



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Ciencias**

**Económicas y Empresariales**

**Trabajo Fin de Grado**

**Grado en Administración y Dirección de  
Empresas**

**LA UNIÓN BANCARIA EN LA  
ZONA EURO**

Presentado por:

***Mar Alonso García***

Tutelado por:

***Dº Jesús María Alonso Martínez***

*Valladolid, 3 de Marzo de 2019*

**RESUMEN:** El presente trabajo analiza la necesidad de una Unión Bancaria en la zona del euro, sus antecedentes, instrumentos y futuro desarrollo. En primer lugar, se realiza una breve introducción histórica de los orígenes y evolución de la Unión Europea haciendo hincapié en los hitos de la Unión Económica y Monetaria común. A continuación, se analiza la crisis financiera mundial y sus repercusiones en la zona euro para poder entender la Unión Bancaria basada en cuatro elementos esenciales: un Mecanismo Único de Supervisión; un Sistema Único de Resolución; un esquema común de garantía de depósitos, y un código normativo común. Finalmente se hace una breve mención a la hoja de ruta que ha de guiar el futuro de la Unión Económica y Monetaria y a las últimas medidas adoptadas para completar la Unión Bancaria. Por último, se exponen las conclusiones del trabajo.

**Palabras clave:** Unión Bancaria, Unión Monetaria y Económica, Banco Central Europeo, euro, Mecanismo Único de Supervisión, Mecanismo Único de Resolución.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the need for a Banking Union in the euro area, its instruments, background and future development. First, it begins with a brief historical introduction of the origins and evolution of the European Union, emphasizing the milestones of the Economic and Monetary Union. Next, we analyze the global financial crisis and its repercussions in the euro area in order to understand the Banking Union based on four essential elements: a Single Supervisory Mechanism; a Single Resolution Mechanism; a European deposit insurance scheme, and a single rulebook. Finally, a brief study is made of the roadmap that will guide the future of the Economic and Monetary Union and the recent steps taken towards completing the Banking Union. Lastly, the conclusions of the work are presented.

**Keywords:** Banking Union, Monetary and Economic Union, European Central Bank, economic policy, Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism.

## ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	2
2.1.	Sistema Europeo de Bancos Centrales, Eurosistema y Zona Euro.....	5
2.1.1.	Funciones y objetivos .....	6
3.	CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL.....	7
4.	LA CRISIS EN EL ÁREA DEL EURO .....	10
4.1.	Primer periodo 2010-2011 .....	10
4.2.	Segundo periodo: recrudescimiento de la crisis 2012-2013.....	11
4.3.	Arquitectura institucional europea.....	12
5.	NECESIDAD DE UNA UNIÓN BANCARIA.....	13
6.	SUPERVISIÓN BANCARIA EN EL ÁREA DEL EURO .....	17
6.1.	Mecanismo Único de Supervisión.....	17
6.1.1.	Competencias .....	18
6.1.2.	Adopción de decisiones.....	19
6.1.3.	Estructura operativa .....	19
6.1.4.	Ciclo de supervisión .....	20
6.1.5.	Supervisión en el MUS .....	20
6.2.	Mecanismo Único de Resolución.....	21
6.3.	Sistema de Garantía de Depósitos.....	22
6.4.	Código Normativo Único.....	23
7.	FUTURO DE LA UNIÓN MONETARIA Y ECONÓMICA EUROPEA.....	25
8.	CONCLUSIONES.....	29
9.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	32
10.	ANEXOS .....	37
	TABLA 2.1.: Estados Miembros de la Unión Europea (Comisión Europea, 2017) ....	37
	TABLA 6.1.: Distribución de tareas del MUS (Banco Central Europeo, 2014) .....	37
	TABLA 6.2.: Procedimiento de no objeción (Banco Central Europeo, 2014) .....	38
	TABLA 6.3.: Organización de las unidades de supervisión del MUS dentro del BCE (Banco Central Europeo, 2014).....	39

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde los inicios del proyecto de integración europea con el Tratado de Roma, se han ido dando pasos para lograr una verdadera Unión Económica y Monetaria en Europa. Sin embargo, a pesar de los importantes avances, su diseño político e institucional sufría de carencias y limitaciones. Una de las enseñanzas más importantes de la crisis financiera de 2008 fue la necesidad de desarrollar un marco de actuación macroprudencial capaz de prevenir o mitigar los riesgos sistémicos que amenazan la estabilidad financiera. No será hasta entonces cuando se haga patente la necesidad de adoptar medidas que mejoren la regulación y supervisión del sector financiero europeo. Esta nueva corriente se ha materializado en la creación de una Unión Bancaria en Europa, sistema liderado por el Banco Central Europeo y en el cual participan las Autoridades Nacionales Competentes en materia de supervisión prudencial de las entidades bancarias de los países que forman la Eurozona.

El objetivo de este trabajo es hacer un breve recorrido por la historia y los orígenes de la Unión Monetaria y Económica para después analizar la importancia y repercusión de la crisis económica y financiera en la zona del euro y cómo la situación de crisis hizo patente la necesidad de una nueva arquitectura institucional en materia de supervisión financiera y de una Unión Bancaria que evitara o paliara los efectos negativos de posibles episodios de crisis bancarias en el futuro. El sistema está basado en cuatro elementos esenciales: un Mecanismo Único de Supervisión; un Sistema Único de Resolución; un Sistema de Garantía de Depósitos, y un código normativo único. En este trabajo pretendemos analizar dichos elementos, ver su funcionamiento, composición y objetivos y, por último hacer una proyección del futuro de la Unión Bancaria de acuerdo con la hoja de ruta de la Comisión Europea y ver los últimos avances llevados a cabo para completar la Unión Bancaria.

La distribución de contenidos del trabajo se estructura en epígrafes comenzando por la evolución de la Unión Europea haciendo hincapié en los hitos más importantes del ámbito bancario y monetario. Seguidamente, se analizan las consecuencias que la crisis financiera de 2008 tuvo a nivel internacional y, especialmente, en la zona del euro. A continuación, se exponen las razones que justifican la necesidad de una Unión Bancaria que complete la Unión Monetaria y Económica. Después, se explican los cuatro mecanismos de supervisión en los que se basa la Unión Bancaria. Finalmente se aborda lo que cabe esperar del futuro de la Unión Monetaria y Económica europea y se exponen las conclusiones del trabajo.

La metodología seguida en el trabajo es la siguiente, se parte del análisis de los informes y comunicados del Banco de España, Banco Central Europeo y demás instituciones europeas a cerca de la Unión Monetaria y Económica, la Unión Bancaria y sus elementos principales. Complementándose con páginas web oficiales de los organismos mencionados anteriormente, libros y manuales sobre la historia de la Unión Europea y la Unión Monetaria. Por último también se ha consultado legislación de la Unión Europea.

## **2. EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

Para comprender la historia de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en Europa es necesario conocer los inicios y evolución de la Unión Europea. Según datos del Banco Central Europeo (2018), tras las devastadoras consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, varios políticos europeos concluyen que la única forma de evitar una nueva guerra en Europa era la unión política y económica de los Estados.

Los primeros pasos hacia esta unión se dan en 1951, cuando Alemania Occidental, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, fundan la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Más adelante, en 1957, y con el objetivo de promover el desarrollo de las actividades económicas, eliminar los aranceles y las barreras comerciales entre ellos y crear un mercado

común europeo, firman los Tratados de Roma, instituyendo la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

En 1967 se fusionan las instituciones de la CECA, CEE y EURATOM dando lugar al Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo de Ministros. Poco después, en 1970 se elabora el Informe Werner que supone el primer intento fallido de Unión Económica y Monetaria.

En 1979, los bancos y gobiernos de los Estados miembros crean el Sistema Monetario Europeo, que introduce el Mecanismo de Tipos de Cambio, es decir, tipos de cambio fijos, aunque ajustables, entre las monedas de los países participantes.

Desde 1975 se intentan reformar de forma global las Comunidades Europeas a través de sucesivos informes y proyectos pero es el "Comité para las cuestiones institucionales" de 1984 y 1985 el que sienta las bases para el Acta Única Europea, cuyo texto es aprobado en 1986 y plantea la necesidad de una moneda única para lograr un verdadero mercado único.

Las disposiciones sobre cooperación en política económica y monetaria que recogían el Tratado de Roma y el Acta Única Europea dejaban un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros y consistían en mecanismos para limitar las variaciones en los tipos de cambio de las divisas. En 1988, el Consejo Europeo señala como objetivo importante la consecución de una Unión Económica y Monetaria, el Informe Delors propone la transición en tres fases:

1. La primera fase, iniciada en 1990, tiene como objetivo liberalizar completamente los movimientos de capital entre los Estados miembros; incrementar la cooperación de los Bancos Centrales; la libre utilización del ECU, unidad monetaria precursora del euro, y mejorar la convergencia económica.

En 1992, se redacta en Maastricht el texto del Tratado de la Unión Europea (TUE) dando lugar a la Unión Europea fundada sobre la base de las Comunidades Europeas, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos interiores y entra en vigor en 1993.

El establecimiento de una Unión Económica y Monetaria constituye uno de los objetivos principales de la UE desde la entrada en vigor del TUE. La estructura institucional que gestiona el proceso de Unión Monetaria está formada por el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

2. Durante la segunda fase, iniciada en 1994, los esfuerzos se centran en lograr la convergencia económica de los países que iban a adoptar el euro como moneda común. Para regular esta fase, se crea el Instituto Monetario Europeo dirigido a reforzar la cooperación monetaria entre estados y a preparar la estructura orgánica para la futura creación del BCE.

