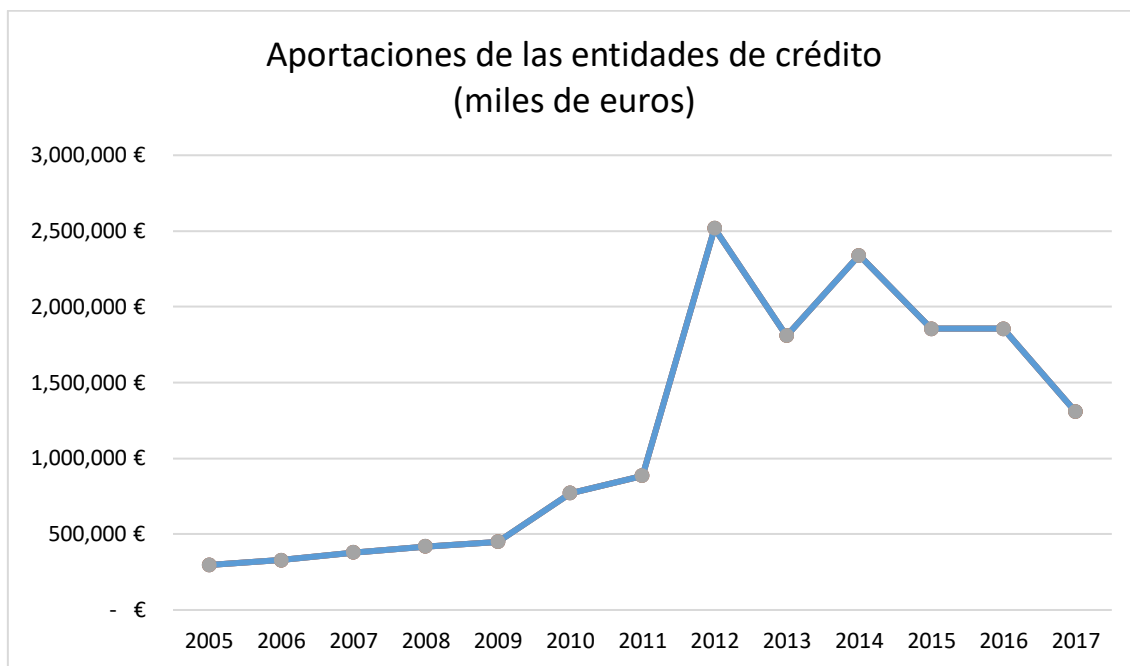
De conformidad con el artículo 2.º - cuatro b) del Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito, corresponde a la Comisión Gestora la aprobación de las cuentas que los Fondos de Garantía de Depósitos (hoy, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito) deberán rendir anualmente a sus miembros y al Banco de España.

- **Constitución de compartimentos separados**

La disposición final décima de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, modificó el Real Decreto-ley 16/2011, determinando que, a partir de la fecha de entrada en vigor de la citada ley, los recursos del FGDEC deberán asignarse al «compartimento de garantía de depósitos» o al «compartimento de garantía de valores», que se llevarán con contabilidad separada, de forma que se imputen al compartimento que corresponda los elementos patrimoniales, costes, gastos y obligaciones que le sean propios, atendiendo a la utilización prevista de los recursos por ellos captados. La misma norma establece que los derechos adquiridos y las obligaciones contraídas por el FGDEC con anterioridad a su entrada en vigor se atribuirán al compartimento de garantía de depósitos.

- **Aportaciones de entidades adheridas:**

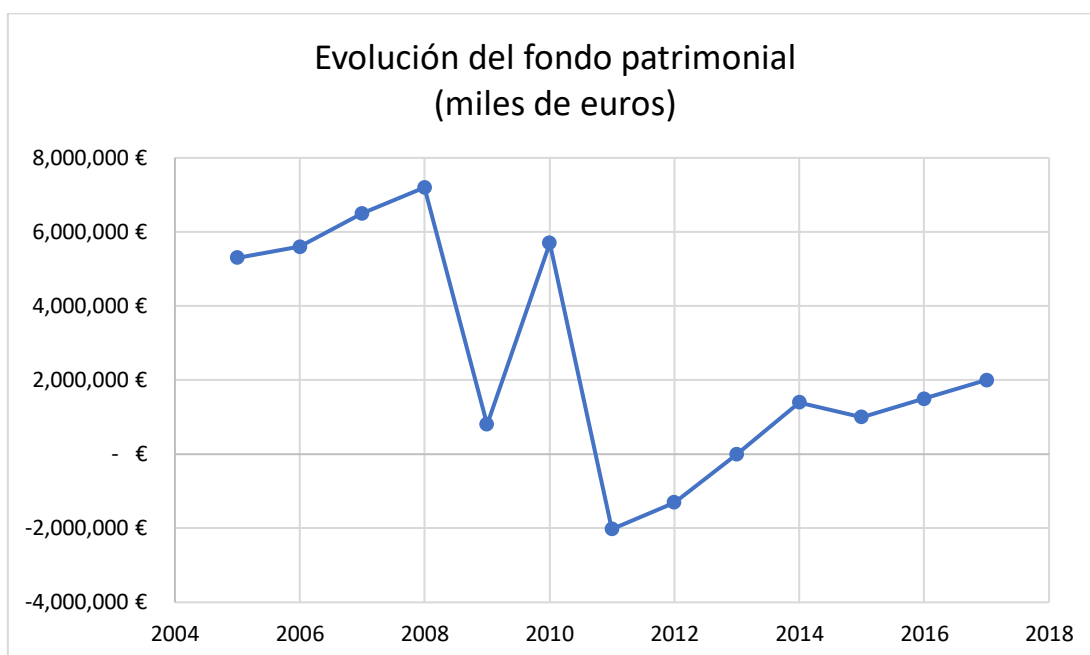
La evolución anual de las aportaciones efectuadas al FGDEC y a los disueltos fondos de garantía de depósitos ha sido la que se indica en gráfico 1.



** Gráfico elaborado a partir del Informe anual correspondiente al ejercicio 2017 Aprobado por la Comisión Gestora del 26 de abril de 2017.*

- **Evolución interanual del patrimonio de los fondos de garantía de depósito.**

La evolución interanual del patrimonio del FGDEC y de los disueltos fondos de garantía de depósitos ha sido la que muestra el gráfico 2.



** Gráfico elaborado a partir de los datos del Informe anual correspondiente al ejercicio 2017 Aprobado por la Comisión Gestora del 26 de abril de 2017.*

B. Fondo de Garantía de Derecho Comparado

La función principal del sistema de garantías es prevenir de las insolvencias bancarias con garantías de depósitos. Esta función implica dos vertientes: prevenir insolvencias, y además, garantizar los depósitos a sus depositantes, reembolsándoles una determinada cantidad.

Desde su origen en los Estados Unidos, los Fondos de Garantía de Depósitos se han expandido por todo el mundo a lo largo de los años. En la actualidad es extraño encontrar algún país que no recurra a este instrumento como forma de asegurar y garantizar los depósitos, íntegramente o parcialmente, a sus depositantes.

Concretamente en los años ochenta solo 16 países tenían en su sistema financiero este sistema de garantías; en el nuevo milenio ascendía dicha cifra hasta 68 países, y en la actualidad son más de 140 países⁷.

Para poder continuar con la explicación hay que resaltar la división existente entre los dos grandes grupos de sistemas de depósitos:

- Cuando hay una ley que regula el sistema se denomina *Sistema de Depósito Explícito*, como es el caso de España, Alemania o Estados Unidos. En este tipo se pueden diferenciar otros dos subtipos, dependiendo del punto en que se encuentre la legislación, sobre este tema, de cada país:
 - Vigente
 - En construcción
 - En estudio

La diferencia entre las dos últimas consiste en que una está en tramites de elaboración y en la otra se esta estudiando los trámites de elaboración, respectivamente.

