

**La unión bancaria europea: Un decálogo de aportaciones a la consolidación de la UEM y a la salida de crisis (\*)**

**Pablo Podadera Rivera**

**Cátedra Jean Monnet “Ad Personam”**

**Universidad de Málaga (España)**

**1. Necesidad de una unión bancaria europea**

La crisis actual tanto, en la Unión Europea como en la Zona Euro o Unión Económica y Monetaria (UEM), se debe a una gran multitud de causas, cada una de las cuales ha ido provocando sus propios síntomas.

Si nos centramos en el caso específico de la Zona Euro, entre las principales causas de las crisis podemos citar: falta de coordinación y acercamiento fiscal, mala gestión de la política de supervisión y de regulación bancaria, excesiva interconexión entre el sector bancario y el riesgo soberano de los países (“DOOM LOOP” “ciclo vicioso” o “bucle diabólico”) e incluso continuas contradicciones entre la puesta en marcha de una moneda única supranacional y el desarrollo de políticas económicas de excesivo corte nacional.

La puesta en marcha de la moneda única, en los orígenes de la UEM, respondía a la necesidad de un funcionamiento más eficiente del mercado único y, por tanto de la implantación de una unión aduanera. Ambos requieren, a su vez, de grandes dosis de integración económica, financiera y fiscal.

Si bien se han producido avances en la integración económica en la generalidad de la UE e incluso en la integración financiera en la Zona Euro, la capacidad de la UEM, para enfrentarse a la crisis tanto económica como financiera está muy mermada, debido, entre otros, a la debilidad que presenta en la gestión de la crisis bancaria, todo ello provocado por la falta de políticas de un mayor corte supranacional.

En este sentido, de acuerdo con el Informe de “Tommaso Padoa-Schioppa Grop” (2012), como el fracaso de los mercados financieros se encuentra en el núcleo fatal de la crisis, la estabilidad financiera en la UEM requiere de un marco global que implica avanzar hacia una unión bancaria.

**2. Hoja de ruta para el fortalecimiento de la UEM y de la puesta en marcha de la unión bancaria europea**

La hoja de ruta para lograr el fortalecimiento de la UEM ya ha quedado establecida<sup>1</sup> por las autoridades competentes para tal fin (Consejo Europeo, Comisión Europea, Eurogrupo y Banco Central Europeo).

---

<sup>1</sup> Disponible en:

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf)

Básicamente, se trata de un recorrido de tres etapas en las que ir completando los marcos financiero, presupuestario y económico integrados, a la vez que ir avanzando en el progreso de legitimidad democrática y de responsabilidad de los acuerdos (hacia la unión política).

En la primera etapa, entre finales de 2012 y 2013, el objetivo es conseguir la estabilidad fiscal y romper con la interconexión entre los riesgos soberanos y los bancos. En lo que se refiere al marco financiero integrado, deberá estar operativo el Mecanismo Único de Supervisión (MUS)<sup>2</sup> y el de Regulación Única; deberán estar armonizados los fondos de garantía de depósitos nacionales así como los marcos nacionales de resolución; y se habrá realizado la capitalización directa de los bancos a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). En lo que respecta al marco presupuestario integrado, estará en funcionamiento el Six pack<sup>3</sup>, Two pack<sup>4</sup> y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG). Por su parte, en el marco económico integrado, en aplicación del artículo 11 del TECG, estará establecido el marco de cooperación ex ante para las reformas de política económica.

En la segunda etapa, entre 2013 y 2014, el objetivo es ir completando el marco financiero integrado y promoviendo políticas estructurales sólidas a nivel nacional; incentivos financieros ligados a acuerdos contractuales, en el plano presupuestario; o acuerdos contractuales integrados adoptados en el semestre europeo.

La tercera etapa, desde 2014 en adelante, estará dedicada al establecimiento de un sistema de absorción de choques específicos de un país de la UEM<sup>5</sup>.

Asimismo, la hoja de ruta hacia una unión bancaria también quedó instituida en la Comunicación de la Comisión Europea COM (2012) 510 final.

