

EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN BANCARIA, ¿EL RETO COMUNITARIO A LA EVITACIÓN DE CRISIS FINANCIERAS EN LA UE?

Macarena Ovejero Eslava

*Graduada en Derecho y Administración
y Dirección de Empresas*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Carlos FRANCISCO MOLINA DEL POZO, doña M.^a José ACHÓN BRUÑÉN, don Xabier ARZO SANTISTEBAN, don Jorge BOTELLA CARRETERO, don Javier CREMADES GARCÍA y don Vicente MORET MILLÁS.

EXTRACTO

Una de las consecuencias de la crisis financiera de los últimos años ha sido la creación de una nueva estructura en la UE en el ámbito de la supervisión bancaria. La supervisión de las entidades de crédito en la UE ya no se mantiene a nivel nacional. Para garantizar la seguridad y la solidez del sistema bancario europeo y aumentar la integración y la estabilidad financieras en Europa, la UE ha puesto en marcha un mecanismo único de supervisión. Mediante este mecanismo, el Banco Central Europeo asumirá la supervisión directa de las entidades de crédito más significativas de la UE y colaborará estrechamente con las autoridades nacionales competentes para supervisar todas las demás entidades en virtud de la supervisión general que ejercerá el Banco Central Europeo. La entrada en vigor de este nuevo mecanismo fue en noviembre de 2014, 12 meses después de la entrada en vigor del Reglamento del mecanismo único de supervisión, por el que se crea el supervisor único.

Palabras claves: mecanismo único de supervisión, Banco Central Europeo, unión bancaria, sistema financiero y entidades de crédito.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

THE SINGLE SUPERVISORY MECHANISM, THE CHALLENGE IN THE EU TO AVOID THE FINANCIAL CRISIS?

Macarena Ovejero Eslava

ABSTRACT

One of the consequences of the financial crisis in recent years has been the creation of a new structure in the European Union in the field of banking supervision. The supervision of credit institutions in the European Union currently doesn't remain at a national level. The European Union has implemented a single supervisory mechanism in order to ensure the safety and soundness of the European banking union and to increase financial integration and stability in Europe. Through this mechanism, the European Central Bank will assume new responsibilities for the direct supervision of most significant credit institutions in European Union and will work closely with the national competent authorities to supervise all other credit institutions under the overall oversight of the European Central Bank. The new mechanism entered into force in November 2014, 12 months after the single supervisory mechanism regulation creating the supervisor.

Keywords: single supervisory mechanism, European Central Bank, banking union, financial system and credit institution.

Sumario

Introducción

- I. El sector bancario o la empresa financiera. Características
 1. Sector intervenido
 2. El sector financiero como oligopolio
- II. La «regulación» o supervisión de las entidades de crédito
 1. Justificación de la intervención administrativa
 2. La supervisión prudencial como principal medida intervencionista
- III. La supervisión bancaria en la UE. Relevancia inicial de los bancos centrales de los Estados miembros
 1. Atribución inicial de la supervisión a los Estados miembros. El BDE como encargado de la supervisión bancaria
 2. Sobre la conveniencia de la asunción de la supervisión por el banco central nacional.
- IV. Distribución de competencias en relación con la supervisión
- V. Crisis del mecanismo de supervisión nacional. Pérdida de protagonismo del Estado
 1. Crisis financiera: sobreendeudamiento, desregulación y deficiente evaluación del riesgo
 2. Medidas adoptadas por el BDE frente a la crisis del sector
 3. Limitaciones de un modelo de supervisión fundamentalmente nacional
 4. Primeros cambios en materia de supervisión en la UE
- VI. De la coordinación a un sistema integrado de supervisión bancaria
 1. Hacia una auténtica UEM
 2. La unión bancaria como pilar fundamental de la UEM
- VII. EL mecanismo único de supervisión de entidades de crédito
 1. Legitimidad comunitaria: artículo 127.6 del TFUE
 2. La supervisión en el seno de la estructura organizativa interna del BCE: El Consejo de Supervisión
 3. Ámbito material de la supervisión bancaria: entidades sujetas
 4. Funciones del BCE como supervisor único
 5. Papel de los supervisores nacionales en el MUS
 6. Entidades establecidas en Estados miembros que no han adoptado el euro

7. Funciones de la ABE a partir del MUS
8. Potestades del BCE en materia de supervisión
9. Responsabilidad del BCE como consecuencia del MUS
10. Puesta en funcionamiento del MUS. Retraso en el calendario previsto
11. Inconvenientes del MUS

VIII. Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El modelo de supervisión bancaria gestado en la Unión Europea (UE) pretende dar respuesta a la crisis financiera y a los constantes requerimientos de comunitarización del sector bancario.

La crisis dejó ver la deficiencia del modelo regulador estatal, el mismo con que el poder supervisor trataba a las entidades de crédito pese a su trascendencia para el buen funcionamiento de la economía, así como la progresiva internacionalización de la empresa bancaria. Era necesaria la reestructuración del sector así como la desaparición de pequeños bancos y cajas, incapaces de competir en un mercado internacionalizado. Como se dice en la exposición de motivos de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, «la nueva regulación que incorpora esta Ley viene impulsada por dos poderosas corrientes. Una es la evolución internacional del derecho bancario y la otra es la constatación que la crisis financiera ha dejado sobre la necesidad de mejorar la calidad de la regulación prudencial de entidades de crédito. En efecto, uno de los cambios más sustanciales que se ha producido en el mercado financiero en las últimas décadas tiene que ver con la completa internacionalización de esta actividad, en paralelo, pero también a la vanguardia, del fenómeno de mayor alcance de globalización económica. Este hecho ha tenido importantes repercusiones en el ámbito normativo pues, al tiempo que se aplicaban los sistemas de supervisión y regulación a escala nacional, el negocio bancario se hacía global y se constataba la necesidad de adoptar una perspectiva regulatoria supranacional. Por ello, se pretende ahora armonizar los requisitos prudenciales de la normativa de solvencia a escala global, evitando indeseables arbitrajes regulatorios entre diferentes jurisdicciones y, al tiempo, mejorar las herramientas de cooperación internacional entre supervisores».

En esta aproximación al proceso de comunitarización del sistema de supervisión bancario partiremos de unas nociones previas sobre la configuración del sistema financiero (un sistema regulado en el que juega un papel decisivo el órgano supervisor, alejado de la estructura empresarial propia del modelo de libre mercado) que explican la supervisión, para, seguidamente, aludir a las causas de la crisis financiera y su incidencia en el modelo de regulación, marcadamente estatista pese al nivel alcanzado en el ámbito integrado europeo. Tras esa panorámica, se analiza el mecanismo único de supervisión (MUS) y el alcance de la comunitarización. Todo ello dividido en los correspondientes apartados que finalizan con un cuadro ilustrativo del contenido de cada uno de ellos.

I. EL SECTOR BANCARIO O LA EMPRESA FINANCIERA. CARACTERÍSTICAS

1. SECTOR INTERVENIDO

Se considera sistema financiero al conjunto de entidades que tienen por objeto suministrar dinero u otros medios de pago para financiar, a través de la inversión y del crédito, las actividades propias de los distintos agentes económicos¹.

Es un sector regulado². En él, el Estado deja de ser un mero proveedor de bienes y servicios, dado el carácter privado de la actividad bancaria, para ser un regulador y garante. El Estado no suele ser titular de entidades de crédito y prestador directo de servicios bancarios, sino que se erige en regulador y estimulador del mercado y de sus reglas. Del Estado gestor se pasa al Estado regulador, que no supone una vuelta sin más al Estado liberador³ (propio de un sistema de mercado caracterizado por el retraimiento de la intervención del Estado en la economía). Se fijan de modo imperativo su capital mínimo, los límites en las relaciones crediticias con los clientes, los medios para captar depósitos, el tipo de obligaciones que pueden emitir y la transparencia en sus relaciones con los depositantes. La regulación es casi infinita y numerosos sus motivos: mejorar el funcionamiento mediante medidas como la armonización internacional o la defensa de la competencia y protección del consumidor. Otras veces, los objetivos son de política económica, o referidos a problemas para los que la intervención en el sector financiero es instrumental (blanqueo de capitales y crimen organizado o delitos fiscales).

El sistema bancario es, por tanto, un sector intervenido, regulado e inspeccionado por unos organismos regidos por un estatuto jurídico singular: los bancos centrales nacionales (BCN) y las comisiones nacionales del mercado de valores de cada país, en los casos en los que cotizan oficialmente en las bolsas de valores. La trascendencia pública de los bienes que produce el sistema bancario y su significado para la inclusión social, la coyuntura y el crecimiento económicos fundamentan una intensa actividad regulatoria por parte de la Administración, convirtiendo en norma lo que en otros sectores son decisiones voluntarias. Unas veces con buenos resultados, y otras con excesos de regulación e incluso con efectos perversos⁴.