- En cambio, se denomina *Sistema de Depósitos Implícitos*, cuando el sistema se regula discrecionalmente por el Gobierno en vez de por una ley. China, Rusia o Australia emplean este sistema.

Por todo esto el seguro de depósitos, ya sea en cualquiera de las modalidades expuestas anteriormente, es una realidad en las jurisdicciones que conforman un sistema bancario y que continuarán evolucionando para poder crear un sistema financiero lo más seguro

⁷ Beck, T. (2002) *Deposit insurance as private club: is Germany a model?* The Quarterly Review of Economics and Finance, pg. 701-719; e IADI (International association of Deposit Insurers). Disponible en [línea]: <http://www.iadi.org/en/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/>

posible. Aunque esto no quiere decir que todos los países empleen los mismos métodos, con esta aclaración queremos señalar que los factores políticos, económicos o temporales son determinantes a la hora de regular el fondo de garantía de cada país.

Una inquietud que nos suscita lo anterior es, ¿cuándo ha obtenido financiación el fondo? Según⁸ Pilar Gómez Fernández-Aguado, Antonio Partal Ureña y José Hueso Garrido son tres los mecanismos de financiación:

- Se considera *ex ante* cuando para la constitución de un fondo el pago se realiza por anticipado. Esto es posible gracias a las aportaciones hechas por sus miembros, para poder afrontar los pagos derivados de la quiebra de un banco.
- Cuando decimos que es un sistema *ex post*, significa que la aportación de los fondos corre a cargo de los bancos miembros una vez producida la quiebra.
- Por último, el sistema *mixto*, es un híbrido entre los dos anteriores. Se caracteriza porque el fondo se compone de aportaciones periódicas y de aportaciones extraordinarias cuando se produce el desajuste.

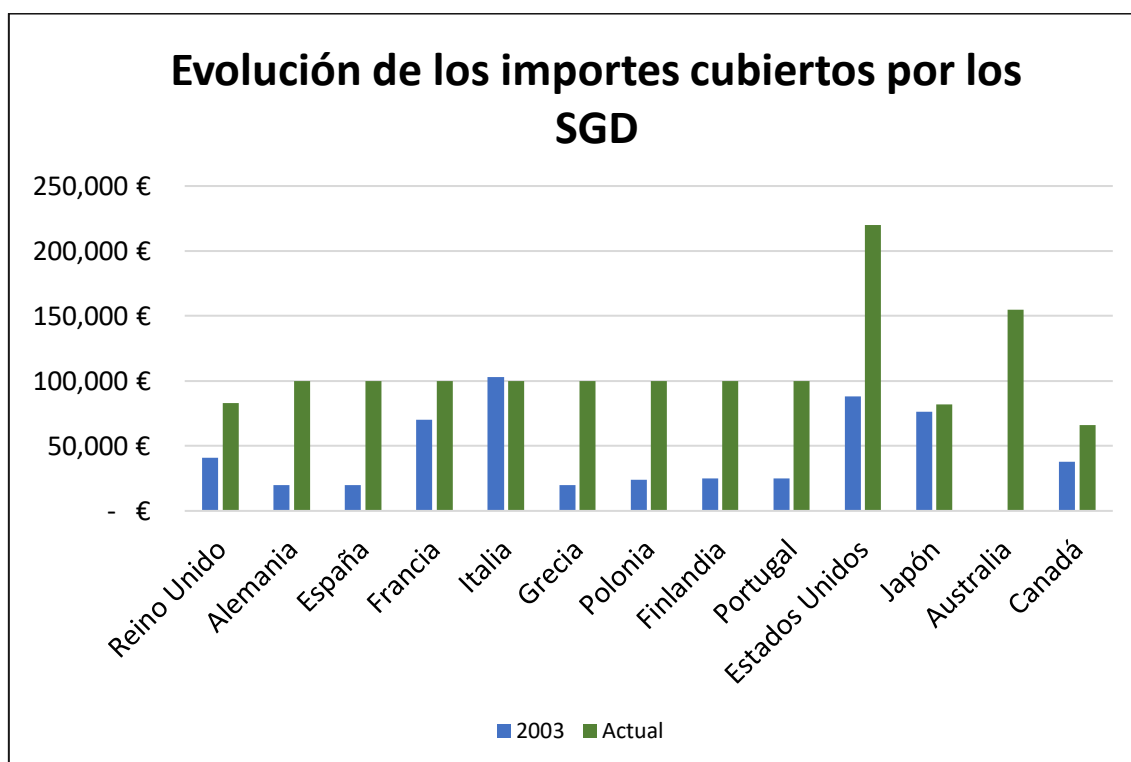
En la Unión Europea la tendencia es a aplicar un mecanismo de financiación *ex ante*, seguido por el *mixto* y después el *ex post*. La Comisión Europea siguiendo en la dirección de los últimos años en cuanto a la armonización de las distintas legislaciones de los Estados Miembros, pretende unificar el marco de financiación de los sistemas de garantía de depósitos, para el cual se ha fijado la fecha de 2025 para conseguirlo.

Como comentábamos al principio, fue en Estados Unidos como consecuencia de la Gran Depresión del 29, donde surgió la figura de los fondos de garantía como medida para asegurar los depósitos que realizaban los depositantes. La *Federal Deposit Insurance*

⁸ Gómez Fernández-Aguado, P; Partal Ureña, A; y Hueso Garrido, J. (2011) *Reforma de los seguros de depósitos tras la crisis financiera*, Ponencia XVI Reunión de Economía Mundial. Pgs. 9-11.

Corporation es la máxima autoridad en esta materia, se encarga de gestionar los desembolsos y de administrar el fondo de garantía. Además cuenta con el apoyo del Tesoro americano, para cubrir las contingencias de todos los tipos de depósitos, es decir, cuentas corrientes o depósitos a plazo entre otros. Por todo esto el modelo americano se asemeja mucho al europeo.

Para concluir, como norma general los FGD de los Estados Miembros de la Unión Europea se financian por medio de las aportaciones realizadas por el sector bancario. Con la salvedad de Alemania, que además de tener el sistema de garantía de depósitos obligatorio, también existe un sistema voluntario para los bancos comerciales, cajas de ahorro⁹ y cooperativas. A pesar de esta diferencia, los sistemas de garantía de dichos estados se asemejan mucho unos con otros. Por ejemplo, un rasgo común como se puede observar en el gráfico 3¹⁰, es la tendencia ascendente de los importes mínimos cubiertos por el sistema de garantías de depósitos.



* El gráfico lo hemos realizado tomando como referencia el euro como moneda.

⁹ Las Sparkassen son las cajas de ahorro alemanas. Se gestionan localmente junto con la ayuda de los gobiernos regionales.

¹⁰ Gráfico elaborado a partir de los datos de Demirgüç-Kunt, A.; Kane, E. J.; y Laeven, L. (2014) Deposit insurance database.

C. Fondo de Garantía de Depósitos en Europa

El Sistema de Garantía de Depósitos se encuentra estancado en la actualidad. Tras las propuestas de la Comisión Europea fallidas del 24/11/2015 y del 11/10/2017, lo único que refuerza dicho sistema es la Directiva 2014/49/UE¹¹.