En 1997 se adopta el Tratado de Amsterdam que incluye el “sistema de cooperación reforzada” lo que permite avanzar en la integración más rápido a los Estados que lo deseen y sean capaces de hacerlo.

3. La tercera etapa comienza en 1999 y en ella se crea la zona del euro cuando los Bancos Centrales de once Estados miembros deciden transferir sus competencias en materia de política monetaria al Banco Central Europeo. También entran en vigor el mecanismo de los tipos de cambio dentro de la UE y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En 2011 entran en funcionamiento la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y la Autoridad Europea de Valores y Mercados, tres autoridades europeas de

supervisión que colaboran con la Junta Europea de Riesgo Sistémico, creada en 2011 para asegurar la estabilidad financiera y mejorar el marco supervisor de la UE.

En 2014 el Banco Central Europeo asume de forma plena las competencias y funciones de supervisión de entidades de crédito de los Estados participantes en el Mecanismo Único de Supervisión (MUS).<sup>1</sup>

## **2.1. Sistema Europeo de Bancos Centrales, Eurosistema y Zona Euro**

Una vez vista la evolución de la Unión Europea, es importante diferenciar entre Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), Eurosistema y zona euro.

En primer lugar, integran el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el BCE y los Bancos Centrales nacionales de todos los Estados miembros de la UE, incluidos aquellos que no han adoptado el euro. Las relaciones que establecen son posibles gracias a los principios de jerarquía y descentralización que aseguran el carácter unitario de la política monetaria al mismo tiempo que cada banco mantiene su personalidad jurídica propia. El BCE ocupa la posición más alta de este entramado bancario y se encarga de orientar la actuación de los Bancos Centrales nacionales.

En segundo lugar, conforman el Eurosistema, el BCE y los Bancos Centrales nacionales de los Estados miembros que han adoptado el euro. Esta autoridad monetaria de la zona del euro vela por la estabilidad de precios, la estabilidad financiera y la integración financiera en Europa.

Por último, la zona del euro está formada por los países de la UE que han adoptado el euro.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Banco Central Europeo (2018): "Fases de la Unión Económica y Monetaria (UEM)



(Véase TABLA 2.1.: Estados Miembros de la Unión Europea)

### 2.1.1. Funciones y objetivos

Según datos de la página oficial del Banco Central Europeo (2019), el BCE, con sede en Fráncfort, se crea en 1998 y constituye el núcleo del Eurosistema y del Mecanismo Único de Supervisión y es el banco central de los diecinueve países de la Unión Europea que hasta 2019 han adoptado el euro. Goza de autonomía financiera, personalidad jurídica propia y su principal función es mantener la estabilidad de precios en la zona del euro.

Dentro de los órganos rectores del BCE, encontramos el Consejo de Gobierno, formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los Bancos Centrales nacionales. Entre sus responsabilidades se encuentran: orientar al BCE y al SEBC en el cumplimiento de sus funciones; decidir, adoptar y orientar las políticas monetarias de la zona del euro; y también tiene asignadas competencias de supervisión bancaria.

Las funciones del SEBC y del Eurosistema se encuentran recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y especificadas en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

El objetivo principal del Eurosistema se encuentra recogido en el artículo 127.1 del TFUE: *“El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales, [...] será mantener la estabilidad de precios». «Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea”.*

---

<sup>2</sup> Banco de España (2018): “El SEBC, el Eurosistema, el BCE y los bancos centrales nacionales”.

Por otra parte, la estabilidad de precios también es uno de los objetivos principales de la UE como se recoge en el apartado 3 del artículo 3 del TUE: *“La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.*

Las funciones básicas del Eurosistema se encuentran recogidas en el apartado 2 del artículo 127 del TFUE: *“definir y ejecutar la política monetaria de la Unión, realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago”.*

Otras funciones encomendadas al BCE son: autorizar la emisión de billetes en la zona del euro; recopilar información estadística en colaboración con los Bancos Centrales nacionales; supervisar las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero; y cooperar a nivel europeo e internacional con organismos, instituciones y foros.

### **3. CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL**

En los apartados que preceden se ha hecho un recorrido por la historia de la UE haciendo hincapié en los aspectos más relevantes de la evolución de la Unión Monetaria y Económica para poder comprender la situación de partida europea ante la crisis financiera internacional que se aborda a continuación.

De acuerdo con los datos recogidos por el Banco de España en su “Informe sobre la crisis financiera y Bancaria en España 2008-2014”, tras un período de prosperidad economía mundial marcado por la generalizada infravaloración de los riesgos, elevados niveles de precios de los activos reales y financieros y endeudamiento del sector privado, comienzan en 2007 a hacerse visibles los

primeros síntomas de la crisis financiera internacional con el surgimiento de las hipotecas subprime y el rápido contagio de sus efectos por todo el mundo.

Sin embargo, pronto se dispara la morosidad de estas hipotecas de alto riesgo y comienza a pronosticarse la entrada en un ciclo económico recesivo, este cambio en las expectativas económicas influyó en los inversores que comenzaron a percibir un mayor riesgo y, como consecuencia, el descenso de los precios de los activos financieros se fue contagiando a un mayor número de productos y mercados, resultando finalmente en un endurecimiento de las condiciones de financiación al sector privado.

A lo largo de 2008, las instituciones financieras y los fondos de inversión alternativa o hedge funds comenzaron a liquidar activos, lo cual se tradujo en más pérdidas, en el aumento de las tensiones entre los mercados financieros internacionales y en el contagio de un mayor número de entidades.

En septiembre de 2008, el sistema financiero estadounidense se hundió a raíz de la quiebra de Lehman Brothers y de la nacionalización de American International Group, AIG. La nueva situación se reflejó en un aumento súbito de las primas de riesgo en los mercados internacionales, una fuerte caída de las cotizaciones en bolsa y un importante aumento de la volatilidad.

Al deterioro de los mercados financieros contribuyó el hecho de que, antes de la expansión económica, grandes operadores del mercado de capitales habían invertido en hipotecas subprime, aumentando así la desconfianza en la solvencia de los mercados financieros.

En un contexto financiero mundial altamente integrado e interconectado, la crisis se extendió a todos los activos, mercados y economías. El descenso del empleo, la caída de los precios y el aumento de la incertidumbre y la desconfianza, condujo a una recesión a un gran número de países.

Para intentar aliviar los efectos de la crisis, se tomaron tres tipos de medidas: actuaciones adicionales de política monetaria, medidas de apoyo al sector financiero y medidas de política fiscal.

1. Desde septiembre de 2008, los tipos de interés de muchos países se habían recortado de forma drástica. Al mismo tiempo, para asegurar la liquidez de las entidades financieras, el BCE facilitó el acceso a la financiación ampliando los plazos de suministro de liquidez al mercado y ampliando los activos de garantía admitidos en las operaciones de política monetaria.
2. En segundo lugar, las medidas adoptadas por los Gobiernos para contribuir a la recapitalización de los bancos, se concretaron en la ampliación de los sistemas de garantía de depósitos, la oferta de avales estatales para financiar las emisiones bancarias y la disponibilidad de fondos públicos a través de préstamos y activos de alta calidad. Además, se inyectó capital público para mejorar la solvencia de los bancos, con la consiguiente nacionalización de entidades en algunos países.
3. En tercer lugar, algunos Gobiernos adoptaron políticas para estimular la economía, como medidas expansivas del gasto público, recortes de impuestos, ayudas y subvenciones a los colectivos y sectores más afectados por la crisis.

El resultado de estas actuaciones fue desigual en las distintas áreas geográficas. Se consiguió una suave recuperación del PIB mundial, la estabilización de los mercados financieros, la reducción de la volatilidad y de la aversión al riesgo y se recuperaron progresivamente los precios de los activos y los mercados de capitales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Banco de España (2017): "Informe sobre la Crisis Financiera y Bancaria en España 2008-2014", pp. 67-72

## **4. LA CRISIS EN EL ÁREA DEL EURO**

La crisis financiera internacional se expandió con rapidez a las distintas economías, entre ellas, la europea. Sin embargo, no afectó con la misma intensidad a todos los países de la UE. En los siguientes apartados se analizan las repercusiones de la crisis en el área del euro.

### **4.1. Primer periodo 2010-2011**

El marco institucional de la UME no contaba con el nivel de desarrollo y flexibilidad necesarios para anticiparse a la pérdida de competitividad de las economías, el endeudamiento del sector inmobiliario y el endeudamiento privado que experimentaron algunos países de la zona del euro durante la época de expansión, y que fueron la causa de importantes desequilibrios macroeconómicos y financieros que entorpecieron el proceso de recuperación de las economías y pusieron de manifiesto la crisis de la deuda soberana. La UME no fue capaz de prevenir estos problemas ni de establecer reglas claras de actuación ante este tipo de situaciones. Esta circunstancia generó aumentos significativos de las primas de riesgo de los países afectados y se extendió también a los mercados bursátiles y cambiarios, lo que acabó causando graves problemas de liquidez a algunas entidades y afectando a la estabilidad del sistema financiero del conjunto de la zona del euro.