¹ FUERTES LÓPEZ, M.: «El sistema financiero», en *Lecciones y materiales para el estudio de Derecho administrativo*, tomo VII, *Los sectores regulados*, Iustel, 2009, págs. 157 y ss.

² En la redacción de este apartado seguimos a RECARTE, A.: «Nuestras dos crisis», accesible en <http://www.libertaddigital.com/opinion/alberto-recarte/nuestras-dos-crisis-44771/>, consultado el 3 de marzo de 2014.

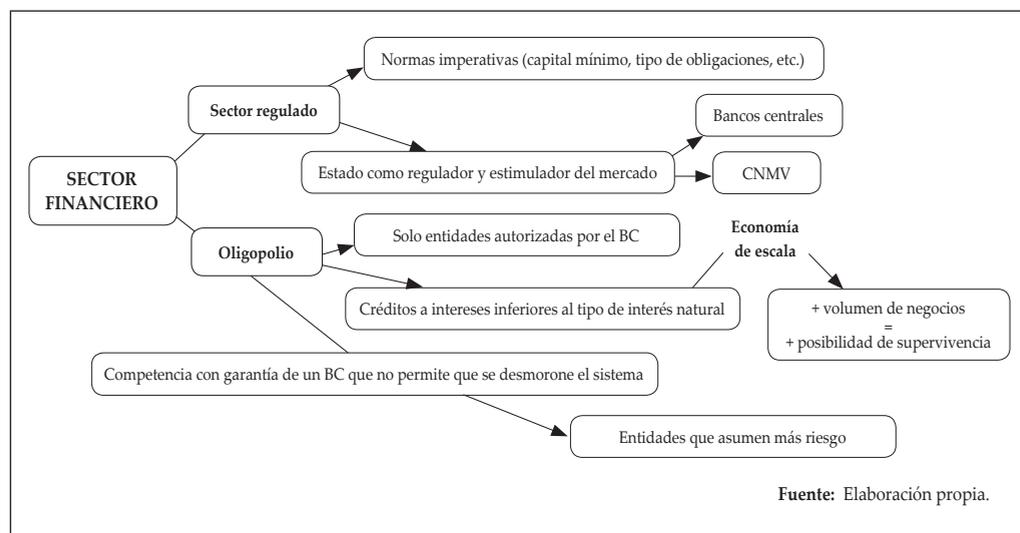
³ FUERTES LÓPEZ, M.: «El sistema financiero...», *op. cit.*, págs. 157 y ss.

⁴ QUINTÁS SEOANE, R.: «La gestión del riesgo normativo en el sistema financiero», *Revista Galega de Economía*, vol. 16, núm. extraordinario, 2007, documento pdf, accesible en http://www.usc.es/econo/RGE/Vol16_ex/Castelan/art4c.pdf, consultado el 29 de marzo 2014, pág. 2.

2. EL SECTOR FINANCIERO COMO OLIGOPOLIO

En el sistema financiero no puede entrar y competir cualquiera. Como dice RECARTE⁵, es un oligopolio, en el que solo compiten las entidades financieras que decida la autoridad monetaria, el Banco de España (BDE), autónomo en materia de supervisión y una simple delegación territorial del Banco Central Europeo (BCE) en el ámbito monetario. El oligopolio se manifiesta cuando se conceden numerosos créditos: las entidades compiten por captar clientes con economías de escala mediante tipos de interés inferiores a los «tipo de interés natural». Y en el caso de España, como sostiene el autor citado⁶, en la banca *retail* o banca al por menor, ya que los competidores saben que, en el caso de riesgos sistémicos (que afectan a todo el sector), solo los que tengan un mayor volumen de negocios tienen más garantías de supervivencia. Además, como sector intervenido, las entidades compiten sabiendo que existe un organismo garante del sector, un banco central con una responsabilidad mayor que cualquier otra autoridad reguladora. El BDE no puede permitir que se desmorone todo el sistema, puede permitir quiebras selectivas, de pequeñas entidades de crédito, pero que no supongan un elevado porcentaje de la oferta monetaria, y nunca todas a la vez. Por eso, por ejemplo, cualquier depositante en un banco o caja de la Unión Monetaria (UM) tiene un seguro, instrumentado a través de los correspondientes Fondos de Garantía de Depósitos, que le cubre sus pérdidas si el banco en el que tiene depositados sus ahorros quebrara, con hasta 100.000 euros por titular y entidad (art. 10 del Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito). Es más, en la práctica, no se permite que ningún depositante pierda nada de lo que ha prestado a los bancos.

Figura. 1. Esquema resumen del apartado I



⁵ RECARTE, A.: «Nuestras dos crisis», pág. web cit.

⁶ Véase nota anterior.

II. LA «REGULACIÓN» O SUPERVISIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Lo que caracteriza a las entidades de crédito, conforme a la definición del artículo 1 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito⁷, no es el préstamo de dinero, que puede llevar a cabo cualquier empresa. Lo que singulariza a las entidades de crédito es que captan depósitos del público y conceden crédito sobre la base de estos depósitos de terceros. Las entidades bancarias son meros intermediarios entre los depositantes (acreedores) y los prestatarios (deudores).

Las operaciones bancarias o el crédito son pieza clave en el desarrollo económico y social. Se precisa, por ello, un funcionamiento eficaz y coordinado de las entidades que componen el sistema crediticio. Además, estas entidades están fuertemente apalancadas⁸ como consecuencia de que captan dinero de los depositantes a corto plazo para prestarlo a un mayor plazo y requieren de la confianza de los depositantes, pues una retirada masiva de depósitos haría peligrar su continuidad, aun siendo solventes⁹. Es imprescindible asegurar unas mínimas garantías a los depositantes, pues la quiebra de un banco no solo tendrá consecuencias estrictamente privadas, sino que puede provocar una crisis o pánico bancario (retirada masiva de fondos de todas las entidades por desconfianza no solo en la entidad, sino en el sistema en general)¹⁰. Como indicara la exposición de motivos de la derogada Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (anterior cuerpo legal de regulación prudencial bancaria): «Las entidades financieras captan recursos financieros entre un público muy amplio, carente en la mayor parte de los casos de los datos y conocimientos necesarios para proceder a una evaluación propia de la solvencia de aquellas. La regulación y supervisión públicas aspiran a paliar los efectos de esa carencia, y facilitan la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, esencial no solo para los depositantes de fondos, sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen todas entidades en los mecanismos de pago».

Además, la sofisticación de los productos financieros, la proliferación de nuevos y complejos instrumentos y la existencia de numerosos factores influyentes en la gestión diaria (sol-

⁷ Según el artículo 1.1 de dicha ley, «son entidades de crédito las empresas autorizadas cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia». En el punto 2 de ese precepto se conceptúan entidades de crédito: a) El Instituto de Crédito Oficial, b) Los bancos, c) Las cajas de ahorros y la Confederación Española de Cajas de Ahorros, d) Las cooperativas de crédito.

⁸ Una empresa está apalancada cuando utiliza deuda para comprar activos o financiar una operación.

⁹ «Modelo de supervisión del Banco de España», de 30 de junio 2011, documento pdf, accesible en http://www.bde.es/finweb/bde/COM/Supervision/regulacion/ficheros/es/modelo_de_supervision.pdf, consultado el 29 de marzo de 2014, pág.11.

¹⁰ PADRÓS REIG, C.: «La relevancia de la culpa in vigilando en la regulación y supervisión financiera y bancaria», 2012, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 128/2012, pág. 9.

vencia de las partes, tipos de interés y de cambio, vencimiento de las operaciones, legislación aplicable, estrategias y políticas, etc.) suponen una serie de riesgos que, junto a la naturaleza apalancada del negocio bancario (los quebrantos en un porcentaje reducido de sus activos pueden entrañar impactos muy significativos sobre sus recursos propios y, en consecuencia, sobre su solvencia), hacen necesarias la regulación y la supervisión prudencial que garanticen la confianza en el sistema.

La supervisión de entidades de crédito, que se manifiesta esencialmente a través de la sujeción de las entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa mucho más intenso que en cualquier otro sector económico, encuentra su justificación, por tanto, en el papel fundamental que la actividad del sector bancario (desarrollada esencialmente sobre la base de la confianza de los depositantes) desempeña para el buen funcionamiento de la economía, a través de la concesión de créditos y la gestión de las transacciones de pagos¹¹.

2. LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL COMO PRINCIPAL MEDIDA INTERVENCIÓNISTA

La principal medida interventora consiste en una supervisión administrativa, definida por GARCÍA ALCORTA¹² como «una actividad de la Administración limitativa de la libertad de los administrados, mediante la cual se pretende garantizar que los sujetos privados o públicos que actúan en régimen de Derecho privado, que operan en un concreto sector o desarrollan una actividad, se ajusten, en su actuación, a lo establecido en la ordenación de dicho sector o actividad».