Como señalábamos al principio, la Directiva comunitaria 94/19/CE tiene como principal hito la armonización de un nivel mínimo de cobertura de los depósitos (20.000 euros). En cambio la Directiva de 2014 va más allá, ya que ha armonizado distintos aspectos entre los sistemas de garantía de los Estados Miembros, como:

- la cantidad cubierta por el fondo (100.000€);
- se reduce el plazo de pago a siete días para 2024;
- se mejora la información para los depositantes;
- se introducen acuerdos de financiación ex ante fijados, en general, en el 0,8 % de los depósitos con cobertura;
- se garantiza que sea el sector bancario el que financie los fondos de los sistemas de garantía de depósitos, configurándose un sistema de financiación que responde al siguiente esquema:
 - Las aportaciones en el **fondo** tienen que ser *ex ante*.
 - En el supuesto de que el **fondo** de un Estado no tiene la suficiente liquidez para proteger los depósitos, para cubrir el posible déficit puede gravar de manera extraordinaria a sus miembros.
 - Una de las exigencias a los Estados, es que el **fondo** tenga distintas formas de financiarse para poder reembolsar o proteger a los depositantes.
 - En relación con lo anterior, los **fondos** pueden prestarse entre ellos.
 - Por último, cuando el **fondo** paga directamente a los depositantes, asume sus derechos y puede recuperar parte del dinero del patrimonio

¹¹ Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DOUE núm. 173 de 12 de junio de 2014).

del banco que ha quebrado (dependiendo eso sí, de la cantidad de pérdidas y recuperaciones).

La crisis financiera tuvo una gran repercusión en la UE. Para poder afrontar este problema y posibles futuras crisis, durante los últimos años se ha estado trabajando en la integración mediante la Unión Bancaria. Como comentábamos en la introducción, para poder alcanzar esta Unión Bancaria con éxito, la UE emplea una serie de herramientas que se pueden concretar en tres pilares:

- Mecanismo único de supervisión
- Mecanismo único de resolución
- Sistema de garantía de depósitos

Sin embargo, la citada Directiva no es suficiente si se quiere avanzar en la implementación de los que sería una verdadera Unión Bancaria. La respuesta europea a la crisis financiera ha permitido que la supervisión de los grandes bancos, que en conjunto poseen más del 80 % del total de activos bancarios en la zona del euro, se realice ahora de manera armonizada en toda la zona del euro a través del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), formado por el BCE y los supervisores nacionales. Asimismo, que el Mecanismo Único de Resolución se encargue del proceso de reestructuración ordenada de las entidades declaradas inviables o previsiblemente inviables.

A pesar de ello, no se ha alcanzado un consenso sobre cómo podría organizarse un sistema de protección más fuerte y más uniforme a nivel europeo, que permitiese avanzar en la mutualización de los riesgos que asumen las distintas entidades financieras. Último pilar necesario para completar la unión bancaria.

En 2015 la Comisión Europea con motivo de impulsar aún más la Unión Bancaria, propuso la creación de un Sistema de Seguros de Depósitos (*European Deposit Insurance Scheme*). Esta propuesta se podría llevar a cabo con motivo de un crecimiento financiero de los estados.

Según Fernando Zunzunegui¹², existe un círculo vicioso entre los bancos y la deuda soberana, que la mejor forma de romper sería con la creación de un sistema de garantía de depósitos europeo para el 2024. Para poder crear de forma progresiva un Sistema de Seguros de Depósitos en Europa la Comisión propuso tres etapas: un sistema de reaseguro, un sistema de coaseguro y un sistema de seguro pleno.

En la propuesta 2017, la Comisión Europea expone una forma más gradual para alcanzar la implantación de los EDIS.

Tanto la propuesta del 2015 como la del 2017 no prosperaron, debido a la oposición de algunos países europeos, liderados por Alemania.

En definitiva, la situación actual de los Sistemas de garantía de depósitos desde nuestro punto de vista, está detenida por la presión y oposición que realizan algunos Estados miembros como por ejemplo Alemania. Esta no quiere que se cree un sistema mutuo porque no se quiere hacer cargo de lo que ocurra en otro país. Un fondo único conllevaría una mayor seguridad para las entidades y depositantes, pudiéndose completar al fin, la Unión Bancaria.

La Directiva de 2014/49 es un buen punto de partida para la armonización de las normas entre los Estados miembros, pero es necesario llegar a un consenso para poder crear un sistema de garantías común.

5. Revisión de las propuestas del FGD europeo¹³

Como hemos anticipado, en 2012, la Comisión preconizó una Unión Bancaria para dotar al sector bancario de una base más sólida y restablecer la confianza en el euro como

¹² Zunzunegui, F. (2016) *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 38. Pags. 179-182.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo. Una hoja de ruta hacia la unión bancaria, COM (2012) 510, 12.9.2012

parte de una visión más a largo plazo de la integración económica y fiscal. Pues bien, después de varios años hemos ido viendo cómo, mediante la adopción de medidas fundamentales, la Unión ha ido avanzando en la creación de un mercado interior de servicios bancarios, algo esencial para que el crecimiento de la Unión Económica Monetaria siga por el buen camino.

No obstante, desde dicha comunicación hasta hoy hemos visto como se han tumbado las dos únicas propuestas para articular el mencionado Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (en adelante, SEGD). Todo ello a pesar del convencimiento general, de los expertos en la materia, de que el fin último de alcanzar un sistema bancario único solo puede ser realmente alcanzado si la confianza en la seguridad de los depósitos bancarios es la misma con independencia del Estado miembro en que un banco opere. En este sentido, cabe destacar un informe emitido poco antes de la publicación de la primera propuesta, por los cinco presidentes¹⁴ en el que se hace especial hincapié en la necesidad de crear un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos para la consecución de la Unión Bancaria y financiera.

- I. Propuesta, del 24 de noviembre de 2015, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.¹⁵

La Comisión Europea en su propuesta de 2015 propuso, a largo plazo, establecer mediante la modificación del Reglamento MUR (que no alteraba las normas de

¹⁴ Juncker, J-C; Tusk, D; Dijsselbloem, J; Draghi, M; y Schulz. M. (2015) *Informe de los Cinco Presidentes*. Disponible en [línea]: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

¹⁵ Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Estrasburgo a 25/11/2015.

funcionamiento del mismo) un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos para así culminar la Unión Bancaria mediante la articulación del último de sus pilares.

Nos encontramos con una ambiciosa propuesta que pretendía aplicarse a todos los SGD de los Estados miembros participantes. Para identificarlos debemos acudir al artículo 4 del mencionado Reglamento, según el cual estos serían todos aquellos cuya moneda fuese el euro y los que hubiesen adoptado las medidas necesarias para participar en el MUS. A estos efectos, resulta conveniente tener en mente la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos, puesto que la cobertura que ofrecía el SEGD estaba limitada a las funciones obligatorias conferidas a los SGD en la misma.

Para ello, el SEGD, en aras a fomentar la unidad e integridad del mercado interior, se pretendía apoyar en los principios de no discriminación por razón de nacionalidad y de debida diligencia.

De esta manera, de cara a que el SEGD fuese plenamente establecido en el año 2024, el proyecto se dividía tres etapas sucesivas. Durante estas tres etapas, el SEGD ofrecía financiación a los sistemas de garantía de depósitos participantes cubriendo la necesidad de financiación que pudieran tener tanto para compensar a los depositantes, dentro del plazo de desembolso establecido en la Directiva, como por una posible contribución en el seno de un procedimiento de resolución. Asimismo, cubría las pérdidas en que definitivamente pudiera incurrir el SGD participante mediante la compensación de los depositantes o la contribución en una resolución. En este sentido, cabe decir que el SEGD no cubre las pérdidas mediante pagos adicionales al SGD participante. En su lugar, el importe de la financiación inicial que el SGD participante tiene que reembolsar se reduce en un porcentaje igual a la pérdida cubierta por el SEGD. Resaltar también, que tanto el nivel de financiación como el de la cobertura de las pérdidas varía en función de la etapa en que se encuentre, algo que entraremos a valorar a continuación.