A partir de mayo de 2010 se fueron aprobando una serie de paquetes de apoyo financiero a los países de la UME. Así, Grecia adoptó un programa de ajuste económico que contribuyó a relajar las tensiones en los mercados hasta que el deterioro de los bancos irlandeses provocó en verano de 2010 un empeoramiento de la situación que forzó a Irlanda a solicitar un programa de apoyo financiero condicional. Situación similar a la que vivió Portugal meses después.

En marzo de 2012, Grecia tuvo que adoptar un nuevo paquete de ayuda económica debido a la falta de confianza que generaba su situación macroeconómica. La desconfianza de los inversores, impulsó al alza las primas

de riesgo soberano y generó tensiones cambiarias y bursátiles que no tardaron en extenderse a otros países de la Eurozona. Además, el problema de la deuda soberana que mantenían los bancos seguía frenando la recuperación económica<sup>4</sup>.

#### **4.2. Segundo periodo: recrudecimiento de la crisis 2012-2013**

A comienzos de 2012 la situación de los mercados financieros de la UME comenzó a repuntar, a esta mejora contribuyeron las medidas de política monetaria del BCE, los programas de rescate y los avances en el proceso de supervisión supranacional y homogeneización de los criterios de liquidez y solvencia. Además, se adelantó la puesta en marcha del Mecanismo Europeo de Estabilidad<sup>5</sup> (MEDE), se firmó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UME, que incorpora el Pacto Fiscal, y la Comisión Europea presentó el primer informe anual del Mecanismo de Alerta, diseñado para detectar y corregir situaciones macroeconómicas de riesgo.

En abril de 2012 comienza un nuevo episodio de crisis que genera nuevas tensiones, sobre todo en Italia, España, Grecia y Chipre. Las entidades de crédito de estos países solicitaron financiación externa al Eurosistema que respondió con condiciones muy restrictivas, lo que propició la fragmentación financiera entre países dentro de la UME y supuso una pérdida de la efectividad de la política monetaria común. El resultado fue un elevado incremento de las primas de riesgo de algunos países, un mayor descenso de

---

<sup>4</sup> Banco de España (2017): “Informe sobre la Crisis Financiera y Bancaria en España 2008-2014”, pp. 72-76

<sup>5</sup> “El MEDE es un mecanismo permanente de resolución de crisis económicas para países de la zona euro. Su finalidad es movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad financiera, bajo una estricta condicionalidad, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto o de sus Estados Miembros. Con este fin, el MEDE podrá obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos con sus propios miembros, entidades financiera y terceros” (Gobierno de España, Ministerio de Economía y Empresa, 2018).

las cotizaciones y valores bursátiles en los países más vulnerables, y la depreciación del tipo de cambio del euro frente al dólar.

La gravedad de la situación llegó incluso a poner en duda la supervivencia del proyecto de moneda única. Ante este temor, se adoptaron una serie de acuerdos encaminados a completar la UME y se iniciaron los pasos para la constitución de una Unión Bancaria. Este nuevo proyecto comienza con el establecimiento de un sistema de supervisión centralizado (Mecanismo Único de Supervisión), con el BCE como pilar central<sup>6</sup>.

### **4.3. Arquitectura institucional europea**

Tras la crisis financiera internacional de 2008, se adoptaron en Europa políticas de austeridad poco compatibles con la UME que debilitaron aún más la demanda agregada y dieron lugar a desequilibrios fiscales y macroeconómicos y extendieron la crisis al ámbito soberano.

De acuerdo con Millaruelo (2013), la crisis puso de manifiesto las deficiencias en los mecanismos de vigilancia económica de las instituciones de la UME para prevenir y solucionar estos desequilibrios de manera rápida y eficaz.

Con el propósito de pasar de una supervisión nacional a una supervisión supranacional, la UE ha desarrollado instrumentos dirigidos a coordinar la regulación prudencial y homogeneizar los criterios de liquidez y solvencia en los países de la UME.

Desde 2010, las reformas en su entramado institucional han intentado dar respuesta al fallo en la vigilancia, al carecer de mecanismos para identificar y prevenir la acumulación de desequilibrios macroeconómicos como la pérdida de competitividad, la excesiva acumulación de riesgo en el sector inmobiliario,

---

<sup>6</sup> Banco de España (2017): "Informe sobre la Crisis Financiera y Bancaria en España 2008-2014", pp. 144-148

el elevado endeudamiento privado y desequilibrios fiscales de los países. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la inestabilidad fue alcanzando a diferentes países por la estrecha conexión soberana, bancaria y económica que mantenían hasta adquirir una dimensión sistemática en 2011 comprometiendo la unidad de la política monetaria y de la UME.

Ante esta situación, se hizo patente la necesidad de avanzar en la supervisión supranacional de los bancos europeos tanto en el ámbito macroprudencial como en el microprudencia. Por ello, aparecieron en Europa tres iniciativas legislativas: Six-Pack, Two-Pack y Fiscal Compact dirigidas a reforzar la gobernanza y supervisión nacionales a través de la creación de un marco de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, y la entrada en funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, encargada de la supervisión macroprudencial. Por otro lado, la UME carecía de mecanismos capaces de gestionar y solucionar situaciones de crisis bancarias como la que se estaba viviendo, por lo que también se puso en marcha la creación de un programa de integración bancaria a través del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), integrado por tres autoridades supervisoras europeas encargadas la supervisión microprudencial: la Autoridad Bancaria Europea (EBA), la Autoridad Europea de Mercados (ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA)<sup>7</sup>.

## **5. NECESIDAD DE UNA UNIÓN BANCARIA**

Después de ver la evolución y consecuencias de la crisis financiera en la zona del euro y las carencias de su arquitectura institucional, es necesario abordar la necesidad de una Unión Bancaria.

Asegura el Banco Central Europeo (2019) que la necesidad de una Unión Bancaria se hizo patente tras la crisis financiera de 2008 y la posterior crisis de deuda soberana de los países de la zona del euro. Dentro de la Eurozona, los

---

<sup>7</sup> Banco de España (2017): “Informe sobre la Crisis Financiera y Bancaria en España 2008-2014”, pp. 76-77



estrechos vínculos entre las finanzas públicas y el sector bancario generaron problemas que se propagaron con facilidad y crearon tensiones financieras en otros países de la UE, provocando que los contribuyentes fueran los primeros en hacer frente al rescate bancario tras la crisis. Por ello, la creación de una Unión Bancaria se hizo fundamental para lograr una auténtica Unión Económica y Monetaria que asegurase la aplicación coherente de la normativa bancaria común en todos los países participantes para crear un mercado financiero más unificado, transparente y seguro.

De acuerdo con la Comisión Europea (2017), la crisis puso de manifiesto las deficiencias y problemas que sufría la UME y que impedían la convergencia real de los países y sus economías:

- La integración financiera que se había logrado desde la implantación del euro se deterioró debido a que las condiciones de financiación de las empresas dependían de su localización geográfica, esto se podría solucionar con una Unión Bancaria capaz de homogeneizar los requisitos de financiación.
- La evidente interdependencia existente entre el sector bancario y los gobiernos de los países colocaba a las finanzas públicas y al sector financiero en una posición más vulnerable ante los choques económicos y dificulta la integración económica de la Eurozona.
- Las entidades financieras y los gobiernos de los países no fueron capaces de absorber de forma individual las consecuencias de la crisis debido a los elevados niveles de deuda soberana de algunos países y a su dificultad de financiación. Además, la deuda pública y privada seguía amenazando la rentabilidad y viabilidad de los bancos como fuentes de financiación para la economía.

- Los esfuerzos de la zona del euro por centralizar la política monetaria se veían frenados por las políticas económicas nacionales que reflejaban las circunstancias sectoriales y presupuestarias de cada país.
- Por último, la gobernanza de la UME era poco clara por los desequilibrios entre su arquitectura institucional y la de los organismos intergubernamentales. La falta de confianza que generaba esta situación podría solucionarse con una mejora de la transparencia y de la rendición de cuentas por parte de la UME<sup>8</sup>.

Como ya anticipaba Torres (2015), la crisis financiera mostró la intensidad y rapidez con la que se propagan los problemas del sector financiero. Tras la crisis, se impulsó la adopción de un amplio conjunto de medidas para mejorar la supervisión y regulación del sector bancario. El Mercado Único y la adopción del euro, sentaron las bases para alcanzar un sistema financiero integrado pero la ausencia de mecanismos institucionales y legales únicos dificultó la verdadera integración de los mercados.

La UME ya adolecía de fallos y ausencias en su diseño inicial plasmado en el Tratado de Maastricht. Desde sus inicios presentaba instrumentos de coordinación de las políticas económicas relativos a la inflación, tipos de interés y tipos de cambio, déficit y deuda pública. Pero estos instrumentos eran débiles y dificultaban el avance hacia la convergencia efectiva de las distintas economías de la Eurozona. Mientras que la política monetaria estaba atribuida de forma clara y centralizada al BCE, en el ámbito bancario la competencia de supervisión estaba atribuida a cada uno de los Estados miembros, dando lugar a un gran número de mecanismos heterogéneos de coordinación y vigilancia de las entidades financieras europeas que acabó repercutiendo en su credibilidad y desarrollo. Era necesario, por un lado, una base financiera sólida a nivel europeo, capaz de integrar los mercados financieros y permitir una asignación más eficaz de los capitales y, por otro lado, un instrumento capaz

---

<sup>8</sup> Comisión Europea (2017): “Documento de Reflexión sobre la Profundización de la Unión Económica y Monetaria”, págs. 1-18

de supervisar el sector financiero de forma armonizada y de garantizar la coherencia con la política monetaria.