En el ámbito bancario, la supervisión consiste en la intervención administrativa en la actividad de las entidades de crédito para controlar que esa actividad y los sujetos que la llevan a cabo se ajustan a los mandatos, requisitos y prohibiciones establecidos legalmente para garantizar el correcto funcionamiento del sector y, con ello, la estabilidad del sistema financiero del Estado¹³.

¹¹ Según GARCÍA ALCORTA, J.: «Observaciones en torno al mecanismo único de supervisión bancaria en la Unión Europea», documento pdf, accesible en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3803/documento/art03.pdf?id=4601>, consultado el 30 de enero de 2014, pág. 2, ese papel ha sido recordado por la CE en su «Commission Staff working document. Impact assessment», doc. SWD, 166 final, Bruselas, 6 de junio de 2012, que acompaña a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, elaborada por la Comisión, para establecer un marco para el rescate y resolución de entidades de crédito y empresas de inversión. Asimismo, el preámbulo de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito, recoge ese papel clave en la economía de estas entidades, pues facilitan la circulación del crédito al resto de sectores de actividad productiva y a los ciudadanos.

¹² GARCÍA ALCORTA, J.: «Observaciones en torno al mecanismo...», *op. cit.*, pág. 2

¹³ IZQUIERDO CARRASCO, M.: «La supervisión pública de las entidades bancarias», en *La regulación económica. Especial, la regulación bancaria*, págs. 167 a 222.

La esencia de la supervisión bancaria es la de controlar el cumplimiento de una normativa cuyo fin es garantizar la solvencia, la estabilidad y la confianza en el sistema financiero. Alcanza a la contabilidad de las entidades de crédito y a la evitación de los riesgos (sistémicos) que pueden ocasionar con su actividad, es decir, evitar que esos riesgos no degeneren en siniestros (de ahí que se denomine supervisión «prudencial») ¹⁴. Evitar quiebras bancarias no debería ser un objetivo de la supervisión bancaria, sino reducir la probabilidad de quiebra de un banco y su impacto; entre otros medios, colaborando con las autoridades de resolución, de modo que la eventual quiebra se produjera de forma ordenada.

La supervisión comprendería cuatro funciones: a) la potestad autorizadora (control previo de la actividad); b) las facultades de vigilancia e inspección (seguimiento de la actividad); c) la posibilidad correctora de imponer a los sujetos supervisados mandatos imperativos; y d) el control represivo mediante el ejercicio de la potestad sancionadora ¹⁵. En este sentido, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ¹⁶ establece como primer principio básico para una supervisión eficaz que el ordenamiento jurídico confiera a las autoridades supervisoras «las potestades legales necesarias para autorizar bancos, realizar una supervisión continua, asegurar el cumplimiento de la ley y adoptar las oportunas medidas correctivas en materia de seguridad y solvencia bancaria» ¹⁷.

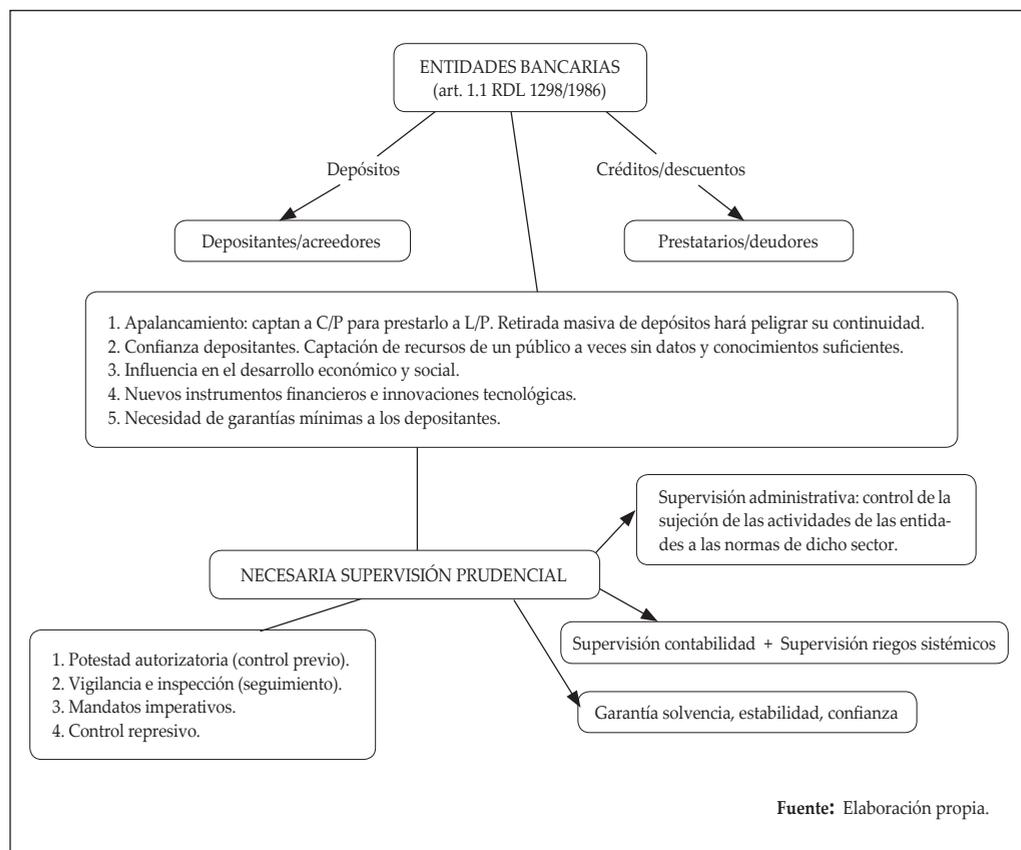
¹⁴ JIMÉNEZ BLANCO, A. «La función inspectora en el ámbito financiero (La supervisión de las entidades de crédito)», 9 de enero de 2013, documento pdf, accesible en <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-531-Ponencia-Prof-Jimenez-Blanco.aspx>, consultado el 29 de marzo de 2014, pág. 3

¹⁵ LLEWELLYN distingue igualmente entre: a) la actividad de protección del inversor, centrada en la elaboración y ejecución de las normas de gestión de las entidades y sus obligaciones de información; b) la supervisión microprudencial, o inspecciones *in situ* y a distancia de la solidez y solvencia de entidades individuales, a fin de proteger a los depositantes y a otros acreedores individuales; c) el análisis macroprudencial, o actividades destinadas a vigilar el riesgo sistémico y a identificar las amenazas potenciales a la estabilidad derivadas de la situación macroeconómica, o bien de la evolución de los mercados financieros y de la infraestructura de los mercados; y, por último, d) la garantía de la competencia en el sistema financiero. *Vid.*, LLEWELLYN, *Institutional structure of financial regulation and supervision: the basic issues*, documento presentado en el Seminario del Banco Mundial Aligning Supervisory Structures with Country Needs, Washington DC, 6 y 7 de junio de 2006, págs. 14 y 15, citado por GARCÍA ALCORTA, J.: «Observaciones en torno al mecanismo...», *op. cit.*, pág. 15

¹⁶ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea: «Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz», septiembre de 2012, documento pdf, accesible en http://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf, pág. 10.

¹⁷ El primer principio básico promueve la seguridad, la estabilidad y la solvencia del sistema bancario como objetivo principal de la supervisión bancaria. Comparte, pues, este objetivo con otros instrumentos orientados al mismo fin, tales como la regulación dirigida a limitar los riesgos de las entidades de crédito, los sistemas de garantía de depósitos, la función asumida por el banco central de prestamista en última instancia de las entidades de crédito con dificultades de liquidez, o el apoyo financiero prestado por las autoridades públicas a entidades en situación de insolvencia. También podrán atribuirse otras competencias al supervisor bancario siempre y cuando no entren en conflicto con este objetivo principal.

Figura 2. Esquema resumen del apartado II



III. LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN LA UE. RELEVANCIA INICIAL DE LOS BANCOS CENTRALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

1. ATRIBUCIÓN INICIAL DE LA SUPERVISIÓN A LOS ESTADOS MIEMBROS. EL BDE COMO ENCARGADO DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA

En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁸, los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)¹⁹ y en los del BCE la supervisión de entidades de crédito

¹⁸ La versión consolidada del TFUE puede ser consultada en DOUE, C 326, págs. 47 a 201

¹⁹ La Ley 13/1994 consagra en su artículo 1.3 la integración del BDE en el SEBC, junto con los otros bancos centrales europeos de los países de la UE y el BCE, que estará sometido a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Eu-

to en la Unión Económica y Monetaria (UEM) era una responsabilidad atribuida a los Estados miembros. El artículo 127.5 del TFUE limita las funciones del Eurosistema²⁰ a las de contribuir «a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero».