En definitiva, cada una de las etapas por las que pasaría el SEGD se distingue por el grado de mutualización de los riesgos, el cual iba en aumento a medida que se avanza en las etapas. Las tres fases de las que hablamos son las siguientes:

A. Reaseguro

La primera de las etapas, la de reaseguro, tenía prevista una duración de tres años en los que el SEGD ofrecía con cierta limitación financiación y cobertura de un porcentaje de la posible pérdida en la que pudiera incurrir un SGD participante. No obstante, durante esta etapa la cobertura estaba limitada a los procedimientos de resolución dirigidos por la Junta.

a) Financiación

Durante la etapa de reaseguro, los SGD participantes podían obtener financiación en aquellos casos en los que presentaran falta de liquidez. Para el cálculo de falta de liquidez se tenía en cuenta si la misma se presentaba debido a un evento de desembolso o por tener que contribuir a una resolución.

1) Falta de liquidez derivada de un evento de desembolso

Situación que ocurre en aquellos casos en los que la cuantía de los depósitos con cobertura del banco inviable es superior al:

- importe de recursos financieros que el SGD debiera tener
- importe de las aportaciones (ex post) extraordinarias que el SGD pueda recaudar en el plazo de tres días a partir del evento de desembolso

2) Falta de liquidez derivada de un caso de resolución

Situación que ocurre en aquellos casos en los que la cuantía con la que el SGD tiene que contribuir a una resolución, es superior al importe de los recursos financieros disponibles de los que el SGD participante debería disponer.

Este nivel hipotético de recursos financieros debería ser suficiente en la mayoría de los casos para poder hacer frente a las exigencias de liquidez, ya que en los casos de resolución no era posible acudir a las aportaciones ex post de las que hablábamos antes. No obstante, si el SGD tuviera falta de liquidez, podía solicitar al Fondo de Garantía de Depósitos financiación equivalente a un 20% de dicha falta de liquidez.

b) Cobertura de pérdidas

Como hemos anticipado, durante la etapa de reaseguro, el SEGD además de proporcionar financiación en casos de falta de liquidez, también proporcionaba una cobertura del exceso de pérdidas del SGD participante equivalente al 20%. Ahora bien, al igual que con la financiación, el concepto de exceso de pérdidas varía en función del evento que las haya ocasionado.

1) Exceso de pérdidas derivado de un evento de desembolso

Situación que ocurre en aquellos casos en los que la cuantía total que se reembolsa a los depositantes es superior a:

- La cuantía recaudada en los procedimientos de insolvencia en relación con los créditos relativos a los depósitos que haya obtenido.
- La cuantía de los recursos financieros hipotéticos disponibles que el SGD debe tener.
- La cuantía de las aportaciones (ex post) extraordinarias que el SGD participante pueda recaudar en el plazo de un año desde que se produce el desembolso.

2) Exceso de pérdidas derivado de un evento de resolución

Situación que ocurre en aquellos casos en los que la contribución hecha por el SGD a la resolución tras haber descontado, bien el importe que tras una valoración posterior resulte excesivo, o bien el importe de los recursos financieros que el SGD debiera tener es superior a su nivel de recursos financieros.

En otras palabras, durante esta primera fase de tres años, este régimen de reaseguro permitiría a los SGD nacionales acceder al SEGD una vez hubieran agotado sus recursos, con un límite del 20% de los fondos europeos o 10 veces los recursos del fondo nacional. Asimismo, se iniciaría un progresivo traspaso de los fondos acumulados por los sistemas nacionales hacia el fondo europeo, siendo en de un 20% del total de recursos en esta primera etapa.

B. Coaseguro

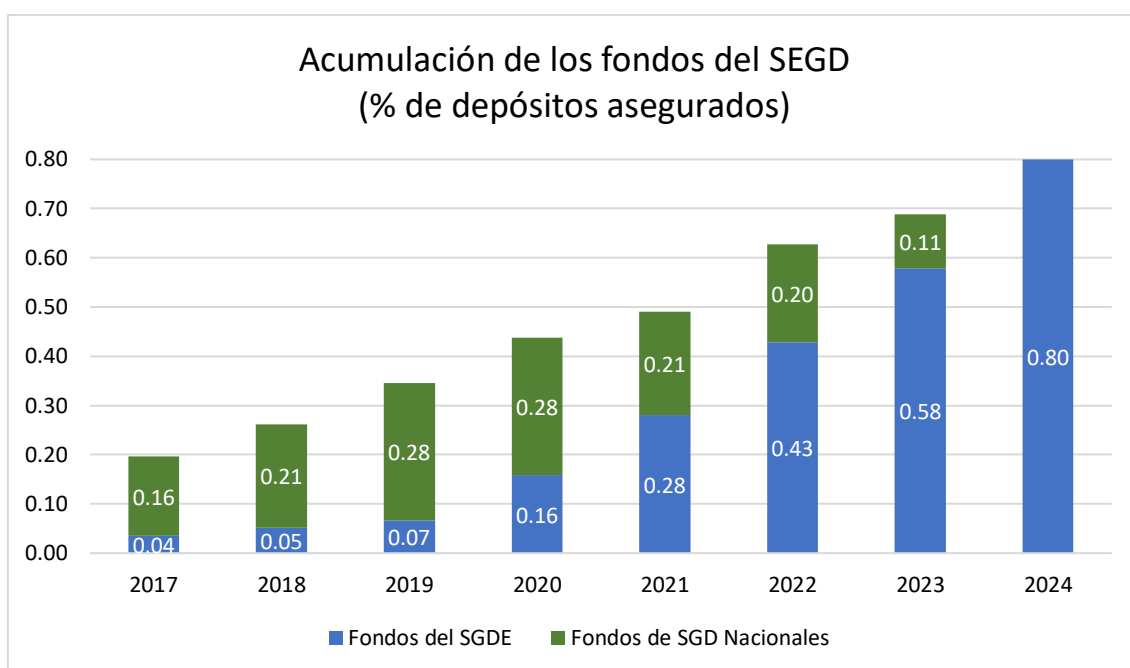
Tras una primera etapa en la que el SEGD únicamente se presenta como un refuerzo de los SGD participantes, llegaba una segunda etapa, con una duración esperada de 4 años, en la que a diferencia de su precedente los SGD participantes podían solicitar tanto financiación como cobertura de pérdidas con cargo al SEGD desde un primer momento. De esta manera, uno de los grandes cambios que encontrábamos respecto a la primera fase, era que ya no era necesario que se agotasen en un primer momento los recursos del SGD nacional, para acudir al SEGD.

Es decir, durante esta segunda fase se aumentaba el grado de mutualización de riesgos consiguiéndose un mayor grado de distribución del riesgo asumido por los sistemas financieros nacionales participantes en el SEGD. De esta manera, ambos fondos se responsabilizaban de los costes derivados de una posible situación de desembolso o de resolución. Esto se pretendía hacer aumentando de manera progresiva la participación del SEGD, la cual se situaba en un 36% en el 2020 para acabar en un 84% en 2023.

C. Seguro Pleno¹⁶

También conocida como la etapa de mutualización plena, se pretendía alcanzar en el año 2024. En esta etapa el SEGD ofrecía a los SGD nacionales la financiación íntegra de la necesidad de liquidez y cubría todas las pérdidas derivadas de un evento de desembolso o una solicitud de contribución a una resolución. El mecanismo era el mismo que en la etapa de coaseguro, con la diferencia de que el SEGD cubría un 100 %.

La financiación del SEGD se llevaría a cabo mediante aportaciones ex ante de los bancos partícipes y llegaría a cubrir hasta el 0,8% de los depósitos de la región en el año 2024. A continuación, mostramos en el gráfico 4 el grado de mutualización de los fondos del los SGD nacionales con el SEGD a medida que se avanzaba por cada una de las fases.



Fuente: Replica del gráfico Caixa Bank Research, a partir de datos de la Comisión Europea.