Para que dentro de la Unión Monetaria los impulsos de las decisiones de política monetaria se transmitirán de manera uniforme en todos los Estados miembros y, para que la confianza en la seguridad de depósitos bancarios sea la misma con independencia del Estado miembro en el que la entidad opere, el sistema financiero ha de ser único y contar con una normativa y supervisión unificada que evite disfunciones y desequilibrios económicos.

La coordinación de las políticas nacionales fue limitada debido a la complejidad y crecimiento de los productos y servicios financieros y del gran volumen de transacciones diarias que se llevaban a cabo entre países. Era necesaria la creación de un marco de cooperación que pudiera gestionar la crisis y mejorar la organización del sistema financiero<sup>9</sup>.

Afirman el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2019) que la necesidad de mejorar los sistemas de regulación y supervisión del sector financiero de la UE, la interdependencia existente entre el sector bancario y los gobiernos nacionales, y la fragmentación del mercado único de los servicios financieros provocado por las medidas nacionales, llevó a los líderes europeos a acordar la necesidad de reforzar la UME a través de la creación de un marco financiero integrado. Así, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona celebrada el 28 y 29 de junio de 2012, se acordó la creación de una Unión Bancaria basada en cuatro elementos esenciales: un Mecanismo Único de Supervisión; un Sistema Único de Resolución; un esquema común de garantía de depósitos, y un código normativo común.

Forman este sistema de supervisión y resolución bancaria no solo los países de la zona del euro sino también todos aquellos Estados miembros no han adoptado el euro pero quieren formar parte de la Unión Bancaria.

---

<sup>9</sup>Torres X. (2015): "El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales", pp 11-14

Sus objetivos principales son “velar por que los bancos sean sólidos y puedan resistir a futuras crisis financieras, evitar situaciones en las que se utilice el dinero de los contribuyentes para salvar los bancos en quiebra, reducir la fragmentación del mercado armonizando la normativa del sector financiero, reforzar la estabilidad financiera en la zona del euro y la UE en su conjunto” (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2019).

Según el Banco Central Europeo (2018), estos objetivos se pretenden lograr a través de normativas y estándares administrativos comunes de supervisión, reestructuración y resolución de las entidades de crédito. De esta forma se quiere conseguir un trato igual de las actividades bancarias independientemente del país en que estén radicadas.

## **6. SUPERVISIÓN BANCARIA EN EL ÁREA DEL EURO**

A continuación se exponen los cuatro pilares fundamentales en los que se basa la Unión Bancaria: el Mecanismo Único de Supervisión; el Mecanismo Único de Resolución; el Sistema de Garantía de Depósitos, y el código normativo único.

### **6.1. Mecanismo Único de Supervisión**

Según Torres (2015), el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) está formado por el Banco Central Europeo (BCE) y las Autoridades Nacionales Competentes (ANC) de los países de la Eurozona. Entra en funcionamiento en noviembre de 2014 y sus tres principales objetivos son: garantizar la seguridad y solidez del sistema bancario europeo; reforzar la integración y la estabilidad financieras; y lograr una supervisión homogénea en la zona del euro.

Participan en el MUS todos los países del Eurosistema así como países miembros de la UE que, aun no habiendo adoptado la moneda única, desean formar parte del sistema de supervisión. Según los criterios recogidos en el Reglamento Marco del Mecanismo Único de Supervisión, el BCE hace una

distinción entre entidades “significativas”, sobre las cuales ejerce una supervisión directa y el resto de entidades denominadas “menos significativas” sobre las cuales ejerce una supervisión indirecta al tiempo que las ANC efectúan la supervisión directa. (Véase TABLA 6.1.: Distribución de tareas del MUS).

En cuanto a su regulación, el Reglamento del MUS (Reglamento 1024/2013), atribuye al BCE tareas específicas de supervisión prudencial de las entidades de crédito de los Estados miembros participantes y el Manual de Supervisión fija los procedimientos para el desarrollo de la supervisión.

#### 6.1.1. Competencias

El Reglamento del MUS asigna al BCE la mayoría de funciones de supervisión prudencial. Entre ellas se encuentran “las de autorizar el inicio de la actividad de las entidades de crédito; autorizar la adquisición de participaciones cualificadas; garantizar el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de requerimientos prudenciales y de gobernanza; llevar a cabo la supervisión consolidada de las entidades de crédito; realizar procesos de revisión supervisora y pruebas de estrés; participar en la supervisión de conglomerados financieros; llevar a cabo las tareas relacionadas con la supervisión de los planes de recuperación de las entidades y la adopción de medidas de intervención temprana, y aumentar la exigencia de las medidas macroprudenciales aplicadas por las autoridades nacionales” (Torres, 2015, pp. 8)

Las ANC tienen un papel esencial dentro del sistema de supervisión. Siguen manteniendo ciertas funciones dentro de su competencia exclusiva pero también cuentan con tareas propiamente asignadas a las ANC, como la supervisión directa de las “entidades menos significativas” y nuevas funciones

como la participación en el proceso de toma de decisiones del MUS y la participación en redes de expertos y grupos de trabajo del MUS<sup>10</sup>.

#### 6.1.2. Adopción de decisiones

El Consejo de Supervisión es el encargado de planificar y llevar a cabo las tareas de supervisión, así como de proponer al Consejo de Gobierno del BCE los proyectos de decisión para que los apruebe conforme al procedimiento de “no objeción” (Véase TABLA 6.2.: Procedimiento de no objeción). Todas las decisiones del Consejo de Gobierno del BCE deben ser fruto del examen exhaustivo de información objetiva y transparente y tener presente el interés de la UE en su conjunto<sup>11</sup>.

#### 6.1.3. Estructura operativa

Se han creado cuatro Direcciones Generales para llevar a cabo las funciones de supervisión en colaboración con las ANC. En concreto, las Direcciones Generales de Supervisión Microprudencial I y II, encargadas de la supervisión directa de las “entidades significativas”; la Dirección General de Supervisión Microprudencial III, encargada de la supervisión indirecta de las “entidades menos significativas”; y la Dirección General de Supervisión Microprudencial IV que presta servicios y asesoramiento a todas las entidades de crédito supervisadas por el MUS. De forma adicional, una Secretaría ayuda al Consejo de Supervisión preparando las reuniones y resolviendo cuestiones jurídicas. (Véase TABLA 6.3.: Organización de las unidades de supervisión del MUS dentro del BCE)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Torres X. (2015): “El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales”, pp 15-26

<sup>11</sup> Banco Central Europeo (2014): “Guía de Supervisión Bancaria”, pp. 13-14

<sup>12</sup> Ídem pp. 15-16

#### 6.1.4. Ciclo de supervisión

El proceso de supervisión de las entidades de crédito en Europa se rige por los Acuerdos de Basilea y se encuentra armonizado por el código normativo único. A través de la División de Metodología y Elaboración de Normas, el BCE revisa y actualiza regularmente estos aspectos para asegurar resultados de supervisión eficientes y homogéneos.

El MUS cuenta con un Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora (PRES) formado por tres elementos principales: el Sistema de Evaluación de Riesgos (SER), los Procesos de Autoevaluación del Capital (PAC) y de la Liquidez (PAL), y una metodología de cuantificación que permite detectar las necesidades de capital y liquidez de las entidades de crédito. El PRES requiere que los supervisores revisen la forma de operar de las entidades de crédito, sus mecanismos de gobernanza y su situación de capital y de liquidez para evaluar los riesgos a los que puedan estar expuestas de forma individual y en relación con el conjunto del sistema financiero<sup>13</sup>.

#### 6.1.5. Supervisión en el MUS

Todas las entidades de crédito que forman parte del MUS son supervisadas según el principio de proporcionalidad y aplicando la misma metodología y procedimientos. Para ello, la División de Planificación y Coordinación de Programas de Evaluación Supervisora se encarga de definir las prioridades estratégicas y de supervisión para las “entidades significativas” y recoge la naturaleza, profundidad y frecuencia de las actividades supervisoras definidas para cada entidad. Por otro lado, la planificación operativa de inspecciones e investigaciones, corre a cargo de los equipos conjuntos de supervisión (ECS), encargados de concretar el calendario, objetivos y actividades de supervisión.

El BCE, en su misión de asegurar la viabilidad de las entidades de crédito significativas, les exige el cumplimiento de requisitos prudenciales, la solidez de la gestión y la suficiente cobertura de riesgos. Si se infringen estos

---

<sup>13</sup> Banco Central Europeo (2014): “Guía de Supervisión Bancaria”, pp. 19-20

requisitos o se incumplan decisiones o reglamentos en materia de supervisión, se pueden imponer sanciones o multas coercitivas a las entidades de crédito o a sus órganos directivos.

Aunque los mayores esfuerzos se destinan a la supervisión de las “entidades significativas”, la crisis financiera demostró que las entidades de crédito pequeñas también pueden amenazar la estabilidad financiera. Por ello, el BCE supervisa también las “entidad no significativas”, previa consulta de las Autoridades Nacionales Competentes, cuando lo crea necesario para garantizar la aplicación homogénea de los estándares de supervisión<sup>14</sup>.