Estos textos no contemplan el órgano o institución estatal encargado de la supervisión, quedando al arbitrio de los Estados determinarlo. Cada Estado presenta un diferente diseño institucional de la supervisión financiera. Unos, como España, atribuyen la función de supervisión a su banco central, mientras que otros han creado autoridades públicas, separadas del banco central, específicas para la supervisión (como la Financial Services Authority constituida en el Reino Unido en 1997 o la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht creada en Alemania en 2002).

En España se optó por atribuir la función de supervisión bancaria a su banco central, el Banco de España²¹. La disposición adicional decimonovena de la Ley de Régimen jurídico del Banco de España de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (vigencia desde el 2 de octubre de 2016) dispone que el Banco de España en su condición de banco central nacional se registrará, en primer término, por lo dispuesto en el TFUE, los Estatutos del SEBC y del BCE, el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 y la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. En lo no previsto en las referidas normas y en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones será de aplicación lo previsto en la presente ley.

Pues bien, el artículo 7.6 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del BDE, modificada por la Ley de 28 de abril de 1998 para acomodar su régimen jurídico a las exigencias del Derecho comunitario, establece que «el Banco de España deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito, y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida...»²².

ropea y a los estatutos del SEBC. En el ejercicio de las funciones que se deriven de su condición de parte integrante del SEBC, el BDE se ajusta a las orientaciones e instrucciones emanadas del BCE en virtud de dichas disposiciones.

²⁰ El Eurosistema, formado por el BCE y los BCN de los Estados miembros cuya moneda es el euro, constituye la autoridad monetaria de la zona del euro cuyo objetivo primordial es mantener la estabilidad de precios. Asimismo, como destacada autoridad financiera, dirige sus esfuerzos a preservar la estabilidad financiera y a promover la integración financiera europea.

²¹ El BDE nació en 1782 como banco de capital privado, durante el reinado de Carlos III, cuando se funda el Banco de San Carlos, con el privilegio de emitir billetes. Fue nacionalizado en 1962, mediante el DL de 7 de junio de 1962 sobre Nacionalización y Reorganización del BDE, momento en el que el Estado se hizo con las acciones que todavía estaban en manos de particulares. Desde entonces se configuró como un auténtico banco central, responsable de la regulación y supervisión del sistema financiero español.

²² Esta ley define al BDE como una «entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y que actúa en cumplimiento de sus funciones con autonomía respecto de la Administración esta-

Los artículos 50 y siguientes de la Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, atribuyen al BDE la supervisión de las entidades de crédito y de las demás entidades previstas en el artículo 56, para garantizar el cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina, la supervisión de los sistemas, estrategias, procedimientos o mecanismos de cualquier tipo, aplicados por las entidades de crédito para dar cumplimiento a la normativa de ordenación y disciplina y la supervisión de los riesgos a los cuales están o pueden estar expuestas las entidades. La supervisión del cumplimiento por parte de las entidades de crédito de las normas sobre idoneidad, remuneraciones y responsabilidad en la gestión de riesgos, así como de las demás normas sobre gobierno corporativo. En los artículos 61 y siguientes se establece que en el ejercicio de sus funciones de supervisión de las entidades de crédito, el BDE colaborará con las autoridades que tengan encomendadas funciones semejantes en otros países, así como en el ejercicio de la supervisión de los grupos consolidables de entidades de crédito, que colaborará con las autoridades supervisoras de la UE.

El BDE, por tanto, además de dirigir la política monetaria, desempeña la función de supervisión bancaria para lograr el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero español. Y, tras su integración el 1 de enero de 1999 en el SEBC, combina sus funciones como banco central con las propias de miembro del SEBC: definir y ejecutar la política monetaria de la zona euro o promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago (que incluye operaciones de provisión urgente de liquidez a las entidades).

2. SOBRE LA CONVENIENCIA DE LA ASUNCIÓN DE LA SUPERVISIÓN POR EL BANCO CENTRAL NACIONAL

No es cuestión pacífica que se encomiende a un mismo ente las funciones de política monetaria y de supervisión de las entidades de crédito. Se justifica la atribución al banco central nacional de funciones de supervisión en la existencia de sinergias entre las funciones propias del banco central nacional relativas a la política monetaria y el funcionamiento de los sistemas de pagos y las de supervisión bancaria. Así, la acumulación de todas estas funciones permitiría al banco central nacional obtener información sobre las necesidades de liquidez del mercado y conocer información relativa a las prácticas bancarias, especialmente importante en situaciones de crisis, pues podrá valorar con mayor precisión si las entidades en dificultades están experimentando una situación de falta de liquidez o de insolvencia. Por otro lado, el banco central nacional puede proporcionar liquidez a las entidades mediante operaciones de mercado, complementando las funciones de supervisión, especialmente en la gestión de una crisis financiera. En sentido contrario, se afirma que la asunción por el banco central de funciones de supervisión y de política monetaria puede ocasionar en su seno un conflicto de intereses derivado de la incompatibilidad

tal». En principio, el BDE actuará conforme al Derecho privado, salvo en el ejercicio de sus potestades y funciones públicas, que, por su naturaleza administrativa, deben acomodarse al Derecho público.

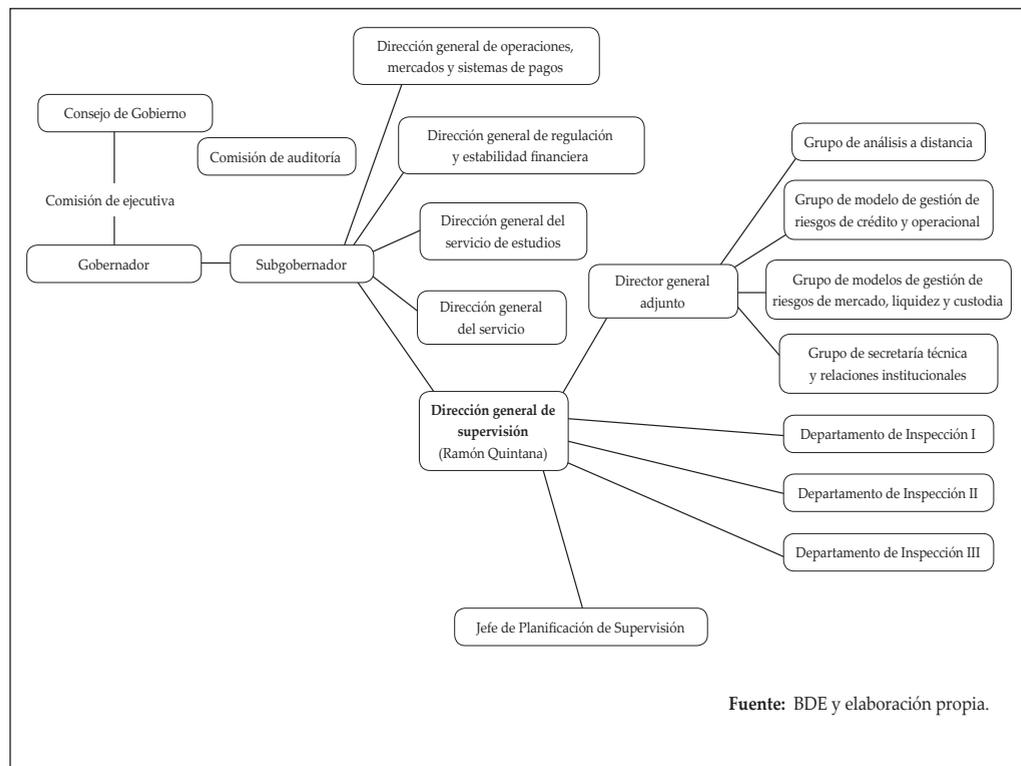
entre ellas, incompatibilidad que puede tener su origen, por ejemplo, en la inflación. La estabilidad del valor interno de la moneda (fenómeno esencialmente monetario) debe ser el primer objetivo de política monetaria del banco central nacional. Asumiendo la supervisión, podrían surgir situaciones en que el banco central dirigiera su política monetaria a la salvaguarda de entidades de crédito con falta de liquidez, en lugar de atender al mantenimiento de la estabilidad de precios. Por otro lado, la atribución de funciones de dirección de la política monetaria y de supervisión bancaria en un organismo autónomo e independiente podría suponer una excesiva concentración de poder, además de las dudas y recelos que se suscitan sobre la legitimidad democrática y la rendición de cuentas de un organismo con semejantes poderes, potencialmente limitadores del ejercicio de derechos como la libertad de empresa y el derecho de propiedad. Además, las entidades supervisadas actuarían asumiendo un mayor número de riesgos sabiendo que cuentan con la protección del banco central, que busca evitar la inestabilidad financiera²³.