El último aspecto de la propuesta de Reglamento que consideramos oportuno analizar es el relativo a la gestión y administración del SEGD. De acuerdo con lo decidido en la propuesta, el órgano encargado de ello sería la Junta Única de Resolución (en adelante,

¹⁶ Arqué, G.; Fernández, E. y Plata García, C. (2016) *¿Un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos?* Fundación ICO.

JUR) que entre sus funciones desempeñadas también se encuentra la de gestionar el fondo único de resolución.

Esto no se debe a una mera coincidencia. Como ya hemos mencionado, la articulación de todos los pilares de la unión bancaria se sustentaba en el establecimiento de un código normativo único. Esto quiere decir que las funciones desempeñadas por cada uno de los tres pilares se llevarían a cabo de una manera coherente y cohesionada. Pues bien, que se pretendiera que la JUR gestionase ambos vehículos, no era más que un nuevo intento de aportar sinergias y economías de escala entre ambos, dada su complementariedad en la práctica. Un ejemplo de ello sería un posible caso de resolución bancaria. Como podemos imaginar, la gestión de la JUR en el seno del proceso de resolución sería mucho más eficiente (mayor agilidad en la toma de decisiones) y se vería reflejada mediante la minimización de los riesgos financieros. Ahora bien, para ello la propuesta destacaba que de cara a evitar posibles conflictos de interés entre las funciones que desempeñara la JUR con relación a una posible resolución y su acceso a la garantía de depósitos, era necesario adecuar su estructura de gobierno corporativo.

No obstante lo anterior, la figura de los SGD nacionales o de las autoridades nacionales competentes para llevar a cabo su gestión no desaparecería, sino que sus funciones se adaptarían, en nuevo intento de aumentar la eficiencia conjunta de los distintos organismos participantes en el mecanismo, para focalizarse en la coordinar con SEGD la gestión de los desembolsos a nivel doméstico.

Como hemos anticipado en la introducción de la propuesta, una de las características de esta era su desmedida ambición por culminar la Unión Bancaria y como veremos a continuación, también la de ser más coherente y cohesionada, que la posterior, con el resto de los pilares de la Unión Bancaria.

A pesar de ello tal y como hemos dicho, los condicionantes impuestos por varios países de peso en la Eurozona, Alemania y Países Bajos entre ellos, hicieron que ésta se desmoronara. Entre estos condicionantes encontramos la exigencia de cambiar el

tratamiento de la deuda pública en los balances bancarios, conocido como el círculo vicioso entre banca y deuda soberana del que hablaremos más tarde, y la de armonizar los sistemas de insolvencia nacionales. Condicionantes que, aunque a nuestro parecer pueden resultar razonables creemos que nunca deberían haber causado la enmienda de esta primera propuesta y mucho menos el bajo nivel de desarrollo que se está alcanzando.

II. [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la culminación de la Unión Bancaria.](#)

Como venimos anticipando la primera de las propuestas nunca llegó a materializarse. Muchos veían como culpable, al entonces ministro de Finanzas alemán, Wolfgang Schäuble, y a los numerosos condicionantes a los que supeditaba la aprobación de esa primera propuesta. Pero la verdadera problemática del asunto es, una vez más, la dificultad que encontramos en el seno de la Unión Europea para que los Estados Miembros lleguen a un acuerdo en el que miren por una Unión Europea más unida y solidaria, y no por ellos mismos.

Pues bien, tras dos años de parálisis en las negociaciones para llevar a cabo la primera propuesta, en octubre de 2017 la Comisión Europea hizo efectiva la presente comunicación mediante la cual proponía una serie de enmiendas a la propuesta de Reglamento anteriormente analizada. Podemos decir, que la principal preocupación en el desarrollo de las enmiendas era solventar los problemas relacionados con los riesgos derivados de la crisis financiera y el riesgo moral. Como veremos a continuación, la enmienda se caracteriza por perder esa perspectiva ambiciosa de la que hablábamos en la primera propuesta, viéndose materializada en el resultado de acabar alcanzando en un grado muy inferior de coherencia y cohesión con el resto de los pilares de la Unión Bancaria al esperado en un primer momento.

Esta comunicación venía precedida de varios informes y discursos que venían subrayando la necesidad de completar la Unión Bancaria. Y es que, teniendo en cuenta

los progresos que se habían realizado para conseguir una unión de los mercados de capitales, resultaba más evidente que nunca que se podía completarse la Unión Bancaria y conseguir, de una vez por todas, un sistema financiero integrado y estable en la Unión Europea. Algo que resultaba más necesario que nunca dado el atisbo de que más Estados Miembros se integraran en la unión bancaria (Dinamarca, Suecia y Bulgaria se encontraban en aquel entonces debatiendo tal posibilidad).

Para situar el contenido de esta enmienda debemos saber que el contexto en el que se publicaba el trabajo a nivel técnico era avanzado, pero el progreso a nivel político se encontraba paralizado y por lo tanto era muy limitado. Por lo tanto, el principal objetivo de esta enmienda era reanimar las negociaciones políticas, adecuando el contenido de la primera propuesta a la realidad en la que se encontraban las negociaciones, para alcanzar un acuerdo en 2018.

Esta adecuación se presentaba mediante la introducción del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos de una manera más gradual, proporcionada al progreso logrado en la reducción del riesgo moral y la resolución de los problemas derivados de la última crisis financiera. Para ello, la enmienda introducía los siguientes cambios en cada una de las distintas etapas:

A. Reaseguro

La principal novedad en esta primera etapa es que el SEGD solo otorgaría cobertura de liquidez, y no de pérdidas como se planteaba en la propuesta original.

Concretamente, el SEGD solo ofrecería financiación a los SGD nacionales, algo que en realidad resultaba ser un préstamo dado que debería recuperarse por completo del sector bancario, y cubriría hasta el 30% de la falta de liquidez en el primer año, el 60% en el segundo año y el 90% en el tercer año. Si no fuese suficiente, el resto debía ser cubierto por los SGD nacionales ya fuese con los recursos no transferidos al SEGD, o a través de las ya mencionadas en el análisis de la primera propuesta, contribuciones (ex post) que pudiesen recaudar.

Otra de las enmiendas propuestas en esta comunicación se daba en la fase final de la etapa de reaseguro. Mientras que en un primer momento, el paso a la etapa de coaseguro se daba automáticamente después del transcurso de tres años, la enmienda propuso condicionar dicho paso al cumplimiento de una serie de condiciones. En otras palabras, para poder acceder a la cobertura de pérdidas por parte del SEGD, la Comisión mediante decisión evaluaría el cumplimiento de determinadas condiciones. Entre ellas encontrábamos una revisión de la calidad de los activos de cara a analizar el nivel de préstamos dudosos y los activos de nivel III¹⁷.

En esta línea, cabe citar que las propuestas actuales prevén que las aportaciones de cada banco al fondo de garantía de depósitos estén vinculadas a los riesgos que asuma en comparación con otros bancos de la unión bancaria, en lugar de con otros bancos de su mismo Estado miembro.

B. Coaseguro

Revisadas las condiciones establecidas por parte de los SGD nacionales, comenzaría la etapa de coaseguro para aquellos que las hubiesen cumplido. Durante esta segunda etapa el SEGD ofrecería cobertura de liquidez total y cobertura progresiva de las pérdidas siempre y cuando se sigan cumpliendo las condiciones anteriores.

En lo relativo a la cobertura de las pérdidas los SGD nacionales y el SEGD contribuirían de manera paralela desde el primer euro de pérdidas, de acuerdo con una clave de reparto que se desarrollaría de forma progresiva, empezando con una contribución por parte del SEGD del 30% pero sin llegar a fijar una meta para llegar al 100%, es decir a la mutualización plena.