## **6.2. Mecanismo Único de Resolución**

El Mecanismo Único de Resolución (MUR) nace en 2014 y, junto con el MUS, representa uno de los pilares en los que se basa la Unión Bancaria. Se encuentra regulado por el Reglamento 806/2014 y la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y es el organismo europeo encargado de solucionar los eventuales problemas bancarios que puedan surgir tanto a nivel nacional como europeo. En concreto, se encarga de decidir las medidas a tomar cuando los bancos se encuentren en quiebra o en peligro de quiebra, estableciendo las acciones necesarias para su recuperación, la adopción de posibles rescates y la puesta en marcha de programas que aseguren la viabilidad de la banca europea.

Su objetivo principal es homogeneizar las medidas de los Estados miembros para asegurar una resolución ordenada de los bancos en quiebra o en peligro de quiebra de manera que el impacto sea mínimo para la economía real, los contribuyentes y las finanzas públicas de los Estados miembros participantes de la Unión Bancaria..

En cuanto a su estructura, el MUR está formado por la Junta Única de Resolución (SRB) y el Fondo Único de Resolución.

---

<sup>14</sup> Banco Central Europeo (2014): “Guía de Supervisión Bancaria”, pp. 8-27



La Junta Única de Resolución actúa de forma proactiva anticipándose a los posibles impactos negativos que pueda tener un fracaso bancario. tiene como fin mantener la estabilidad de las Instituciones bancarias y la continuidad de los servicios bancarios en caso de una crisis financiera. Se trata de una autoridad de resolución que actúa de forma rápida y proporcionada para hacer cumplir el régimen de resolución de los bancos evitando rescates futuros.

El Fondo Común de Resolución está formado por las aportaciones de los bancos de los Estados miembros de la UME y se emplea para la resolución de bancos en quiebra a escala supranacional una vez agotadas otras vías como la recapitalización interna.

La forma de actuar del Mecanismo Único de Resolución se lleva a cabo en tres etapas. Primero, el BCE notifica a la Junta Única de Resolución la existencia de un banco quiebra o en peligro de quiebra, para que decida si es apropiado aplicar la legislación nacional para liquidar el banco en cuestión o si es necesario adoptar un sistema de resolución determinando los instrumentos y la utilización del Fondo Único de Resolución. En ese caso, una vez aprobado por la Junta, el sistema entra en vigor a las 24 horas y la Junta debe asegurarse de que las autoridades nacionales de resolución del país del banco intervenido adopten las medidas pertinentes<sup>15</sup>.

### **6.3. Sistema de Garantía de Depósitos**

El informe de los cinco presidentes “Realizar la Unión Económica y Monetaria europea” (2015), identificó, como paso esencial para completar la Unión Bancaria, la creación de un Sistema de Garantía de Depósitos a nivel europeo que permitiera reducir la vulnerabilidad de los depositantes y aumentar la resistencia de la Unión Bancaria frente a futuras crisis financieras a través de una cobertura sólida y uniforme para todos los depositantes independientemente de su ubicación geográfica dentro de la Unión Bancaria. Este sistema garantiza una gestión más rápida y eficiente de las entidades

---

<sup>15</sup> Hernández, L. A. (2017) “¿Qué es el Mecanismo Único de Resolución?”, Rankia España.

financieras y es capaz de absorber el riesgo mejor que cualquier sistema nacional.<sup>16</sup>

Según el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2019), las mejoras de la normativa de la UE en este ámbito se han dirigido a asegurar la estabilidad financiera del mercado único a través de la unificación de las medidas de protección de los depositantes para evitar las retiradas masivas de fondos provocadas por el “pánico bancario” en casos de insolvencia.

El fin de los sistemas de garantía de depósitos es que, en caso de quiebra bancaria o de que no se pueda disponer de los depósitos, cada Estado miembro reembolse a los depositantes hasta cierto límite. Además, bajo la normativa sobre reestructuración y resolución bancarias de la UE, los sistemas de garantía también pueden financiar la resolución de bancos para evitar su quiebra.

Para que este sistema sea posible, todos los bancos han de formar parte de un sistema de garantía al que realizan aportaciones dependiendo de factores como el riesgo. El sistema de garantía reúne todas las aportaciones en un mismo fondo, de manera que, cuando un banco quiebra, los sistemas de garantía puedan reembolsar, hasta cierto límite por banco, a los depositantes titulares de depósitos protegidos.

#### **6.4. Código Normativo Único**

De acuerdo con el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2019), el código normativo único tiene como fin eliminar las diferencias legislativas entre los Estados miembros, garantizar un nivel de protección homogéneo de los depositantes, establecer requisitos de capital para los bancos, así como condiciones de competencia equitativas y regular la prevención y gestión de los bancos en quiebra en toda la UE.

---

<sup>16</sup> Juncker, J. (2015): “Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea”, Informe de la Comisión Europea, págs. 13-14

La normativa está compuesta por el Reglamento 575/2013 sobre requisitos de capital, la Directiva 2013/36 sobre requisitos de capital IV, la Directiva 2014/49 sobre sistemas de garantía de depósitos y la Directiva 2014/59 sobre reestructuración y resolución bancarias.

El Reglamento 575/2013 establece requisitos de capital y liquidez:

- En cuanto a los requisitos de capital, exige a los bancos que reserven capital suficiente para mantener su solvencia y cubrir pérdidas inesperadas en caso de crisis, la cantidad requerida depende del riesgo de los activos de cada banco.

Dependiendo del nivel de calidad y riesgo, encontramos varios tipos de capital. El “capital de nivel 1” se destina a garantizar la solvencia y continuidad de la actividad financiera. El “capital de nivel 2” se destina a absorber pérdidas en caso de liquidación y permite reembolsar el dinero de depositantes y acreedores preferentes en caso de insolvencia del banco.

- En cuanto a los requisitos de liquidez, los bancos deben mantener activos líquidos de alta calidad suficientes para cubrir las salidas de liquidez durante un periodo de treinta días.

La Directiva 2013/36 establece normas sobre colchones de capital, remuneración e incentivos de los banqueros, supervisión prudencial y gobierno corporativo:

- Para garantizar que los bancos disponen de una base de capital suficiente en épocas de bonanza que les permita hacer frente a los periodos de crisis, todos ellos deben mantener un “colchón de conservación del capital” para conservar el capital del banco y un “colchón de capital anticíclico” para que los bancos mantengan una cantidad adicional de capital en épocas de prosperidad cuando el crédito crece de forma que en épocas de crisis se pueda liberar este colchón para que el banco pueda seguir concediendo préstamos.

Asimismo, los estados pueden exigir a los bancos que mantengan un colchón de “capital de nivel 1” para prevenir y paliar a largo plazo los riesgos sistémicos que puedan afectar negativamente a la economía.

El colchón de capital es obligatorio para las “entidades de importancia sistémica mundial” debido al elevado riesgo que representan estas entidades para el sistema financiero mundial y las posibles consecuencias que tendrían en la economía si llegasen a la quiebra.

## **7. FUTURO DE LA UNIÓN MONETARIA Y ECONÓMICA EUROPEA**

A pesar de los grandes pasos dados hacia la integración financiera y Unión Bancaria de los países de la zona del euro vistos en los apartados que preceden, es necesaria una mayor convergencia a nivel de toda Europa capaz de garantizar un sistema financiero fuerte y resistente a futuros choques económicos.

De acuerdo con Roig M. (2018), el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea asegura que la Unión Bancaria presenta ineficiencias que necesitan ser solucionadas.

La forma de operar del BCE en su función de supervisión bancaria, dificulta la identificación temprana de crisis bancarias. Esto se debe a que los criterios objetivos para intervenir de forma temprana una entidad no están suficientemente definidos, lo que evitaría contagios a otras entidades. Además, se carece de indicadores con umbrales claros capaces de determinar el nivel de deterioro de las entidades supervisadas.

Otro hecho que propicia la ineficiencia es la frecuencia bianual del análisis de entidades que requieren una actuación temprana, en su lugar, un seguimiento constante permitiría reaccionar ante deterioros significativos de la posición financiera de las entidades bancarias.

Existen también ineficiencias en la coordinación entre el BCE y la Junta Única de Resolución. Cuando un banco entra crisis, el BCE decide ad hoc la

información de la que debe disponer la Junta y, si la situación financiera del banco empeora, la Junta ha de pedir formalmente la información adicional siguiendo todos los trámites burocráticos y de aprobación requeridos, lo cual retrasa y dificulta el proceso de resolución.<sup>17</sup>

El camino hacia un sistema bancario seguro capaz de resistir todo tipo de turbulencias no ha finalizado debido, entre otras razones, a que los países no logran ponerse de acuerdo en el funcionamiento y características del Sistema de Garantía de Depósitos, que sigue en proceso de construcción.<sup>18</sup>

Según la Comisión Europea (2017), para que la profundización de la UME sea posible, los esfuerzos se deben centrar en el fomento del empleo y la justicia social; en lograr el crecimiento, convergencia económica y la estabilidad financiera. Además, para que la UME pueda abrirse a todos los Estados miembros de la UE, el proceso de toma de decisiones debe ser más transparente y se debe garantizar la responsabilidad democrática<sup>19</sup>.