El BCE defiende la intervención de los bancos centrales en la supervisión bancaria. En el ejercicio de su función consultiva, ha declarado que los bancos centrales nacionales, dada su importancia en el sistema financiero de cada Estado, han participado siempre en la supervisión bancaria y que «un marco institucional en el que las competencias del Eurosistema sobre la política monetaria de la zona del euro se presenten aunadas con responsabilidades supervisoras de gran amplitud atribuidas a los bancos centrales nacionales en el ámbito de los mercados nacionales, y con una cooperación reforzada a escala del conjunto de la zona parecería una solución apropiada para hacer frente a las transformaciones derivadas de la introducción del euro»²⁴.

²³ PAREJA I LOZANO, en relación con el sistema norteamericano, resume los argumentos contrarios a la concentración de las funciones de supervisión bancaria en la autoridad monetaria en: la inconveniencia de atribuir esas funciones a una agencia con un régimen de independencia casi absoluto; excesiva concentración de poder y de posición preeminente frente a las entidades de crédito; incompatibilidad que en algún momento pudiera darse entre funciones de política monetaria y supervisión financiera. También puede encontrarse una síntesis de los argumentos a favor (las sinergias informativas entre supervisión y funciones fundamentales de banca central; el enfoque centrado en el riesgo sistémico; y la independencia y competencia técnica) y en contra (a los comentados, se añade el de la tendencia hacia la concentración y la difuminación de las fronteras entre los productos y los intermediarios financieros) en el documento publicado por el BCE, «El papel de los Bancos Centrales en la supervisión prudencial» y donde se concluye que «la experiencia de que se dispone sobre su funcionamiento, tanto en la zona del euro como en Estados Unidos, demuestra que los bancos centrales desempeñan las funciones supervisoras con eficacia» (pág. 8).

²⁴ BCE: «El papel de los bancos centrales en la supervisión prudencial», 2001, documento pdf, accesible en <http://www.bde.es/ff/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/OtrosDocumentosPublicados/01/Fic/rolench.pdf>; pág. 8.

Figura. 3. Organigrama del BDE



IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON LA SUPERVISIÓN

El Derecho de la UE, adoptado en Maastricht, atribuía la supervisión a los Estados miembros, reservando a la autoridad monetaria europea un papel menor, a pesar de que las propuestas normativas elaboradas para el diseño de la UEM en 1992 pretendían que el BCE se encargara de la coordinación de la supervisión o, incluso, de la formulación de normas sobre supervisión. Así, el *Informe Delors*, de 17 de abril de 1989, diseñaba un plan detallado para la creación de la UEM y preveía que el SEBC participara en la coordinación de las políticas de supervisión en la UEM²⁵.

²⁵ Cfr. Comité para el estudio de la UEM en la CE, «Rapport sur l'Union Économique et Monétaire dans la Communauté Européenne», *Europe Documents*, núms. 1.550-1.551, 20 de abril de 1989, punto 32, citado por GARCÍA ALCOR-TA, J.: «Observaciones en torno al ...», *op. cit.*, pág. 6

El BCE, desde la entrada del euro, no ha desarrollado funciones sustanciales de supervisión, quedando las funciones del Eurosistema limitadas a las de contribuir a la buena gestión de las políticas desarrolladas por los Estados miembros (art. 127.5 TFUE) y a las de asesoramiento al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros sobre el alcance y la aplicación de la legislación de la UE relativa a la supervisión (art. 25.1 TFUE). En consecuencia, y hasta la introducción del mecanismo único de supervisión, las funciones de las autoridades de la UE y los Estados miembros en relación con la regulación y supervisión del sistema financiero quedaban distribuidas del siguiente modo:

- a) Los Estados miembros y la UE compartían la responsabilidad de la potestad de autorización, de control de las entidades de crédito y de la constitución de sistemas de garantías de depósitos, regulado esencialmente a través de directivas²⁶. Ahora bien, el BCE solo tiene en estos ámbitos un papel puramente consultivo.
- b) La supervisión de entidades de crédito era atribuida esencialmente a los Estados miembros. Además, a tenor del artículo 14.4 de los estatutos del SEBC y del BCE, los bancos centrales nacionales podrían ejercer funciones diferentes de las previstas en los estatutos, de modo que podrían desempeñar sus tareas propias como integrantes del Eurosistema y, a su vez, funciones atribuidas por sus respectivas legislaciones nacionales, como pueda ser la de supervisión de las entidades de crédito. Los estatutos permitían el «desdoblamiento funcional» de los bancos centrales nacionales²⁷.
- c) Finalmente, la gestión de las crisis financieras sería una competencia de los Estados miembros, si bien el Eurosistema ejercería funciones de dirección y ejecución de la política monetaria. De este modo, para evitar efectos sistémicos derivados de un contagio a través de otras instituciones financieras, a nivel nacional se llevará a cabo el apoyo a entidades financieras solventes con problemas de liquidez mediante fondos públicos (sin perjuicio de su sometimiento a las normas europeas relativas a la competencia y las ayudas de Estado), mientras que la asistencia urgente, durante una crisis general de liquidez, a entidades con problemas puntuales de liquidez se articula a través del Eurosistema.

En consecuencia, en la práctica, el BCE se ha limitado a llevar a cabo la evaluación de la estabilidad del sistema financiero globalmente, no de entidades; asesorar sobre la regulación y la supervisión financieras, promover mecanismos de gestión de las crisis y la cooperación entre los bancos nacionales y las autoridades supervisoras de la UE.

²⁶ En particular, la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio; la Directiva 2006/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito; la Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito; o la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

²⁷ ZILIOI y SELMAYR: «The European Central Bank, its System and its Law», *Yearbook of European Law*, 1999/2000, citado por García Alcorta, J., «Observaciones...», *op. cit.*, pág. 7.

Tabla 1. Resumen del apartado IV

	Bancos centrales nacionales	BCE
Potestad autorizatoria y constitución de garantías de depósitos	Responsabilidad compartida. BCE papel consultivo. Directiva 2006/48/CE, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio; Directiva 2006/49/CE sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito; Directiva 2002/87/CE, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito; Directiva 94/19/CE, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.	
Supervisión entidades de crédito	Competencia atribuida a los Estados miembros. «Desdoblamiento funcional» de los bancos centrales nacionales.	Asesoramiento al Consejo, a la Comisión y a los supervisores nacionales sobre el alcance de la normativa de la UE en materia de supervisión.
Gestión de crisis financieras	Competencia atribuida a los Estados miembros. Apoyo a entidades financieras solventes con problemas de liquidez.	Competencia de dirección y ejecución de la política monetaria. Asistencia urgente durante una crisis general de liquidez a entidades con problemas puntuales de liquidez.

V. CRISIS DEL MECANISMO DE SUPERVISIÓN NACIONAL. PÉRDIDA DE PROTAGONISMO DEL ESTADO

1. CRISIS FINANCIERA: SOBREENDEUDAMIENTO, DESREGULACIÓN Y DEFICIENTE EVALUACIÓN DEL RIESGO

La moneda única y el mercado único promovieron el crecimiento del sector bancario comunitario, pero también la necesidad de su reestructuración. La supervisión, sin embargo, seguía anclada en el modelo estatal.

La crisis financiera internacional, iniciada en el verano de 2007, puso de relieve las limitaciones del modelo de supervisión estatal, que no detectó el volumen real de los riesgos asumidos por las entidades de crédito y que no disponía de los elementos necesarios para reaccionar de forma eficaz frente a las dificultades de las entidades, especialmente cuando existían elementos transfronterizos²⁸.

²⁸ URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Supervisión bancaria europea... y sin embargo, se mueve», accesible en http://www.fef.es/new/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=809_049b0b9f6095863ff1e52111b6c90c89&Itemid=14, pág. 1, consultado el 20 de enero de 2014

Según ha destacado PAMPILLÓN²⁹, los signos más evidentes de la crisis (financiera) eran: un endeudamiento de los agentes económicos, una inadecuada evaluación y gestión de los riesgos y una defectuosa regulación y supervisión bancaria. La etapa de liquidez y financiación barata generó incentivos para hacer atractiva la inversión en activos reales (en España, los activos inmobiliarios), alimentando, así, un aumento de los precios³⁰ y una burbuja financiera, con un sobreendeudamiento de familias y empresas. Las entidades de crédito (particularmente, las cajas de ahorros) no realizaron una adecuada evaluación y gestión de los riesgos, y, contagiados por la euforia de la burbuja inmobiliaria, concentraron un 60% de su crédito en el sector inmobiliario. Ante la imposibilidad de captar la financiación en el interior para atender la creciente demanda de los agentes nacionales, acudieron a la financiación exterior, elevando su apalancamiento, surgiendo una dependencia importante de esa fuente y la captación de recursos de elevado coste frente a los más baratos depósitos tradicionales. Todo ello, además, fue llevado a cabo en un entorno de «desregulación»³¹ por la creencia de los Estados en la capacidad de los mercados para regularse.