¹⁷ Activos que en general son sumamente ilíquidos y cuya valoración no puede determinarse mediante el uso de medidas observables, tales como modelos o precios de mercado.

C. Seguro pleno

Por último, tal y como adelantábamos en el apartado anterior, el gran cambio de esta enmienda se encuentra en el aplazamiento sin fecha determinada de la última de las etapas establecidas en la propuesta de Reglamento. Es decir, no se sabe con exactitud si se acabarían por mutualizar al completo los riesgos soportados por cada uno de los SGD participantes. Probablemente este sea el elemento diferencial que nos ha hecho calificar la enmienda de menos ambiciosa que la propuesta original.

Como venimos comentando, hay varias razones por las que se introduce este cambio, pero la principal, es la ardua tarea de que se consiguiera llegar a un consenso por parte de los Estados miembros participantes. Dicha dificultad se presentaba de varias maneras, como la divergencia de opiniones en lo relativo al diseño del sistema en su etapa final, el plazo para establecer el sistema y la diferente medida en la que los problemas derivados de la última crisis financiera se han visto reflejados en los sistemas bancarios nacionales. Por último, otra de las grandes preocupaciones de los Estados miembros participantes más *solventes* era que definitivamente se consiguiera la armonización de los SGD nacionales.

III. Últimas actuaciones¹⁸

Como venimos diciendo ambas propuestas se han quedado en lo que son, propuestas. Ahora bien, para intentar conseguir un progreso, continuaron las negociaciones a nivel político. Dado que una de las grandes preocupaciones de los Estados reticentes a la metalización de riesgos en el SEGD era el nivel de riesgo al que estaban expuestos los sistemas bancarios de otros Estados, se continuó con las negociaciones relativas al conjunto de medidas sobre reducción de riesgos en el sector bancario de la UE. Estas medidas fueron presentadas por primera vez en noviembre de 2016 e incluyen

¹⁸ Comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea: Unión Bancaria: el Consejo adopta medidas para reducir los riesgos en el sistema bancario.

elementos acordados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera.

Pues bien, tras la propuesta de enmienda a la propuesta original hemos visto cómo el Consejo Europeo, en diciembre de 2018, ha refrendado el plan de medidas. Posteriormente en febrero de 2019 ese mismo paquete de medidas fue refrendado por los representantes permanentes, y finalmente el 14 de mayo de 2019 mediante una comunicación de prensa se ha confirmado que el Consejo ha adoptado tales medidas. El próximo paso será la publicación de estas medidas en el Diario Oficial para que entren en vigor 20 días después. No obstante, se prevé que la aplicación de estas normas comience a mediados de 2021.

Este paquete de medidas está compuesto por dos Reglamentos y dos Directivas sobre:

- los requisitos de capital de los bancos (modificación del Reglamento (UE) n.º 575/2013 y de la Directiva 2013/36/UE);
- la reestructuración y resolución de bancos en dificultades (modificación de la Directiva 2014/59/UE y del Reglamento (UE) n.º 806/2014).

Entre las distintas medidas que se pretenden implantar encontramos:

- Una mejora del marco de resolución bancaria mediante la exigencia de una mayor capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización a las entidades de importancia sistémica mundial.
- Un refuerzo de los requisitos de capital de los bancos en aras a desincentivar la asunción de riesgos excesivos.
- Un aumento de la capacidad de los bancos para prestar a pymes y financiar proyectos de infraestructura.
- Una reducción de la carga administrativa para las entidades de reducida dimensión de cara a que adquieran un mayor protagonismo en los mercados de capitales.

Tal y como se ha expresado el Presidente del Consejo en la mencionada comunicación el objetivo de estas medidas es conseguir que los bancos estén mejor capitalizados y mejor preparados para hacer frente a las turbulencias del mercado.

De esta manera, vemos como se ha producido un nuevo intento por resolver uno de los factores determinantes que estaban atascando las negociaciones a nivel político del funcionamiento del futuro SEGD. Por lo tanto, vemos esto como un nuevo factor determinante en el camino de su aprobación para que los Estados miembros participantes logren ponerse de acuerdo.

6. Factores determinantes para aprobar un SGD Europeo

Una vez analizadas y explicadas las dos propuestas que han intentado impulsar la creación del último de los pilares de la Unión Bancaria resulta inevitable saber; ¿qué es lo que impide que los distintos Estados miembros participantes lleguen a un acuerdo para su aprobación?

Pues bien, a la vista de las distintas enmiendas presentadas, entendemos que los principales factores que condicionan la aprobación son:

A. Financiación

Otro de los elementos enmendados de la propuesta original. El Fondo debería ascender al 0,8% de los depósitos cubiertos, según lo propuesto por la Comisión, pero la cuestión es si la financiación debe ser exclusivamente nacional o si entraría en juego financiación europea, porque es indudable que cuanto mayor sea la ratio de cobertura, mayor será la seguridad y la capacidad de respuesta inmediata del FEGD.

B. Diferencias en la salud de los sistemas bancarios

Como hemos podido ver, difícilmente determinados Estados miembros estarán dispuestos a pasar a la segunda fase *coaseguro*, en la que el FEGD podría absorber una proporción cada vez mayor de cualquier pérdida, sin necesidad de que los fondos nacionales se agoten, sin que previamente existan disposiciones jurídicamente vinculantes sobre cuestiones tales como:

1. La necesidad de que existan Estándares internacionales para la capacidad de absorción de pérdida para bancos de importancia sistémica global
2. Requisito mínimo de fondos propios y pasivos elegibles para todas las entidades de crédito afiliadas a los FGD participantes
3. Armonizar a nivel de la UE, una clasificación de insolvencia para la deuda subordinada de las entidades de crédito.
4. Un índice de apalancamiento para los bancos, incluidos los requisitos adicionales para los bancos con relevancia sistémica global etc.

No obstante, como hemos visto muchos de estos aspectos están siendo cubiertos por el plan de medidas para reducir los riesgos en el sector bancario de la UE recientemente adoptado por el Consejo Europeo. Consideramos que esto conllevará un paso más para aumentar la confianza de los contribuyentes.

C. Círculo vicioso deuda soberana en los balances bancarios

No ha sido mencionado hasta ahora, pero eso no le quita importancia. Desde la crisis de la deuda soberana europea, esta se ha presentado como otra de las grandes preocupaciones de los Estados miembros reticentes a la mutualización de los riesgos. Para abordar el problema vamos a intentar explicar brevemente en que consiste este círculo vicioso.

- Podemos empezar con una situación en la que los gobiernos debido al déficit que presentan se ven obligados a emitir deuda.

- Ante esta situación y dada la política de subasta de liquidez a la que nos tiene acostumbrados el Banco Central Europeo, los bancos ven esto como una oportunidad y utilizan dicho pasivo para comprar deuda soberana y así beneficiarse de un notable margen.
- Si el endeudamiento de un gobierno sube mucho y afecta a su credibilidad, el valor de su deuda emitida cae y, por lo tanto, cae el valor del balance de los bancos de su país que han comprado esa deuda.
- Como consecuencia de lo anterior, caen las ratios de solvencia de esos bancos porque la deuda del gobierno está en sus activos.
- La pérdida de confianza en los bancos como consecuencia del deterioro del valor de sus activos puede llevar a la necesidad de tener que recapitalizarlos con dinero público. Si lo financia el país, es más déficit. Y vuelta a empezar (círculo vicioso).

Dado que en el contexto regulativo la inversión en deuda pública no consume capital, lo que puede parecer como una ventaja en un primer momento, puede acabar materializándose en un aumento del riesgo de fragmentación en la Eurozona. Es decir, estriamos yendo en contra del principal propósito de la Unión Bancaria; conseguir un mayor grado de integración financiera en los Estados miembros participantes de la misma.