En este sentido, la Comisión Europea presentó en su comunicado "*Further Steps Towards Completing Europe's Economic and Monetary Union*" (2017) una hoja de ruta para profundizar la Unión Monetaria y Económica, con medidas concretas hasta 2025 dirigidas a completar la Unión Bancaria, a lograr una UME más integrada y a incrementar la responsabilidad democrática y reforzar la arquitectura institucional de la zona del euro. (Véase TABLA 7.1.: Hoja de Ruta para profundizar en la Unión Económica y Bancaria). Para ello, la hoja de ruta incluye cinco grandes iniciativas:

1. El establecimiento de un Fondo Monetario Europeo que funcionaría como mecanismo de protección del Fondo Único de Resolución, actuaría como último prestamista en los procesos de resolución bancaria

---

<sup>17</sup> Roig. M. (2018): "El auditor de la UE cuestiona el sistema del BCE para intervenir de forma temprana un banco en crisis", *Expansion*, 16/01/2018

<sup>18</sup> Cinco Días (2018): "Europa camina demasiado lenta para consolidar la Unión Bancaria", *El País Economía* 05/12/2018

<sup>19</sup> Comisión Europea (2017): "Documento de Reflexión sobre la Profundización de la Unión Económica y Monetaria", p.20

- e intervendría y tomaría decisiones de urgencia en la gestión de programas de asistencia financiera.
2. La integración del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en el marco jurídico de la UE para lograr un crecimiento económico más intenso y desarrollar políticas económicas coordinadas entre los países de la zona del euro.
  3. Nuevos instrumentos presupuestarios dirigidos a lograr la estabilidad de la zona del euro en el marco de la UE que servirían de apoyo a las reformas estructurales de los Estados miembros, actuarían como instrumento de convergencia para los Estados que estén en proceso de adoptar el euro y como mecanismo de protección para la Unión Bancaria.
  4. Reforzar el programa de apoyo a las reformas estructurales y movilizar fondos de la UE para apoyar reformas nacionales.
  5. La Creación de un puesto de ministro europeo de Economía y Finanzas que ocupe el cargo de vicepresidente de la Comisión y de presidente del Eurogrupo y permita reforzar la transparencia, coherencia y eficiencia de la política económica de la UE y de la zona del euro<sup>20</sup>.

Gracias al código normativo único, el sector financiero europeo es más seguro que antes de la crisis. Ahora, los avances se dirigen a lograr un sistema de seguridad que evite que los contribuyentes sean los primeros en sufrir los rescates bancarios. El sistema de garantía de depósitos no es suficiente para hacer frente a grandes choques económicos, es necesario un “backstop” que actúe como red de seguridad a través de la creación del Fondo Monetario Europeo, financiado por los países de la Unión Bancaria, y que funcionaría como crédito de la UE hacia los países más afectados. El BCE se encarga del MUS, pero las eventuales consecuencias sufridas por los fallos del sistema financiero son competencia nacional y, por lo tanto, recaen en los contribuyentes. El sentido de este sistema reside en que, si nos encontramos

---

<sup>20</sup> Comisión Europea (2017): “Communication from the Commission: Further Steps Towards Completing Europe’s Economic and Monetary Union: A Roadmap

en una Unión Bancaria, necesitamos que las soluciones también se adopten a nivel europeo<sup>21</sup>.

En diciembre de 2018, el Consejo Europeo tomó importantes medidas dirigidas a alcanzar los objetivos que marcaba la hoja de ruta para completar la Unión Bancaria. En primer lugar, medidas dirigidas a mejorar el marco de resolución bancaria marcando requisitos mínimos de pasivos y fondos propios que garanticen la recapitalización eficaz y ordenada de los bancos. En segundo lugar, un instrumento de moratoria que permite a las autoridades suspender las obligaciones de los bancos que estén en proceso de resolución para facilitar así la estabilidad de la entidad. Por último, nuevos requisitos de capital que tratan de desincentivar la asunción de riesgos excesivos por parte de los bancos.

El nuevo plan bancario también incorpora medidas para impulsar la capacidad de préstamo de los bancos e incrementar su presencia en los mercados de capitales. Por otro lado, para facilitar los flujos de capital y liquidez y asegurar la protección de los depositantes y de las entidades, se ha establecido un marco de cooperación e intercambio de información entre las autoridades encargadas de la supervisión y resolución de los bancos transfronterizos.<sup>22</sup>

Estos son los avances que ha experimentado la Unión Bancaria hasta la actualidad y que pretenden completar la Unión Monetaria y Económica europea para lograr un sistema financiero más estable, seguro y resistente ante futuros choques económicos.

---

<sup>21</sup> (2018): "El backstop: la pieza que falta en la Unión Bancaria para evitar que el ciudadano pague los rescates" *ElEconomista.es* 22/02/2018

<sup>22</sup> Tomasik, M. (2018): " Unión bancaria: el Consejo refrenda un plan de medidas de reducción de riesgos", *Consilium Europa* 04/12/2018

## 8. CONCLUSIONES

La crisis financiera de 2008 puso de manifiesto la debilidad de la arquitectura institucional europea y las carencias que presentaba la UME en sus labores de supervisión y vigilancia. La ausencia de mecanismos institucionales y legales únicos capaces de identificar y prevenir la acumulación de desequilibrios macroeconómicos, adquirieron una dimensión sistemática comprometiendo la unidad de la política monetaria común y de la UME:

- La recuperación económica de los distintos países fue muy desigual y se vio ralentizada por el hecho de que las condiciones de financiación de las empresas dependían de su localización geográfica, existiendo requisitos de financiación muy heterogéneos que impedían la convergencia de los mercados. Era necesaria una base financiera sólida a nivel europeo, capaz de integrar los mercados financieros y de permitir una asignación más eficaz de los capitales.
- Un marco regulatorio basado únicamente en el seguimiento de entidades individuales era incapaz de controlar los riesgos sistemáticos del conjunto de las economías europeas. Además, la gobernanza de la zona del euro y la política monetaria común se veía frenada por las políticas nacionales y los desequilibrios existentes entre la arquitectura institucional de la UME y la de los organismos intergubernamentales. Esto hizo patente la necesidad de avanzar en la integración bancaria y en la supervisión supranacional de los bancos europeos.
- El hecho de que la política monetaria estuviera dirigida por el BCE mientras que las competencias de supervisión bancaria estuvieran atribuidas a los estados miembros, dio lugar a un gran número de mecanismos de coordinación y vigilancia de las entidades financieras europeas que repercutió en su integración, credibilidad y desarrollo. Era necesario un instrumento capaz de supervisar el sector financiero de



forma armonizada y de garantizar la coherencia con la política monetaria.

- Para que dentro de la UME los efectos de las decisiones de política monetaria se transmitieran de manera uniforme en todos los Estados miembros y, para que la confianza en la seguridad de depósitos bancarios fuese la misma con independencia del Estado miembro en el que la entidad opere, el sistema financiero debía contar con una normativa y supervisión unificada capaz de evitar disfunciones y desequilibrios económicos.
- La interdependencia existente entre el sector bancario y los gobiernos de los estados, junto con los altos niveles de deuda soberana, impidieron a los países absorber de forma individual las consecuencias de los choques económicos. Como consecuencia, la crisis soberana de los países de la zona del euro, provocó que los contribuyentes fueran los primeros en hacer frente al rescate bancario. Era necesario mejorar la protección de los depositantes.
- Ante esta situación y, con el fin de armonizar la normativa del sector financiero y reforzar la estabilidad financiera de la zona del euro y de la UE en su conjunto, se acordó en 2012 la creación de una Unión Bancaria basada en cuatro elementos esenciales: un Mecanismo Único de Supervisión; un Sistema Único de Resolución; un esquema común de garantía de depósitos, y un código normativo común que logren un trato igual de las actividades bancarias independientemente del país en que estén radicadas.
- A pesar de los grandes pasos dados hacia la integración financiera, la Unión Bancaria y, en concreto el BCE, siguen presentando ineficiencias en la coordinación y desarrollo de las tareas de supervisión bancaria: la insuficiente frecuencia de supervisión de los bancos y la falta de

criterios objetivos para intervenir entidades y de indicadores claros de los niveles de deterioro.

- La Hoja de Ruta para completar la UME presentada en 2017 por la Comisión Europea, propone cinco grandes iniciativas: el establecimiento de un Fondo Monetario Europeo, la integración del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en el marco jurídico de la UE, Nuevos instrumentos presupuestarios dirigidos a lograr la estabilidad de la zona del euro en el marco de la UE, el apoyo a las reformas estructurales y la movilización de fondos de la UE para reformas nacionales y, la creación de un ministro europeo de Economía y Finanzas.
- En diciembre de 2018, se toman importantes medidas dirigidas a alcanzar los objetivos que marcaba la hoja de ruta para completar la Unión Bancaria. El nuevo plan bancario también pretende impulsar la capacidad de préstamo de los bancos e incrementar su presencia en los mercados de capitales, facilitar los flujos de capital y liquidez y asegurar la protección de los depositantes y de las entidades.