En este sentido, una posible secuencia de la unión bancaria europea hasta primeros de 2015, según Nicolas Véron (2013), puede verse en la siguiente tabla.

---

<sup>2</sup> El Consejo de Ministros de la UE aprobó el 15 de octubre del presente la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión, quedando aún por definir el mecanismo de resolución

<sup>3</sup> Seis instrumentos legislativos de supervisión de la política económica de los Estados miembros de la UE, que consisten en cuatro herramientas de política fiscal (dos reglamentos para reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, un tercero que imponga sanciones en caso de incumplimiento de los dos anteriores en los Estados miembros de la zona euro y una directiva referida a los marcos fiscales nacionales) y dos reglamentos de procedimiento (identificación y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos) y de regulación (imposición de sanciones en caso de incumplimiento a países de la zona euro)

<sup>4</sup> Dos reglamentos para el refuerzo de la supervisión presupuestaria, que entraron en vigor a finales de mayo de 2013. implican una mayor transparencia en las decisiones presupuestarias adoptadas por los Estados miembros, una coordinación reforzada en la zona del euro a partir del ciclo presupuestario de 2014, y el reconocimiento de las necesidades especiales de los Estados miembros de la zona del euro sometidos a fuertes presiones financieras

<sup>5</sup> Ver a este respecto Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg, Jann Spiess (2013).

**Tabla 1: Secuencia del proceso de la unión bancaria europea**

	2013	2014	2015
Primer trimestre		<p>Inicio de la transposición de la DRRB en la legislación nacional de los Estados miembros.</p> <p>Finalización del sistema europeo de toma de decisiones anterior al traspaso de la reestructuración bancaria.</p> <p>Inicio del balance de evaluaciones realizadas por el BCE anterior al traspaso, con la cooperación de los supervisores nacionales.</p>	<p>Mayor acumulación de capacidades de supervisión del BCE.</p> <p>Ajuste del mecanismo de resolución bancaria europea sobre la base de las lecciones aprendidas durante el traspaso.</p> <p>Armonización de la regulación de las actividades bancarias de la UE.</p> <p>Preparación y negociación de los cambios necesarios en el Tratado.</p>
Segundo Trimestre		<p>Finalización de la transposición de la DRRB en los distintos Estados miembros y finalización del balance de evaluaciones anterior al traspaso.</p> <p>Pruebas de resistencia correspondientes, coordinadas por ABE (Autoridad Bancaria Europea)</p> <p>Inicio de la preparación de los planes de reestructuración para los bancos con problemas.</p>	
Tercer trimestre	<p>Publicación del Reglamento Único de Supervisión (MUS)</p> <p>Inicio del funcionamiento del Banco Central Europeo (BCE) con capacidad de supervisión propia.</p> <p>Decisiones de los Estados miembros de la UE no euro a</p>	<p>Decisiones sobre los planes de reestructuración para los bancos con problemas.</p> <p>Anuncio de los resultados de las evaluaciones y pruebas de estrés.</p>	

	<p>unirse o no al MUS desde el principio.</p> <p>Progreso hacia la finalización de la Directiva sobre Resolución y Recuperación Bancaria (DRRB)</p>	<p>Comunicación de los Planes de Reestructuración.</p>	
Cuarto trimestre	<p>Adopción de la DRRB y de la Directiva sobre el Esquema de Garantía de Depósitos (EGD)</p> <p>Revisiones previas de activos de calidad por las autoridades nacionales en previsión del traspaso en 2014.</p> <p>Clarificación del sistema europeo de toma de decisiones sobre la reestructuración bancaria en la fase de pre-entrega.</p> <p>Negociaciones entre el BCE y los supervisores nacionales sobre el pre-traspaso y futuras modalidades de cooperación</p>	<p>Recapitalización de los bancos no gravemente subcapitalizados, impulsada por los mercados.</p> <p>Aplicación de los planes de reestructuración para los bancos en dificultades, con fondos de los Estados miembros en la medida necesaria y de rescate en la medida de lo posible.</p> <p>Traspaso efectivo de la autoridad para la supervisión directa al BCE.</p>	