Lo que se concibe como un claro problema y concretamente como un obstáculo en el camino de la Unión Bancario no termina de calar en las entidades financieras. De acuerdo con los datos publicados por el BCE en enero de 2019 los bancos de la eurozona tienen en sus balances bonos soberanos por valor de más de 1,5 billones de euros. Cifra que, a pesar de estar lejos de los 1,92 billones de euros alcanzada en febrero de 2015, supone un aumento con respecto al último año.

En este sentido, suponen un gran problema los bancos italianos que poseen 50.000 millones de euros más de bonos soberanos en su activo. Por otro lado, las entidades españolas vienen disminuyendo ligeramente su exposición a dicho activo en el último año.

Por lo tanto, llegados a este punto, si la recapitalización debiera efectuarse con dinero de la UE, lo razonable sería que los demás países exigieran menos déficit público y límites a la compra de deuda pública nacional por parte de los bancos de los distintos Estados. La controversia en este punto necesariamente va a ir dirigida a que los bancos no compren preferentemente deuda de su país. Pero, si son entidades privadas, deben poder invertir libremente donde quieran. Esto nos hace preguntarnos ¿Dónde está el límite?

Ante tal situación los expertos en la materia vienen hablando de buscar alternativas a la financiación bancaria privada a nivel de la zona euro. Concretamente la posibilidad que principalmente se ha contemplado es la de convertir el Mecanismo Europeo de Estabilidad, que está diseñado para proporcionar asistencia financiera a los estados y bancos, en un Fondo Monetario Europeo que otorgue mayores fondos a aquellos Estados que por sus capacidades tiene un acceso más limitado a los mercados de capitales.

Esta es una de las posibilidades, pero la que verdaderamente está encima de la mesa de los distintos Estados Miembros es la de crear un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Con dicho sistema conseguiríamos reducir los riesgos mediante su transferencia a países financieramente más fuertes.

D. Backstop

Una de las carencias más notables en la articulación del SEGD es la creación de un mecanismo de apoyo público común, conocido como *backstop*. La función de este mecanismo sería la de proporcionar recursos al fondo en casos en los que sedé una

situación de carencia de los mismos. De esta manera, se aseguraría la credibilidad durante el proceso de creación del SEGD.

Aunque la realidad es que a pesar de que se consiguiera esa mayor credibilidad en el SEGD gracias a una mayor confianza de los contribuyentes, este instrumento que idealmente debe constituirse en épocas de bonanza, se encuentra en un estado de bajo desarrollo. Esto se debe en gran parte a que en estos momentos se ve con mejores ojos llevar a cabo otras actuaciones como la mencionada anteriormente de transformar el Mecanismo Europeo de Estabilidad en el Fondo Monetario Europeo.

7. Análisis crítico de propuestas alternativas

Como hemos comentado a lo largo del trabajo, la Comisión Europea¹⁹ ha promocionado y realizado una serie de propuestas sobre la creación de un plan de seguro de depósitos a escala de la UE, que complementará los sistemas de garantía nacionales.

En el informe anual de 2017 el Parlamento Europeo criticó a los estados miembros por la falta de esfuerzos para completar la Unión Bancaria. En cambio, al año siguiente cambio de estrategia, alabando el crecimiento de la banca remarcando la relevancia que tienen en el proceso de armonización y unificación en Europa. Desde el punto de vista del Parlamento Europeo, el FGD es una institución básica, cuya creación permitiría:

- Reducir el riesgo
- Una mayor estabilidad financiera
- Como resultado de los dos anteriores, habría grandes perspectivas de crecimiento

Además, tras las distintas circunstancias que han ocurrido en cada Estado y hechos acaecidos en la zona euro, es necesario crear, una configuración común de garantía de

¹⁹ Deslances. J; Dias. C; y Magnus. M (2019) *Economic Governance Support Unit (EGOV)*.

depósitos para fortalecer la Unión Bancaria. Por tanto, si no prospera este sistema de garantía de depósitos, nuestra idea sería crear un órgano de la misma naturaleza, debido a que este llevaría aparejado muchos beneficios, como los que exponemos a continuación:

- Mayor protección para los depositantes, pues en la práctica suelen gozar de esta seguridad aquellos de países más solventes, mientras que los depositantes de países con menor estabilidad y solvencia no lo hacen de la misma forma.
- Romper el ciclo vicioso de riesgo bancario y soberano, además de la reducción de intervención gubernamental a través de agrupaciones de fondos.
- Fomento a la integración financiera, ya que los clientes elegirían de forma más libre entre los bancos de la zona euro, es decir, tendrían una mayor oferta.
- Mayor posibilidad de que se den fusiones bancarias transfronterizas.
- Favorecer la estabilidad financiera dentro de la UE, evitando situaciones de riesgo sistémico asociadas a fuga de depósitos.

Pero si por un lado, se resalta la necesidad de la unión bancaria porque las autoridades de la zona euro no están dispuestos a poner en peligro la integridad y fuerza de la unión monetaria, se pretende desprenderse al máximo del riesgo de que los países miembros dejen de pagar. Esto deriva del incumplimiento de uno de los principios fundadores del euro, el principio de no rescate, ya que si este fuese respetado no se llamaría a ningún país para rescatar a otro y por consiguiente no existiría la necesidad de dar con una solución para toda la zona euro. Esto explica el rechazo por parte de Alemania al reparto de riesgos tras la crisis.

Por otro lado, serán los Estados miembros quienes no estarán preparados para el fracaso de sus entidades financieras.

En términos generales, a pesar de la dificultad de determinar la mejor y óptima solución, lo que es evidente es que esta realidad es únicamente consecuencia de una concatenación de malas decisiones dentro de la esfera política, y que de cara al futuro

se darán resultados desastrosos si no somos capaces de enmendar lo causado. Esta rectificación significará:

- Responsabilizar a las instituciones financieras y ello irá ligado a un aumento de monitoreo de las actuaciones de los bancos, tanto por parte del depositante como de otro tipo de agencias.
- Que a largo plazo se retomaría el principio de no rescate.

Esto justifica la creación del MUS con el fin de monitorear aquello que rodea a los bancos, la Directiva de Recuperación y Resolución del Banco (BRRD) como mecanismo para el rescate a acreedores o como el Plan Europeo de Seguro de Depósitos (EDIS) para la seguridad y protección a los depositantes.

En primer lugar, como ya sabemos, los EDIS protegen aquellos depósitos de hasta 100.000€ dando lugar a que los depositantes tengan poco que perder en el caso del derrumbamiento de sus bancos. Tras esto se plantean varios problemas, entre ellos que los depositantes pasarán a centrarse en los intereses y demás beneficios que ofrecen las instituciones bancarias, en vez de prestar atención a la solvencia del banco y otros riesgos, pues su dinero está garantizado. Todo esto entorpece el funcionamiento a los mercados, donde se busca que los depositantes asuman una serie de riesgos y recompensas con la finalidad de que la toma de decisiones sea lo más eficiente.

Desde nuestro punto de vista, se llegaría al punto óptimo cuando se diese un equilibrio y proporcionalidad respecto a la protección y distribución de riesgos. Dicha propuesta fue presentada por el economista Andrew Lilico²⁰, el cual suprimió los esquemas clásicos para los seguros de depósito que se daban en la primera década del siglo XXI.

Retomando el EDIS, existen otro motivo por el que tal esquema propuesto adquiere una dificultad añadida: que el enfoque es de naturaleza centralizada, cuando lo lógico sería

²⁰ Lilico, A. (2012) *Banking Standards*. Disponible [en línea]: https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtpcb/27/27v_we07.htm

tener en cuenta factores como las condiciones y necesidades locales, las posiciones de los bancos y de los depositantes. Sin estos conocimientos, la supervisión pretendida se vuelve mas compleja.