Como hemos podido ver a lo largo de este trabajo, a pesar de los grandes avances en el proceso de completar la Unión Bancaria, todavía queda mucho camino para lograr una plena armonización de las prácticas supervisoras y una verdadera integración económica y monetaria que garantice la fortaleza y seguridad del sector bancario europeo.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldecoa Luzárraga, F.(2002): “La Integración Europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos Tomo II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)”. Editorial Tecnos, Madrid.
- Banco Central Europeo (2014): “Guía de Supervisión Bancaria”.  
Disponibile en:  
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.es.pdf> [consulta 10/08/2018]
- Banco Central Europeo (2018): “La Unión Bancaria”.  
Disponibile en:  
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.es.html> [consulta 12/11/2018]
- Banco de España (2018): “Participantes MUS”  
Disponibile en:  
[https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Participantes\\_4778e8f1b666941.htm](https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Participantes_4778e8f1b666941.htm) [consulta 11/08/2018]
- Banco Central Europeo (2018): “Fases de la Unión Económica y Monetaria (UEM)”  
Disponibile en:  
<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html> [consulta 04/08/2018]
- Banco Central Europeo (2018) “Supervisión Bancaria del BCE: Prioridades supervisoras del MUS para 2018”  
Disponibile en:  
[https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisory\\_priorities\\_2018.es.pdf?3b4a89e9ad114ff7dbdaf156d0f0f564](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisory_priorities_2018.es.pdf?3b4a89e9ad114ff7dbdaf156d0f0f564) [consulta 27/08/2018]
- Banco de España (2018): “El SEBC, el Eurosistema, el BCE y los bancos centrales nacionales”.  
Disponibile en:

[https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/inst/sebc/EI\\_SEBC\\_el\\_Eur\\_51567339e2d0441.html](https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/inst/sebc/EI_SEBC_el_Eur_51567339e2d0441.html) [consulta 12/09/2018]

- Banco de España (2017): “Informe sobre la Crisis Financiera y Bancaria en España 2008-2014” pp.67-76

Disponible en:

[https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis\\_Completo\\_web.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web.pdf) [consulta 4/08/2018]

- Cinco Días (2018): “Europa camina demasiado lenta para consolidar la Unión Bancaria”, El País Economía 05/12/2018

Disponible en:

[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/12/04/mercados/1543948043\\_051652.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/12/04/mercados/1543948043_051652.html) [consulta 10/02/2019]

- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2017): “Sistemas de Garantía de Depósitos”.

Disponible en:

<http://www.consilium.europa.eu/es/policias/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/> [consulta 23/08/2018]

- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2017): “Requisitos de capital para el sector bancario”.

Disponible en:

<http://www.consilium.europa.eu/es/policias/banking-union/single-rulebook/capital-requirements/> [consulta 23/08/2018]

- Comisión Europea (2017): “Comunicado de prensa: La Comisión presenta una Hoja de ruta para profundizar en la Unión Económica y Monetaria europea

Disponible en:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5005\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_es.htm) [consulta 26/08/2018]

- Comisión Europea (2017): “Documento de Reflexión sobre la Profundización de la Unión Económica y Monetaria”, págs. 1-18.

- Comisión Europea (2017): “COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK,

THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on completing the Banking Union”, Bruselas, págs. 3-20

- Comisión Europea (2017): “La Comisión pide la finalización de todos los elementos de la Unión Bancaria para 2018”, Press Release Database, octubre de 2017.

Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3721\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3721_es.htm) [consulta 15/11/2018]

- Comisión Europea (2017): “Communication from the Commission: Further Steps Towards Completing Europe’s Economic and Monetary Union: A Roadmap”

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0821>

- Gobierno de España, Ministerio de Economía y Empresa (2018): “Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)”

Disponible en:

<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.b6c80362d9873d0a91b0240e026041a0/?vgnnextoid=e32f7cb59784c310VgnVCM1000001d04140aRCRD> [consulta 28/08/2018]

- Hernández, L. A. (2017) “¿Qué es el Mecanismo Único de Resolución?”, Rankia España.

Disponible en:

<https://www.rankia.com/blog/bolsa-desde-cero/3595465-que-mecanismo-unico-resolucion> [consulta 20/08/2018]

- Juncker, J. (2015): “Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea”, Informe de la Comisión Europea, págs. 7-15

- Mangas Martín, A. y Liñan Noguerras, D. J. (2002): “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Editorial Tecnos, Madrid.

- Millaruelo A. y del Río A. (2013): “Boletín Económico: Las medidas de política monetaria no convencionales del BCE a lo largo de la crisis”, Boletín Económico del Banco de España.

Disponible en:

- <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBol-etinesRevistas/BoletinEconomico/13/Ene/Fich/be1301-art4.pdf> [consulta 11/08/2018]
- Roig. M. (2018): “El auditor de la UE cuestiona el sistema del BCE para intervenir de forma temprana un banco en crisis”, Expansion, 16/01/2018  
Disponible en:  
<http://www.expansion.com/empresas/banca/2018/01/16/5a5dec83468aebef578b45cd.html>
  - Tamames, R. (1998): “Unión Monetaria y Euro: La Recta Final”. Editorial Espasa-Calpe, Madrid.
  - Tomasik, M. (2018): " Unión bancaria: el Consejo refrenda un plan de medidas de reducción de riesgos”, Consilium Europa 04/12/2018  
Disponible en:  
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/12/04/banking-union-council-endorses-package-of-measures-to-reduce-risk/> [consulta 14/02/2019]
  - Torres X. (2015): “El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales”, pp 11-27  
Disponible en:  
<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBol-etinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/15/NOVIEMBRE%202015/restfin2015291.pdf> [consulta 15/08/2018]
  - (2010) “Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, Diario Oficial de la Unión Europea.  
Disponible en:  
<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf> [consulta 07/08/2018]
  - (2018): “El backstop: la pieza que falta en la Unión Bancaria para evitar que el ciudadano pague los rescates” ElEconomista.es 22/02/2018  
Disponible en:

<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/8957042/02/18/Que-falta-en-el-puzzle-de-la-Union-Bancaria-para-evitar-que-los-contribuyentes-paguen-el-rescate-de-los-bancos-.html>

[consulta 14/02/2019]

## 10. ANEXOS

TABLA 2.1.: Estados Miembros de la Unión Europea (Comisión Europea, 2017)

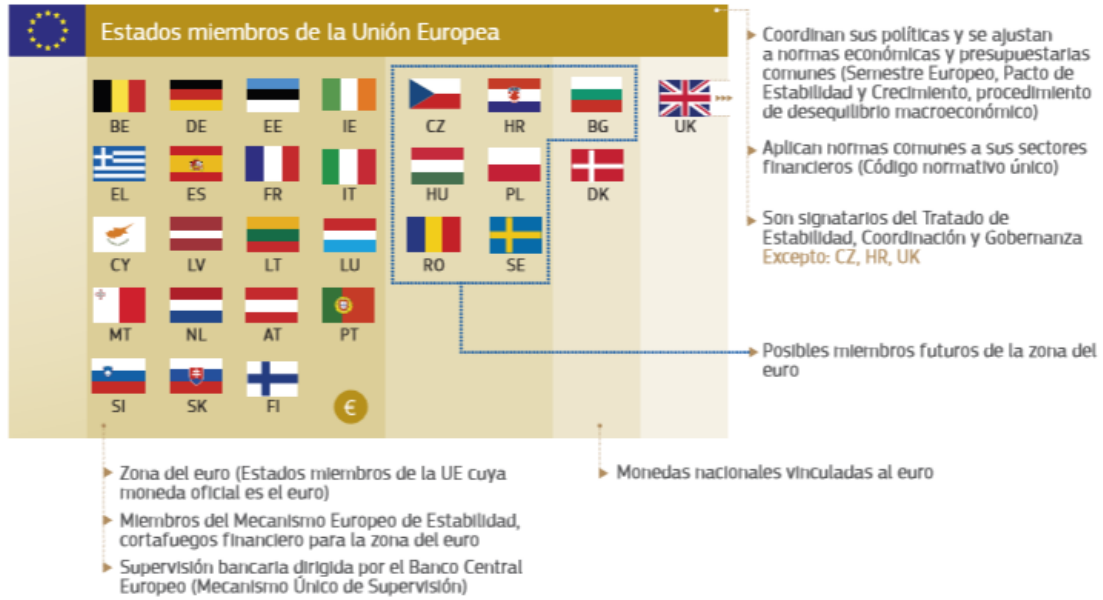


TABLA 6.1.: Distribución de tareas del MUS (Banco Central Europeo, 2014)

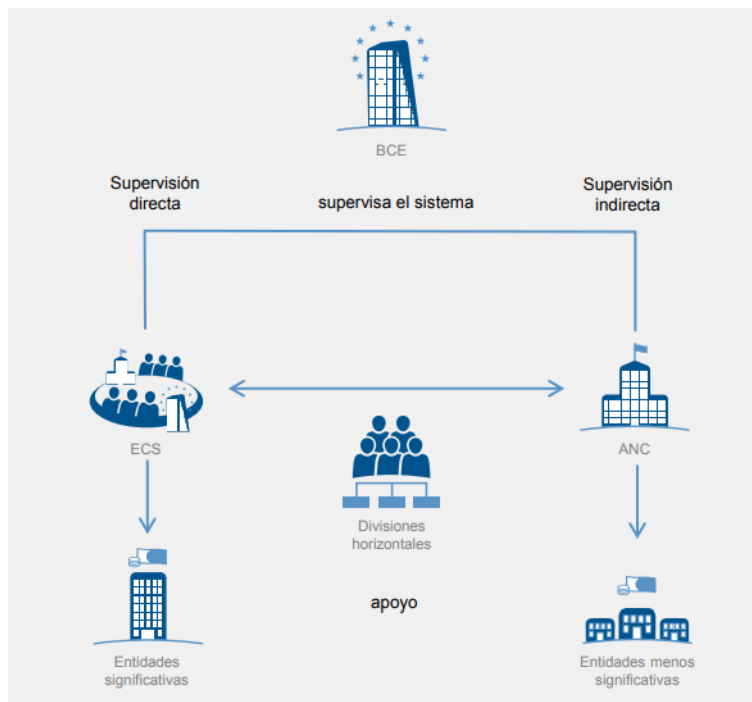




TABLA 6.2.: Procedimiento de no objeción (Banco Central Europeo, 2014)