La demanda de crédito era satisfecha por los intermediarios financieros, esencialmente bancos comerciales, pidiendo prestado a su vez, basando su negocio en el diferencial de intereses al que piden prestado y al que prestan. Al mismo tiempo elevaban su apalancamiento en los propios derivados financieros (cuya principal cualidad es que su valor de cotización se basa en el precio de otro activo) que estaban creando hasta niveles excesivos, en parte por la desregulación de la banca de inversión³². En general, esto hace que deban ofrecer garantías a quienes piden prestado, y asumir algún riesgo en los créditos que conceden. El modo más sencillo de lograrlo consiste en pedir prestado a corto plazo y prestar a largo plazo. La mayor liquidez permite acceder a un tipo de interés más bajo en los préstamos recibidos; por el contrario, el mayor plazo al que prestan implica una menor liquidez y un mayor riesgo para la devolución del préstamos, y ambos efectos hace que el tipo de interés a largo plazo sea más elevado. La actividad bancaria es inherentemente arriesgada.

La crisis trajo también falta de confianza en los mercados financieros, que dejaron de operar, y al llegar el vencimiento de los préstamos, muchas entidades de crédito tuvieron que enfrentarse a problemas de falta de liquidez, lo que supuso una importante reducción del crédito a empresas y familias. A finales de 2008 se calculaban unas pérdidas implícitas en la cartera crediticia de ban-

²⁹ PAMPILLÓN FERNÁNDEZ, R.: «Reflexiones sobre el sistema financiero español del futuro», documento pdf, accesible en <http://www.extoikos.es/n8/pdf/2.pdf>, consultado el 29 de marzo de 2014.

³⁰ El ahorro barato incentiva la adquisición de viviendas; como la oferta de estas no puede ajustarse a corto plazo, la mayor demanda eleva su precio.

³¹ NOVALES CINCA, A.: «Política monetaria antes y después de la crisis financiera», marzo de 2010, documento pdf, accesible en <https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-11-15-Crisis.pdf>, consultado el 25 de marzo de 2014, según el cual ese entorno desregulador permitió: a) una agresiva comercialización de hipotecas, estimulada por incentivos comerciales excesivamente centrados en los resultados a corto plazo, b) la irracional creencia por parte de los compradores y de algunas de las principales autoridades económicas internacionales de que los precios de las viviendas no podían descender, c) la comercialización de nuevos productos derivados financieros, complejos de entender proporcionando información incompleta acerca de sus características, d) una evaluación del riesgo muy deficiente por parte de las agencias de calificación.

³² NOVALES CINCA, A.: «Política monetaria antes y después...», *op. cit.*

cos y cajas superiores a los 200.000 millones de euros, una cifra mayor que el total de los fondos propios de todo el sistema financiero, que alcanzaban los 174.000 millones a finales de 2007. Dichas pérdidas no afloraron súbitamente como pasó en los Estados Unidos o el Reino Unido, sino que se hicieron visibles cuando los créditos concedidos, en promedio a 3 o 4 años, a las empresas promotoras o constructoras entraban en morosidad o en concurso de acreedores (RECARTE)³³. El exceso de capacidad de la empresa bancaria (una vez reducido drásticamente el crédito dirigido al sector inmobiliario) no fue paliado con otros sectores que compensaran la caída.

Además, la crisis afloró en las cajas de ahorros problemas de gestión, gobernanza y dificultad para obtener recursos propios³⁴, sistemas perversos de retribución e incentivos a los directivos ligados, en muchos casos, a crecimiento de negocio o del volumen de crédito, que ha dado lugar a manipulaciones de ingresos en la gestión bancaria, fraudes contables o uso de información privilegiada por los directivos con el fin de obtener beneficios en los mercados de capitales.

2. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL BDE FRENTE A LA CRISIS DEL SECTOR

Ante el panorama descrito, el BDE se vio obligado a impulsar la reconversión bancaria, dictándose el 26 de junio de 2009 el Real Decreto-Ley en el que se creaba el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para recapitalizar el sector financiero, especialmente las cajas de ahorros, y que complementaba al Fondo de Garantía de Depósitos (FGD). (Este real decreto-ley fue derogado por la disposición derogatoria de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito). Las cifras de dinero público (solo incluyen ayudas directas) inyectadas oscilan entre los 61.366 millones de euros, según el BDE en su nota informativa³⁵, y los 1,42 billones que abarcan las inyecciones de capital, avales, garantías, facilidades crediticias, etc.

Se llevó a cabo la reestructuración de las cajas de ahorros, consistente en modificar la naturaleza jurídica de las mismas, convirtiéndolas mayoritariamente en bancos, y forzar las fusiones entre las más solventes y las que tenían mayores pérdidas, pasándose, a finales de 2010, de 45 entidades a 17. En la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, se destaca que fue necesaria una profunda intervención de los poderes públicos para acometer el saneamiento y reestructuración de buena parte de las cajas de ahorros, cuya situación financiera

³³ RECARTE, A.: «La falta de solvencia del mercado financiero está en vías de solución», julio de 2011, disponible en <http://www.libremercado.com/2011-07-12/alberto-recarte-la-falta-de-solvencia-del-sistema-financiero-esta-en-vias-de-solucion-60346/>, consultado el 29 de marzo de 2014.

³⁴ En España el mayor desequilibrio se produce con el hundimiento de dos tercios de las cajas de ahorro. Recordemos que, hace unos años, solo tenían inspectores *empotrados* el Santander y el BBVA. Luego se amplió a La Caixa, Bankia, Popular y Sabadell, provocando las críticas de los propios inspectores del BDE por el exceso de recursos destinados exclusivamente a los grandes bancos, dejando de lado las cajas.

³⁵ Véase la «Nota informativa sobre las ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español», documento pdf, accesible en http://www.bde.es/j/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe02-09-2013.pdf

llegó a comprometer gravemente el conjunto de la estabilidad financiera en España. Las dificultades para garantizar la viabilidad de ciertas cajas de ahorros y sus debilidades estructurales para reforzar autónomamente su solvencia exigieron el esfuerzo de la sociedad española que ha incluido la solicitud de asistencia financiera externa a los socios del Eurogrupo y la nacionalización de aquellas cajas que se encontraban en mayores dificultades de solvencia. Una vez realizado ese esfuerzo, la citada ley recoge el régimen jurídico futuro de las cajas de ahorros, conjugando los valores clásicos de las cajas de ahorros, carácter social y arraigo territorial, con las lecciones que los históricos acontecimientos recientes pusieron de manifiesto.

Por el contrario, en el caso de los bancos, la reconversión, aunque les afectó, fue menor. De los más de 12 que existían antes de la crisis, solo quedarían 5 marcas.

La Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (traspone el Derecho de la UE sobre la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión y deroga parcialmente la Ley 9/2012, de reestructuración y resolución de entidades de crédito) responde así al enorme reto (como lo denomina su exposición de motivos) que acarrea llevar a cabo la resolución de una entidad de crédito de una manera ordenada y sin poner en juego dinero público. Se incluye en los ordenamientos jurídicos potestades específicas que permitan a las autoridades públicas gestionar un proceso, el de resolución de la entidad, de una manera enérgica y ágil al mismo tiempo, con respeto de los derechos de los accionistas y acreedores, pero partiendo del principio de que son estos, y no los ciudadanos con sus impuestos, quienes deben absorber las pérdidas de la resolución.

Como se explica en su exposición de motivos, los tradicionales procedimientos concursales, llevados a cabo en vía judicial, no son, en muchos casos, útiles para llevar a cabo la reestructuración o cierre de una entidad financiera inviable. Dados su tamaño, la complejidad y singularidad de sus fuentes de financiación, que incluye depósitos legalmente garantizados, y su interconexión con otras entidades, la liquidación ordinaria de una entidad financiera difícilmente podría evitar daños irreparables al sistema financiero y a la economía de un país. Se hacía preciso, así, articular un procedimiento especial, riguroso, y flexible al tiempo, que permita a las autoridades públicas dotarse de poderes extraordinarios en relación con la entidad fallida y sus accionistas y acreedores. Un procedimiento, en suma, que permita un seguimiento estrecho y continuado sobre la entidad a resolver por parte de la autoridad de resolución, y que esté exclusivamente enfocado hacia el cometido de resolverla eficientemente.