Fuente: Elaboración propia a partir de Nicolas Véron (2013)

A partir de esa fecha, siguiendo al mismo autor, restaría por llevar a cabo la implementación de los cambios en el Tratado, así como la transición hacia una unión bancaria permanente, lo cual conlleva: ajustes del MUS, que podría incluir más autonomía de la política monetaria e igualdad de derechos y responsabilidades para los Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona euro; creación de un régimen de insolvencia para los bancos; establecimiento de un régimen europeo de resolución especial para los bancos y de la autoridad europea de resolución que lo administre; creación de un sistema europeo de seguro de depósitos, con financiación adecuada y respaldo fiscal europeo. Finalmente, se llevaría a cabo una reforma más amplia de la UE (unión fiscal, unión económica y unión política) para garantizar el marco normativo y una mayor sostenibilidad de la estructura institucional.

### **3. Un decálogo de aportaciones de la unión bancaria europea a la consolidación de la UEM y a la salida de crisis**

Como ya se ha dicho, la unión bancaria europea es uno de los elementos, que junto a la unión fiscal (políticas fiscales sólidas y soberanía fiscal compartida), la unión económica (mercado único efectivo y economías competitivas) y la unión política, entendida como el control democrático (responsabilidad democrática y legitimación) de las decisiones, clave para el perfeccionamiento de la Unión Económica y Monetaria en Europea.

El principal objetivo de la unión bancaria europea es la mutualización de los riesgos bancarios en los países que la integren para resolver el círculo vicioso entre dichos riesgos y los riesgos soberanos.

La configuración de la unión bancaria que propone la Comisión Europea<sup>6</sup> contiene cuatro elementos fundamentales<sup>7</sup> que son: la supervisión bancaria integrada para las entidades bancarias en el seno de la UE; un sistema común de garantía de los depósitos; un único fondo de resolución de crisis bancarias; y una regulación unificada (*single rule book*).

El siguiente podría ser un decálogo de aportaciones de la puesta en marcha de la unión bancaria al perfeccionamiento de la UEM y, por ende, a la salida de la actual crisis en la zona euro, en particular, y en la UE, en general, así como de previsión de futuras crisis.

1. Resistencia a las dinámicas pro-cíclicas. Teniendo en cuenta el carácter impredecible de crisis futuras, es esencial que todos los países refuercen la resistencia de sus sectores bancarios ante perturbaciones internas y externas (convergencia con la nueva normativa Basilea III que entrará en vigor en 2014 y que se aplicará al 100% en 2019). A esto coadyuvaría la figura del Supervisor Único.
2. Un sistema bancario fuerte y resistente como base de un crecimiento económico sostenible. Los bancos son cruciales en el proceso de intermediación crediticia entre ahorradores e inversores. Los bancos proporcionan servicios críticos a clientes particulares, pequeños y medianas empresas, grandes corporaciones y gobiernos, que

---

<sup>6</sup> Memorando de la Comisión Europea MEMO 12/413, *The Banking Union*, de junio de 2012, actualizado en los documentos MEMO 12/478 y MEMO 12/656.

<sup>7</sup> Ver a este respecto, Bérges, A., Ontiveros, E., Valero, F.J. (2012)