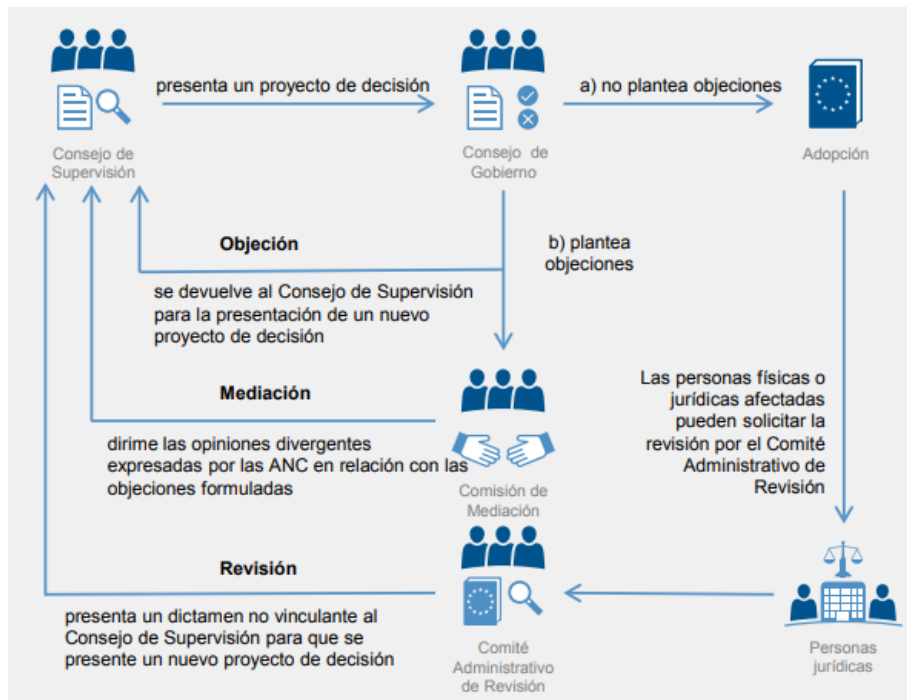


TABLA 6.3.: Organización de las unidades de supervisión del MUS dentro del BCE (Banco Central Europeo, 2014)

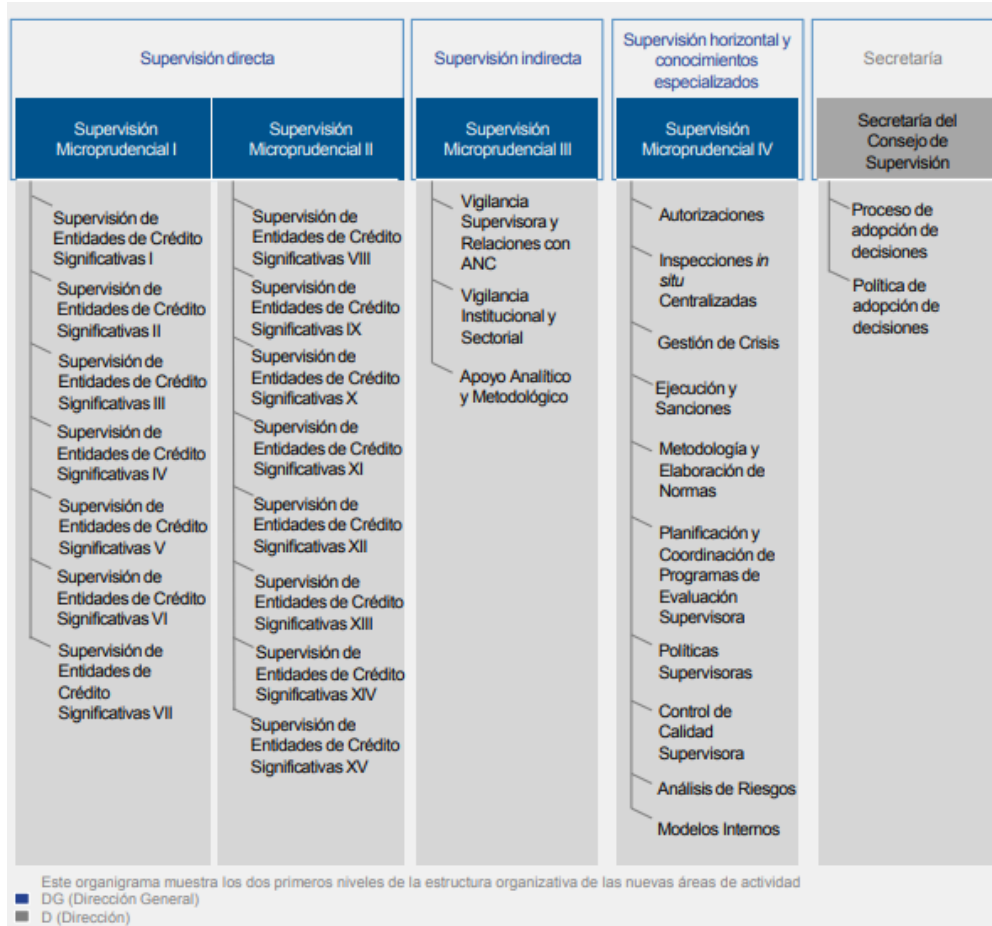


TABLA 7.1.: Hoja de Ruta para profundizar en la Unión Económica y Bancaria (Comisión Europea, 2017)

En 2018	
UNIÓN FINANCIERA	UNIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA
<b>UNIÓN BANCARIA Y DE MERCADOS DE CAPITALES</b> ✓ aprobación de todas las propuestas restantes sobre la Unión Bancaria, incluidas las relativas a la reducción del riesgo, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y un mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución ✓ propuesta de la Comisión sobre un marco propicio para el desarrollo de valores respaldados por bonos soberanos en la zona del euro, al hilo de la labor de la Junta Europea de Riesgo Sistémico	<b>MARCO FINANCIERO PLURIANUAL DE LA UE</b> ✓ aprobación de la propuesta de refuerzo del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales ✓ aprobación de los cambios específicos del Reglamento sobre disposiciones comunes ✓ propuestas de la Comisión para el Marco Financiero Plurianual para después de 2020
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA Y GOBERNANZA EFICAZ</b>	
<b>FONDO MONETARIO EUROPEO</b> ✓ debate sobre la propuesta legislativa <b>MINISTRO EUROPEO DE ECONOMÍA Y FINANZAS</b> ✓ debate a nivel político <b>REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA ZONA DEL EURO</b> ✓ debate sobre la propuesta legislativa	<b>INCORPORACIÓN DEL PACTO PRESUPUESTARIO AL DERECHO DE LA UE</b> ✓ debate sobre la propuesta legislativa <b>DIÁLOGO ENTRE LAS INSTITUCIONES DE LA UE</b> ✓ formalización de las prácticas de diálogo entre el Parlamento Europeo y la Comisión
Para mediados de 2019	
UNIÓN FINANCIERA	UNIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA
<b>UNIÓN BANCARIA Y DE MERCADOS DE CAPITALES</b> ✓ plena operatividad del mecanismo de protección para el Fondo Único de Resolución ✓ puesta en práctica del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos ✓ finalización de todas las iniciativas legislativas pendientes para la Unión de Mercados de Capitales	<b>MARCO FINANCIERO PLURIANUAL DE LA UE</b> ✓ aprobación de las propuestas para después de 2020 sobre el apoyo a las reformas estructurales ✓ aprobación de las propuestas para después de 2020 sobre el mecanismo específico de convergencia para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro ✓ aprobación de la propuesta para después de 2020 sobre una función de estabilización
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA Y GOBERNANZA EFICAZ</b>	
<b>FONDO MONETARIO EUROPEO</b> ✓ aprobación de la propuesta legislativa <b>MINISTRO EUROPEO DE ECONOMÍA Y FINANZAS</b> ✓ entendimiento común	<b>REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA ZONA DEL EURO</b> ✓ aprobación de la propuesta legislativa <b>INCORPORACIÓN DEL PACTO PRESUPUESTARIO AL DERECHO DE LA UE</b> ✓ aprobación de la propuesta legislativa
Posibles pasos adicionales: finales 2019 – 2025*	
UNIÓN FINANCIERA	UNIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA
✓ aplicación continua de las iniciativas de la Unión de Mercados de Capitales ✓ avance hacia la emisión de un activo europeo seguro ✓ cambios del tratamiento reglamentario de las exposiciones a bonos soberanos	✓ aplicación del Marco Financiero Plurianual ✓ plena operatividad de la función de estabilización ✓ simplificación de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA Y GOBERNANZA EFICAZ</b>	
✓ desempeño pleno del ministro europeo de Finanzas como presidente del Eurogrupo y vicepresidente de la Comisión	✓ plena operatividad del Fondo Monetario Europeo ✓ establecimiento de un Tesoro público de la zona del euro