De lo anterior se deriva la distinción entre la liquidación y la resolución de una entidad financiera. En este sentido, la liquidación de una entidad financiera alude a la finalización de sus actividades en el marco de un proceso judicial ordinario, proceso que se dará principalmente en el caso de entidades que por su reducido tamaño y complejidad, sean susceptibles de ser tratadas bajo este régimen sin menoscabo del interés público; mientras que la resolución de una entidad financiera es un proceso singular, de carácter administrativo, por el que se gestionaría la inviabilidad de aquellas entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que no pueda acometerse mediante su liquidación concursal por razones de interés público y estabilidad financiera.

Se explica asimismo en la citada exposición de motivos que el segundo principio general es el de la necesaria separación entre funciones supervisoras y resolutorias con fin de eliminar el conflicto de intereses en que podría incurrir la autoridad supervisora en caso de desempeñar, al mismo tiempo, las facultades de resolución. El mandato clásico de las autoridades supervisoras consiste en asegurar el cumplimiento de la normativa que disciplina la actividad de las entidades y, especialmente, de la normativa de solvencia, con la finalidad última de proteger la estabilidad financiera. Sobre este mandato, se añade ahora uno nuevo llamado a garantizar que si una entidad se torna incapaz de mantenerse activa por sus propios medios, a pesar de la regulación y supervisión tradicionales, su cierre se producirá con las mínimas distorsiones sobre el conjunto del sistema financiero y, en particular, sin impacto alguno en las finanzas públicas. Se articula de este modo una nueva función público-financiera dirigida a garantizar que las entidades sean, de facto, liquidables sin que arrastre un impacto económico de tal magnitud que pueda perjudicar al conjunto de la economía. No se trata, por tanto, de un simple enfoque supervisor novedoso, sino de una nueva área de intervención pública que, de manera autónoma, exigirá a las entidades el ejercicio de su actividad de tal forma que su resolución resulte factible y respetuosa con el interés general, en el supuesto en que la supervisión tradicional resulte insuficiente.

3. LIMITACIONES DE UN MODELO DE SUPERVISIÓN FUNDAMENTALMENTE NACIONAL

Los desequilibrios aparecidos en algunos Estados miembros mostraron la inadaptación de las políticas monetarias nacionales a los estándares de estabilidad que requería una unión monetaria en la UE. En el momento de la constitución de la UEM, las economías de sus Estados miembros no reunían los requisitos para constituir un área monetaria óptima, pero se confiaba en que el propio funcionamiento de la UEM permitiría avanzar en esa dirección³⁶. Sin embargo, ni las políticas económicas nacionales ni los mercados financieros ejercieron el papel estabilizador que se esperaba. Surge así la «crisis de confianza en el euro», la más grave desde la creación de la moneda única y que ha provocado, entre otras causas, la pérdida de dinamismo de la actividad europea y mundial. Cuando economías de gran dimensión, como las de Italia y España, se vieron realmente afectadas, la crisis adquirió un carácter sistémico y puso de relieve importantes debilidades en la estructura de la UEM.

En puridad, las carencias del engranaje institucional ya se revelaron en el proceso de reevaluación de los riesgos financieros iniciado tras el estallido de la crisis del mercado hipotecario *subprime* en los Estados Unidos en el verano de 2007 y, sobre todo, la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008³⁷. La recesión global que acompañó a la crisis financiera afectó de manera importante, aunque desigual, a las economías del área y debilitó la calidad de los activos de sus bancos.

³⁶ BDE: «Informe anual del Banco de España», año 2012, documento pdf, accesible en <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/12/Fich/inf2012.pdf>, consultado el 10 de febrero de 2014, pág. 37.

³⁷ Véase, por todos, «Lehman Brothers: una quiebra histórica, controvertida y decidida de urgencia», *elEconomista.es*, <http://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/1536127/09/09/Lehman-Brothers-una-quiebra-historica-controvertida-y-decidida-de-urgencia.html#Kku8W3I1SEZZW6lf>, consultado el 29 de marzo de 2014.

El diseño inicial de la UEM acordado en Maastricht no contemplaba mecanismos para una respuesta coordinada conjunta de las autoridades nacionales a los desequilibrios ni instrumentos comunes de gestión de crisis para paliar sus consecuencias, sino que mantenía la supervisión y la regulación del sistema financiero en el ámbito nacional. Por ello, los Estados debieron asumir individualmente el coste del saneamiento de instituciones financieras cuya actividad y repercusiones económicas trascendían sus fronteras, creando un «vínculo diabólico» que ha magnificado la relación entre los riesgos soberanos y bancarios, especialmente en aquellos países con menor potencial de crecimiento y una mayor tasa de endeudamiento³⁸. En el corto plazo, mientras se han ido articulando instrumentos de gestión de la crisis financiera, el BCE ha proporcionado un apoyo que ha resultado crucial para asegurar la irreversibilidad del euro y que ha proporcionado a las autoridades encargadas de su desarrollo el tiempo necesario para diseñar y aplicar los cambios que la situación requiere.

4. PRIMEROS CAMBIOS EN MATERIA DE SUPERVISIÓN EN LA UE

La crisis financiera internacional promovió dos tipos de mecanismos para la supervisión bancaria: 1) mecanismos para prestar mayor atención a riesgos macroeconómicos y 2) un mecanismo de cooperación eficaz entre los supervisores bancarios.

1. En cuanto a los primeros, a) la Comisión Europea (CE) constituyó en octubre de 2008 un grupo de expertos integrado por gobernadores y banqueros, presidido por Jacques de Larosière, con el mandato de efectuar recomendaciones en materia de regulación y supervisión bancaria. El grupo Larosière publicó una serie de recomendaciones el 25 de febrero de 2009 para realizar cambios profundos en el modelo de supervisión bancaria europea, incluyendo una mayor atención a la supervisión macroprudencial. Se crearon así autoridades supervisoras sectoriales y la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), cuyo objetivo era examinar el sistema financiero en su conjunto, vigilando que la creciente interrelación y la complejidad de las operaciones no desembocaran en riesgos de carácter sistémico. La JERS recomendó a todos los Estados miembros el establecimiento de autoridades macroprudenciales nacionales (en España, el BDE, en el que se creó un grupo de trabajo, con la participación del Tesoro); b) para analizar el sistema financiero, el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS) junto con el BCE realizó pruebas al 50% del sector financiero internacional. En España casi el 90% de las entidades se ofrecieron a pasar las pruebas de resistencia con resultados negativos para cuatro entidades españolas. Estas pruebas de resistencia publicadas en verano del 2010, para el periodo de prueba de 2010-2011, fue superado por el conjunto de la banca europea. Pero su eficacia fue cuestionada debido a que el 7 de diciembre de 2010 se decide salir al rescate de Irlanda tras la quiebra de su sector bancario; c) otra pieza fundamental en el nuevo entramado de la supervisión bancaria europea sería la «Autoridad Bancaria Europea» (ABE), creada

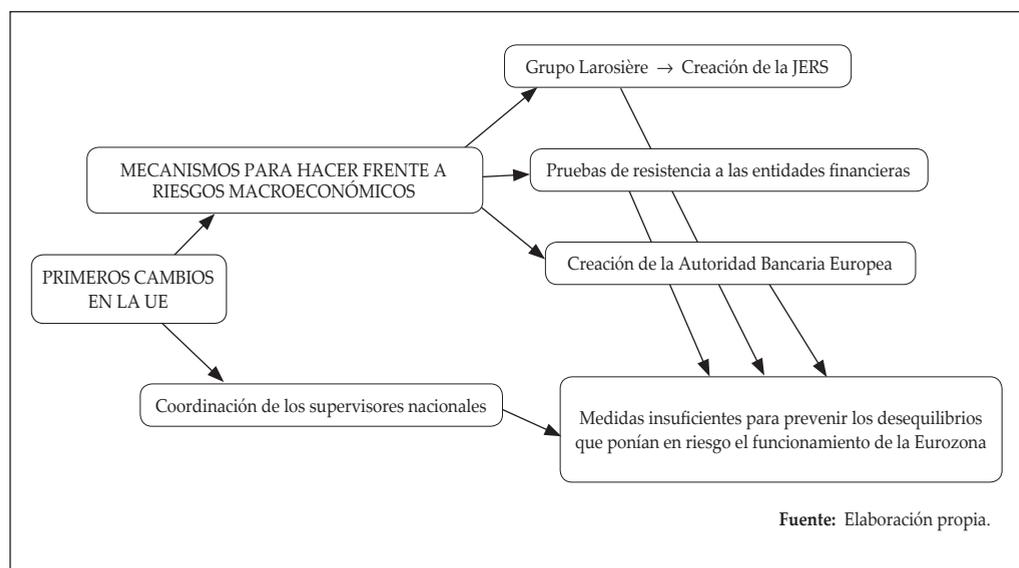
³⁸ Véase MODY y SANDRI: «The eurozone crisis: How banks and sovereigns came to be joined at the hip», *Economic Policy* (abril), 2012, págs. 199-230.

también en 2010 para salvaguardar la estabilidad del sistema bancario, prestando atención a todo riesgo sistémico potencial planteado por las entidades financieras, cuya quiebra o mal funcionamiento pudiera afectar al conjunto del sistema financiero o a la economía real. Sus funciones estaban encaminadas a la armonización de la regulación y las prácticas supervisoras, para lo que contaba con la emisión de directrices y recomendaciones que podían tener, en casos de discrepancias entre o con alguna de las autoridades nacionales competentes, un efecto imperativo.