- dependen de estos servicios para llevar a cabo sus actividades diarias, tanto dentro como fuera del país. (Convergencia con Basilea III)
3. Concepción de un Banco Central Europeo para un sistema financiero europeo que no contemple solo la estabilidad de precios, sino funciones supervisoras, reguladoras, de prestamista en situaciones límite, banquero y prestamista de los Estados miembros (compra y venta de bonos estatales, emisión de eurobonos... como lo hace bancos centrales como la FED, el de Japón o Inglaterra) que coadyuven a la estabilidad financiera y otros mandatos como el del crecimiento y el empleo.
  4. Reordenación y reducción del tamaño del sistema bancario nacional y global, lo que conlleva una disminución de la deuda privada y pública existente y, por tanto, una reactivación económica en el largo plazo. Una de las razones por las que la crisis económica y financiera que estalló en 2007 fue tan severa es que los sectores bancarios de numerosos países habían acumulado un apalancamiento excesivo dentro y fuera de balance.
  5. Ruptura del “ciclo vicioso”, “bucle diabólico” o “DOOM LOOP” (interconexión entre el sector bancario y el riesgo soberano de los países).
  6. Reducción del riesgo de recesión con efectos en la economía en general y muy intensos en el empleo, en particular. Ello es así porque en este triple círculo vicioso (interconexión entre riesgo bancario-riesgo soberano-riesgo de recesión) la posición fiscal se deteriora (menor cantidad de ingresos y mayores necesidades de realizar gastos, para desempleo, por ejemplo); el riesgo bancario se incrementa porque los deudores dejan de pagar sus créditos, tanto si son personas físicas como jurídicas porque reducen sus ingresos.
  7. Prevención y mitigación de la acumulación de riesgos para la estabilidad financiera en el sistema financiero de la UE y para contribuir al buen funcionamiento del mercado interior, a través del pilar Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS).
  8. Supervisión integrada, que pone a disposición de una sola institución todos los datos microeconómicos relevantes para los bancos de la zona euro. Esto permitiría al supervisor identificar todos los vínculos financieros entre los Estados miembros, así como las concentraciones de los préstamos a los prestatarios, sectores y regiones. Las entidades de la zona del euro serían mucho más independientes de los grupos de interés nacionales y políticos que un supervisor nacional. Además, favorecería una mejor gestión de riesgos de liquidez.
  9. Indudable acercamiento de la UEM hacia la configuración de una “zona monetaria óptima” en el sentido de Mundell. La unión bancaria significa, en principio para la zona euro, un regulador y supervisor único del sistema financiero, una Autoridad Europea de Resolución Bancaria con capacidad para intervenir, reestructurar o liquidar bancos, en cooperación pero con independencia de las autoridades nacionales y un sistema europeo de garantía de depósitos. Lo anterior puede suponer una optimización de riesgos financieros (con emisiones nominadas en euros y con tipos de interés más competitivos), situación que ofrece mayores garantías a la salida de la crisis y al fortalecimiento de cara al futuro para afrontar el triple reto de una unión económica más profunda, la unión fiscal y la unión política.
  10. La unión bancaria europea estimulará la necesidad de configurar la “dimensión social” que deberá unirse a las dimensiones económica, fiscal y política en el proceso de

fortalecimiento de la UEM y en su acercamiento hacia una zona monetaria más óptima, en el sentido en que: se reforzaría la vigilancia y se podría hacer frente a desequilibrios sociales excesivos, lo cual podría contribuir a limitar el riesgo de shocks asimétricos y una mayor movilidad laboral en mejores condiciones; y el establecimiento de un régimen de seguro de desempleo, que sería un instrumento de estabilización macroeconómica de la zona del euro.

## Referencias

BÉRGES, A., ONTIVEROS, E., VALERO, F.J. (2012): *La Unión Bancaria desde una perspectiva española*, Documento de Trabajo Opex N° 71/2012, Fundación Alternativas.

COMISIÓN EUROPEA (2012): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hoja de Ruta hacia una Unión Bancaria*, COM (2012) 510 final, Bruselas.

DELORS, J. and SCHMIDT, H. (2013) (Patronage): *Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group. Completing the Euro. A Road Maps towards Fiscal Union in Europe*, Notre Europe, Jacques Delors Institute.

ENDERLEIN, H., GUTTENBERG, L., SPIESS, J. (2013): *Blueprint for a Cyclical Shocks Insurance in the Euro Area*. Project "EU & Differentiated Integration". Notre Europe, Jacques Delors Institute.

VÉRON, N. (2013): "A Realistic Bridge towards European Banking Union", *Policy Contribution 2013/9*, Bruegel

(\*) Participación financiada por Universidad de Málaga. Campus de Excelencia Internacional Andalucía Tech.