



## LA UNIÓN BANCARIA

La unión bancaria se basa en una propuesta que la Comisión Europea presentó en 2012, unos años después de que estallara la grave crisis financiera de la Unión. La principal innovación consistió en transferir, de escala nacional a escala europea, la responsabilidad de la supervisión cotidiana de los bancos de mayor tamaño de la zona del euro. A partir de entonces, el Banco Central Europeo (BCE) se encargó tanto de las tareas de política monetaria como de supervisión, aunque necesitaba mantenerlas estrictamente separadas. Con el objetivo de hacer frente a la quiebra de grandes bancos, también se creó a escala europea otra autoridad, la Junta Única de Resolución (JUR). Como tercer pilar se ha solicitado a menudo un Sistema Europeo de Seguro de Depósitos, también defendido por el Parlamento Europeo, pero todavía no se ha puesto en marcha.

### BASE JURÍDICA

Artículos 114 y 127, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### OBJETIVOS

La unión bancaria es un complemento esencial de la unión económica y monetaria (UEM) y del mercado interior. Armoniza la responsabilidad de la supervisión y la gestión de crisis a escala de la Unión. Esto ayuda a aplicar de forma más unificada en la zona del euro el código normativo único de aplicación a los bancos de la Unión. En particular, la unión bancaria tiene por objeto garantizar que los bancos asuman riesgos calculados y que los bancos en dificultades puedan ser objeto de resolución de una manera ordenada, con el menor impacto posible en la economía real y las finanzas públicas de los Estados miembros de la Unión participantes.

### RESULTADOS

#### A. Hoja de ruta para la unión bancaria

En diciembre de 2012, el presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con los presidentes de la Comisión Europea, del Banco Central Europeo (BCE) y del Eurogrupo, elaboró una hoja de ruta específica con plazos determinados para lograr una auténtica UEM. Una de las partes esenciales de esta hoja de ruta era la creación de un marco financiero más integrado, es decir, la unión bancaria.



## **B. Acuerdo sobre el Mecanismo Único de Supervisión**

En marzo de 2013, el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo político para establecer el primer pilar de la unión bancaria, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que abarca todos los bancos de la zona del euro. Los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro pueden adherirse al MUS. El MUS, operativo desde noviembre de 2014, se ha ubicado en el seno del BCE y se ocupa de la supervisión directa de los grupos bancarios de mayor tamaño y relevancia, mientras que los supervisores nacionales siguen supervisando al resto de bancos, aunque bajo la coordinación y responsabilidad final del BCE. Los criterios para determinar si un banco se considera significativo (y, por tanto, queda bajo la supervisión directa del BCE) se definen en el Reglamento del MUS y en el Reglamento marco del MUS y tienen que ver con el tamaño, la importancia económica, las actividades transfronterizas y la necesidad de apoyo público directo del banco en cuestión. En paralelo a la evolución de dichos criterios, el número concreto de bancos supervisados directamente por el BCE varía con el tiempo; además, el BCE puede decidir en cualquier momento clasificar un banco como significativo si lo considera necesario para garantizar la coherencia en la aplicación de normas de supervisión estrictas.

Con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, existen normas que imponen una nítida separación organizativa y operativa de las funciones del BCE en los ámbitos de la supervisión y de la política monetaria.

## **C. Evaluación global**

Antes de asumir sus responsabilidades de supervisión, el BCE llevó a cabo un «chequeo de salud financiera» denominado «evaluación global», que consistió en una revisión de la calidad de los activos y pruebas de resistencia. El objetivo de ese ejercicio era lograr una mayor transparencia en los balances de los bancos con miras a garantizar un punto de partida fiable. Los resultados, publicados en octubre de 2014, mostraron que 25 de los 130 bancos participantes presentaban un déficit de capital.

Posteriormente, todos los bancos se sometieron a un tipo similar de «chequeo de salud financiera» en el momento en que pasaron a estar sujetos a la supervisión directa; por ejemplo, tras la petición de Bulgaria de establecer una cooperación estrecha entre el BCE y el Banco Nacional de Bulgaria, el BCE realizó una evaluación global de seis bancos búlgaros, cuyos resultados se publicaron en julio de 2019.

De 2014 a 2022, las dos partes de la evaluación global (revisión de la calidad de los activos y prueba de resistencia) se llevaron a cabo conjuntamente. A continuación, los resultados se combinaron y publicaron al mismo tiempo. Sin embargo, en 2022, el BCE decidió dividir la evaluación global y, en lo sucesivo, llevar a cabo las dos partes como ejercicios independientes y publicar los resultados de forma independiente.