Aunque tras la crisis surgieron otras iniciativas en el área de la moneda única, sin embargo, el EDIS dispone de un elemento clave, se trata ni más ni menos que el riesgo es compartido, esto combinado con los sistemas nacionales de garantía de depósitos contribuiría fuertemente a la consagración de un sistema financiero de la zona euro en su conjunto más resistente. A nivel práctico estaríamos hablando de la combinación de sistemas bancarios más fuertes, con otros más débiles y la cuestión estriba en si tal vinculación es la senda a seguir.

Estamos de acuerdo con algunos Estados como el alemán, en que la propuesta inicial de 2015 realizada por la Comisión Europea, era demasiado ambiciosa, en concordancia con lo que dicen otros Estados. Durante los últimos años, son muchos los países de la Unión Europea que han llevado a cabo políticas muy agresivas en sus territorios, para poder estabilizar la economía. Además, países como Alemania entre otros, cuyas economías son solventes y seguras, no quieren compartir riesgos con otros países en los que el riesgo es mucho mayor como consecuencia de tener una economía débil.

Para poder crear este fondo, la estrategia más coherente y con más posibilidades de prosperar es la de ir introduciendo gradualmente distintas normas para facilitar su implementación por parte de los países. Pero sobre todo para evitar la negativa de los Estados Miembros que no confían en sus vecinos europeos.

8. Conclusiones

Es indudable que los modelos actuales de los sistemas nacionales de garantía de depósitos aún son vulnerables a las perturbaciones locales de gran envergadura. Una garantía común o fondo único de depósitos aumentaría la resiliencia de la Unión Bancaria frente a futuras crisis, implicaría una mayor seguridad para las entidades y en consecuencia, una mayor protección de los depositantes, con independencia de dónde residan.

Por otro lado, la implantación de un sistema integrado de garantía en la zona euro, reduciría la posibilidad de tener que recurrir a fondos públicos. La puesta en común de recursos, permitiría gestionar de forma más sencilla perturbaciones fuertes o crisis financieras sistémicas que superen las capacidades nacionales, sin necesidad de recurrir al dinero público. Asimismo, se debilitaría el vínculo entre los bancos y sus gobiernos nacionales, ya que los bancos dependerían menos del dinero público en caso de crisis.

La falta de confianza respecto a la solvencia de las entidades financieras de otros países (salud financiera), entre otras circunstancias, por el nivel de riesgos que asumen, hace difícil que los distintos estados estén dispuestos a asumir lo que ocurra más allá de sus fronteras, aun cuando esto les pueda reportar una disminución del riesgo que supone tener que recurrir a fondos públicos, en definitiva, al dinero de los contribuyentes.

Consideramos que a día de hoy, resulta evidente que es complicado crear un sistema de mutualización plena donde los Fondos de garantía nacionales desaparezcan, pero no es difícil pensar en la posibilidad de llegar a un entendimiento respecto de las fases de reaseguro (Proporciona liquidez al sistema) o incluso coaseguro (asunción de pérdidas bajo determinadas circunstancias), tal y como se está planteando. Para ello resulta imprescindible que termine por armonizarse en los Estados miembros participantes todas las cuestiones relativas a la salud financiera de las entidades de crédito, tales como nivel de apalancamiento de los bancos, capacidad de absorción de pérdida, requisitos mínimos de fondos propios y pasivos elegibles, tratamiento de la deuda subordinada de

las entidades de crédito. Pero como hemos visto a lo largo de este trabajo, las recientes actuaciones del Consejo Europeo en relación con el conjunto de medidas sobre reducción de riesgos en el sector bancario de la UE, prevén que su aplicación no se materializa hasta mediados de 2021.

No obstante lo anterior, es evidente que a día de hoy hacen falta cambios, pero para ello es necesario que haya consenso, y por tanto, estabilidad política (algo que no se viene dando en los últimos años) habida cuenta de que el modelo actual de los sistemas nacionales de garantía de depósitos los hace vulnerables a las perturbaciones locales de gran envergadura.

En este sentido, tenemos que resaltar el hecho de que los mismos países que están poniendo el freno al avance de la Unión Bancaria, en el año 2012, cuando se propuso crear una Unión Bancaria con los tres pilares que la deben componer, apoyaron tal actuación cuando la situación era mucho más complicada e inestable que a día de hoy. Consideramos que dicha resiliencia resulta egoísta por parte de estos Estados, y más aún si tenemos en cuenta que en casos como el de Alemania, su sector bancario es de los menos eficientes de la Unión Europea y sus rentabilidades se encuentran dentro de las más bajas también.

En definitiva, consideramos que para conseguir una garantía común de depósitos que aumente la resiliencia de la Unión Bancaria frente a futuras crisis, es necesario que aquellos Estados miembros participantes que dieron el visto bueno a la creación de la Unión Bancaria terminen por llegar a un acuerdo en el que miren por una Unión Europea más unida y solidaria, y no por ellos mismos.

9. Bibliografía

A. Manuales

- Arqué, Gerard; Fernández, Enric y Plata García, Cristina (2016) *¿Un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos?* Fundación ICO.
- Beck, Thorsten (2002) *Deposit insurance as private club: is Germany a model?*. The Quarterly Review of Economics and Finance.
- Campos Palacín, Pablo; Yagüe, Miguel y Chinchetru, Iker (2007). *Un nuevo marco de seguro de Depósitos para España*.
- Demirgüç-Kunt, Asli; Kane, Edward y Laeven, Luc (2014) *Deposit insurance database*.
- Deslances. Jérôme ; Dias. Cristina; y Magnus. Marcel (2019) *Economic Governance Support Unit (EGOV)*.
- Gómez Fernández-Aguado, Pilar ; Partal Ureña, Antonio; y Hueso Garrido, José (2011) *Reforma de los seguros de depósitos tras la crisis financiera*, Ponencia XVI Reunión de Economía Mundial.
- Serrano Sanz, José María y Pardos Martínez Eva (2002) *Los años de crecimiento del franquismo (1959-1975)*. Coordinado por Mauro Hernández, Enrique Llopis, & Francisco Comín, Historia económica de España. Siglos X-XX. Barcelona. Ed: Crítica.
- Van Rompuy, Herman (2012) *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*. Informe del Presidente del Consejo Europeo.
- Zunzunegui, Fernando (2016) *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 38.

B. Webgrafía

- IADI (International association of Deposit Insurers).

Disponible en [línea]: <http://www.iadi.org/en/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/>

- Juncker, J-C; Tusk, D; Dijsselbloem, J; Draghi, M; y Schulz. M. (2015) *Informe de los Cinco Presidentes*.

Disponible en [línea]: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

- Lilico, A. (2012) *Banking Standards*. Disponible [en línea]:

https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtpcb/27/27v_we07.htm

- Sistemas de Garantía de Depósitos.

Disponible en [línea]: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>

C. Legislación

- España. Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Publicado: *BOE* nº 146, de 19 de junio de 2015.

- España. Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito. Publicado: *BOE* nº 307, de 21 de diciembre de 1996.

- España. Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. Publicado: *BOE* nº 249, de 15 de octubre de 2011, pgs. 107985 a 107993 (9 pgs).

- Unión Europea. Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los Sistemas de Garantía de Depósitos. Publicado: *DOUE* núm. 135, de 31 de mayo de 1994, pgs. 5 a 14 (10 pgs).

- Unión Europea. Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los Sistemas de Garantía de Depósitos. Publicado: *DOUE* nº 173 de 12 de Junio de 2014

- Unión Europea. 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. Publicado: *DOUE* nº 287, de 29 de octubre de 2013, pgs. 63 a 89 (27 pgs).

- Unión Europea. Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010. Publicado: *DOUE* nº 225, de 30 de julio de 2014, páginas 1 a 90 (90 pgs).