## **D. JUR/MUR**

En marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo lograron un acuerdo político para la creación del segundo pilar de la unión bancaria, el Mecanismo Único de Resolución (MUR). El principal objetivo del MUR es garantizar que las quiebras bancarias dentro de la unión bancaria se gestionen de forma eficiente, con costes mínimos para el contribuyente y la economía real. En caso de requerirse ese tipo



de actuación, una autoridad central —la Junta Única de Resolución (JUR)— será la responsable de adoptar la decisión de iniciar la resolución de un banco, mientras que, desde el punto de vista operativo, la decisión se aplicará en cooperación con las autoridades nacionales de resolución. La JUR inició su trabajo como organismo autónomo de la Unión en enero de 2015 y es plenamente operativa desde enero de 2016.

En junio de 2017, la JUR adoptó su primera decisión de resolución en el caso del Banco Popular. Sin embargo, la JUR decidió en junio de 2017 no tomar medidas de resolución en el caso de la Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca, en febrero de 2018 en el caso del ABLV Bank AS y su filial ABLV Bank Luxembourg S.A., y en agosto de 2019 en el de la AS PNB Banka.

En su lugar, estos bancos quedaron sujetos a procedimientos nacionales de insolvencia. En marzo de 2022, la JUR adoptó varias decisiones relativas a la quiebra de Sberbank Europe AG, un grupo bancario cuyas partes fueron posteriormente liquidadas en cierta medida y absorbidas parcialmente por otros bancos (más información [aquí](#)).

#### **E. Directiva sobre requisitos de capital/Reglamento sobre requisitos de capital**

Con los requisitos mínimos de capital se fija cuánto capital debe mantener un banco para que se considere seguro operar con él y sea capaz de afrontar por sí solo las pérdidas operativas. La crisis financiera demostró que los requisitos mínimos de capital que exigía la regulación anterior eran, de hecho, demasiado bajos en un contexto de crisis grave. Por lo tanto, se acordó a escala internacional aumentar los umbrales mínimos respectivos (normas de Basilea III). En abril de 2013, el Parlamento y el Consejo aprobaron dos actos jurídicos que integran en el Derecho de la Unión los requisitos prudenciales de capital aplicables a los bancos: la [cuarta Directiva sobre requisitos de capital](#) y el [Reglamento sobre requisitos de capital](#). Esta Directiva y este Reglamento entraron en vigor el 1 de enero de 2014.

La igualdad de condiciones dentro del mercado único se ve reforzada por un código normativo único aplicable a todos los bancos de la Unión, ya que la mayor parte de las normas técnicas que los bancos deben cumplir adoptan la forma de reglamentos directamente aplicables, evitando las fricciones que pueden derivarse de la aplicación de directivas en las legislaciones nacionales. Además, en los actos jurídicos que aprobaron el Parlamento y el Consejo quedaban por resolver algunos detalles técnicos. Por lo tanto, se facultó a la Comisión para elaborar actos legislativos complementarios (las denominadas medidas de nivel 2) que concretasen los pormenores técnicos pendientes.

En noviembre de 2016, la Comisión presentó un paquete exhaustivo de reformas para modificar las normas definidas en la DRC y el RRC. En el Parlamento, las dos propuestas legislativas para la modificación de la DRC y del RRC se negociaron en paralelo. La Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios aprobó su informe completo sobre las propuestas de modificación en junio de 2018. El junio de 2019 se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea* las modificaciones de la Directiva sobre requisitos de capital (DRC V) y del Reglamento sobre requisitos de capital (RRC II).



## F. Sistema Europeo de Seguro de Depósitos

En noviembre de 2015, la Comisión presentó una [propuesta legislativa](#) con la que buscaba añadir un nuevo elemento a la unión bancaria, a saber, el Sistema Europeo de Seguro de Depósitos (SESD). La propuesta inicial de la Comisión se basaba en los sistemas nacionales de garantía de depósitos existentes y recomendaba la introducción gradual del SESD. La propuesta estaba concebida como neutra, desde el punto de vista de los costes, para el conjunto del sector bancario (si bien se exigía a los bancos con más riesgos una contribución superior a la de los bancos más seguros) y se recomendaban garantías y medidas complementarias para reducir los riesgos bancarios.

La ponente del Parlamento Europeo publicó su [proyecto de informe](#) sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos en noviembre de 2016. Los debates celebrados posteriormente en el Parlamento y en el Consejo revelaron posturas discrepantes con respecto del diseño del sistema en su etapa final. Para facilitar avances en la materia, la Comisión publicó una [Comunicación adicional](#) en octubre de 2017 en la que proponía algunas opciones para el diseño del Sistema. En diciembre de 2020, las tres instituciones de la Unión llegaron a un acuerdo sobre las prioridades legislativas para 2021, incluido el SESD, en el [documento de trabajo](#) correspondiente.

Pese a intentarlo en repetidas ocasiones, no se ha resuelto la cuestión de las posiciones divergentes con respecto al expediente, lo que significa que el proceso legislativo se mantiene paralizado.

## G. Reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos

Aunque muchos estarían de acuerdo en que la transferencia de escala nacional a escala europea de la responsabilidad de la supervisión cotidiana de los bancos más grandes de la zona del euro ha funcionado bien en general, todavía se cuestiona la idoneidad del actual marco de resolución bancaria.

Teniendo en cuenta el hecho de que la quiebra de algunos bancos medianos y pequeños se ha gestionado fuera del marco de resolución, a veces con el dinero de los contribuyentes en lugar de los recursos destinados a tal fin (recursos internos de los bancos o redes de seguridad financiadas por el sector, como el Fondo Único de Resolución), la Comisión Europea propuso varios cambios en el marco jurídico, que se engloban en el concepto de reforma de la gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos (más información [aquí](#)). En el momento de redactar el presente documento, el Parlamento Europeo y el Consejo están debatiendo este paquete legislativo.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Como respuesta a la hoja de ruta sobre una auténtica UEM, el 20 de noviembre de 2012, el Parlamento aprobó una Resolución titulada «Hacia una auténtica unión económica y monetaria», con recomendaciones a la Comisión para la creación de una verdadera unión bancaria. Con la aprobación de los actos legislativos relativos al MUS, al MUR, a los sistemas de garantía de depósitos, a la Directiva sobre recuperación y resolución bancarias y a la cuarta DRC y la introducción de importantes enmiendas,



todo ello en 2013 y 2014, el Parlamento contribuyó de forma significativa a la creación de una auténtica unión bancaria.

Dichos actos legislativos conceden al Parlamento funciones de control sobre las instituciones de reciente creación. El BCE responde de su papel de supervisión (por ejemplo, del MUS) ante el Parlamento y el Consejo. La rendición de cuentas ante el Parlamento se detalla en un [Acuerdo interinstitucional](#) suscrito entre este y el BCE.

Hasta la fecha, se han celebrado veintiséis [audiencias públicas ordinarias con la presidencia del MUS](#) en la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios en (a saber, [marzo de 2014](#), [noviembre de 2014](#), [marzo de 2015](#), [octubre de 2015](#), [marzo de 2016](#), [junio de 2016](#), [noviembre de 2016](#), [marzo de 2017](#), [junio de 2017](#), [noviembre de 2017](#), [marzo de 2018](#), [junio de 2018](#), [noviembre de 2018](#), [marzo de 2019](#), [septiembre de 2019](#), [diciembre de 2019](#), [mayo de 2020](#), [octubre de 2020](#), [marzo de 2021](#), [julio de 2021](#), [octubre de 2021](#), [marzo de 2022](#), [junio de 2022](#), [diciembre de 2022](#), [marzo de 2023](#) y [junio de 2023](#)).

El mismo procedimiento se aplica a la Junta Única de Resolución, cuya presidencia comparece al menos una vez cada año natural en una audiencia ante la comisión competente del Parlamento en la que se analiza el desempeño de las funciones de resolución por parte de la Junta. Hasta la fecha, se han celebrado veintitrés [audiencias públicas de la JUR](#) en la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (a saber, [junio de 2015](#), [enero de 2016](#), [julio de 2016](#), [diciembre de 2016](#), [marzo de 2017](#), [julio de 2017](#), [diciembre de 2017](#), [marzo de 2018](#), [julio de 2018](#), [diciembre de 2018](#), [abril del 2019](#), [julio de 2019](#), [diciembre de 2019](#), [mayo de 2020](#), [octubre de 2020](#), [marzo de 2021](#), [julio de 2021](#), [diciembre de 2021](#), [marzo de 2022](#), [julio de 2022](#), [noviembre de 2022](#), [marzo de 2023](#) y [julio de 2023](#)).

Los detalles sobre la rendición de cuentas de la JUR ante el Parlamento y las modalidades prácticas correspondientes figuran en un [Acuerdo interinstitucional](#) suscrito entre el Parlamento y la JUR que se publicó el 24 de diciembre de 2015.

Para obtener más información sobre este tema, consúltese el sitio web de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios ([aquí](#)).

Marcel Magnus  
10/2023