2. Al margen de esta «superestructura europea», era igualmente evidente la necesidad de avanzar en la cooperación y la coordinación entre los supervisores nacionales en el caso de los grandes bancos europeos con proyección supranacional. Se constituyen los colegios de supervisores para que las autoridades competentes pudieran llegar a un acuerdo sobre las tareas de supervisión y hacer frente a las situaciones de urgencia con mayor facilidad.

Sin embargo, estas nuevas instituciones encargadas de la supervisión macroprudencial y los colegios de supervisores no fueron suficientes para prevenir desequilibrios que podían poner en riesgo al funcionamiento de la Eurozona, puesto que el coste final de los procesos de resolución de las crisis bancarias siguió asumiéndose por cada Estado, ya que no se había logrado una auténtica armonización en la regulación financiera internacional. Es decir, estos mecanismos no consiguieron garantizar la resolución eficiente de los problemas que potencialmente pudieran afectar a las entidades de crédito, especialmente en los casos de actividad transfronteriza importante.

Figura 4. Esquema resumen del apartado V



VI. DE LA COORDINACIÓN A UN SISTEMA INTEGRADO DE SUPERVISIÓN BANCARIA

1. HACIA UNA AUTÉNTICA UEM

Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993, el establecimiento de una UEM constituyó uno de los objetivos principales de la UE. La estructura institucional creada para gestionar el proceso de la unión monetaria se identifica con el BCE y el SEBC.

Las responsabilidades monetarias compartidas en la zona del euro y el aumento de la integración financiera hicieron que existieran en la zona del euro riesgos específicos de efectos de contagio transfronterizo en caso de crisis bancaria. Los modelos de regulación y supervisión nacional quedaron superados ante la interconexión y creciente complejidad de los mercados financieros (DE HOCES ÍÑIGUEZ y GARCÍA PERROTE)³⁹. La coordinación de la supervisión bancaria nacional ya no era una opción para la zona del euro, siendo necesario pasar a un sistema realmente integrado. La creciente complejidad de los productos financieros y la facilitación de las operaciones financieras provocaron «un sistema financiero a dos velocidades» (los mercados financieros evolucionan interconectados y coordinados mientras que los organismos supervisores están atrapados en sistemas jurídicos nacionales, descoordinados entre ellos y, por tanto, incapaces de responder a problemas internacionales).

Durante la crisis se aplicaron medidas de carácter excepcional dirigidas a la resolución de las dificultades surgidas, pero las políticas no se pueden decidir de forma aislada si sus efectos se propagan rápidamente a la zona del euro en su conjunto. Surgió así la necesidad de avanzar con decisión hacia un nuevo diseño de la UEM que evitara la repetición de una crisis como la actual y reforzara la confianza en la continuidad del proyecto. En el Consejo Europeo y la Cumbre de los países de la zona del euro celebrados los días 28 y 29 de junio de 2012⁴⁰, los líderes de la UE acordaron profundizar en la UEM como una de las medidas para resolver la crisis actual y garantizar el bienestar económico y social, siendo la unión bancaria uno de los principales elementos constitutivos del avance hacia una mayor integración, junto con la unión económica, fiscal y política.

2. LA UNIÓN BANCARIA COMO PILAR FUNDAMENTAL DE LA UEM

La UE decide, por fin, modificar el modelo regulatorio de la banca europea en la Eurozona. En palabras de ARRIOLA⁴¹, «se pretende vigilar la actividad bancaria desde un supervisor único».

³⁹ DE HOCES ÍÑIGUEZ J. R. y GARCÍA-PERROTE, G.: «La nueva arquitectura europea para la regulación y supervisión financiera», en *Las reformas de las sociedades cotizadas y del sistema financiero 2008-2009*, Aranzadi, pág. 1.

⁴⁰ Véase el acuerdo en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf

⁴¹ ARRIOLA, J.: «Placebos financieros», 6 de enero de 2014, accesible en <http://www.deia.com/2014/01/06/opinion/tri-buna-abierta/placebos-financieros>, consultado el 25 de febrero de 2014.

La idea de fondo, según el Comité ejecutivo de la Confédération européenne des syndicats (CES) (CE199/ES/7, 18/10/2012), es romper con el vínculo entre presupuesto público y crisis bancarias, que en la Eurozona transformó la recapitalización de los bancos en una crisis de deuda soberana, de modo que entre 2008 y 2011 los países europeos movilizaron 4.500 millones en ayudas públicas y garantías para los bancos⁴².

A la larga, la unión bancaria restablecería la credibilidad del sector financiero al mejorar la confianza interbancaria y repartiría los problemas bancarios nacionales de manera más uniforme entre los Estados miembros. Su principal objetivo es, por tanto, crear soluciones para proteger el mercado único de los servicios financieros y garantizar una mayor estabilidad a la UEM.

La cumbre de la zona euro de junio de 2012 aceptó que los fondos de rescate como el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) se pagaran directamente a los bancos en lugar de hacerlo a través de los gobiernos, protegiendo así la deuda soberana ya debilitada por la obligación de hacerse con más préstamos malos y con la deuda privada en manos de los bancos y abriendo la puerta a la supervisión del BCE. Bajo un supervisor único, el MEE podría recapitalizar bancos directamente rompiendo el círculo vicioso del riesgo soberano y bancario. Pese a que los jefes de Estado de la zona euro han necesitado dos años y medio para admitir que los problemas del sistema bancario estaban en la crisis de la deuda soberana en la periferia europea, el 29 de junio de 2012, los jefes de Estado finalmente declaraban que era «imperativo romper el círculo vicioso entre los bancos y las deudas soberanas» e invitaban a la Comisión a «presentar propuestas para un mecanismo de supervisión único» sobre la base del artículo 127 del TFUE⁴³ para una puesta en funcionamiento en 2014.

El 12 de septiembre de 2012, la Comisión presentó una propuesta de mecanismo de supervisión único⁴⁴ (el MUS) de los bancos de la zona euro para que la responsabilidad última sobre las tareas específicas de supervisión relacionadas con la estabilidad financiera de todos los bancos de la zona euro recayera en el BCE. El paquete de medidas presentado incluía: a) una propuesta legislativa de Reglamento del Consejo que atribuía al BCE funciones específicas relativas a la estabilidad financiera y la supervisión de los bancos; b) una propuesta legislativa de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a adaptar el Reglamento 1093/2010 por el que se crea la ABE en el marco modificado de la supervisión bancaria; y c) una comunicación que esboza la visión general de la Comisión para una unión bancaria, incluyendo la regulación individual y el mecanismo de supervisión único, así como los siguientes pasos que implican un mecanismo de resolución bancaria único.

⁴² Informe del Presidente del Consejo Europeo HERMAN VAN ROMPUY: «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria», 2012, documento pdf en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf

⁴³ Artículo 127.6 del TFUE: «El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros».

⁴⁴ Véase la propuesta en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0512/com_com\(2012\)0512_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0512/com_com(2012)0512_es.pdf)

La unión bancaria o el marco financiero integrado, según el informe del presidente del consejo, se convierte en un elemento esencial para la realización de la UEM y sus tres pilares básicos serían un código normativo único, la supervisión única (y, por ende, misma interpretación del código normativo) y la resolución única de entidades con problemas. Junto a estos, la CE preveía, como próximo paso y como cuarto pilar fundamental en una unión bancaria, la creación de un sistema común de protección de depósitos⁴⁵.

La *supervisión integrada* se hace esencial para garantizar la aplicación efectiva de esas normas prudenciales, el control de riesgo y la prevención de crisis en la UE. Si la responsabilidad final recae en un organismo europeo, se garantiza que la supervisión de los bancos en todos los Estados miembros de la UE sea igual de eficaz a la hora de reducir la probabilidad de quiebras bancarias y de prevenir la necesidad de intervención por parte de las garantías de depósitos o los fondos de resolución comunes. El *mecanismo de resolución de crisis* (MUR), financiado principalmente mediante contribuciones de los bancos, permitiría tratar de manera eficiente la resolución bancaria transfronteriza, liquidar de forma ordenada las instituciones inviables y evitar que el dinero de los contribuyentes sirva para rescatar a los bancos. El *sistema de garantía de depósitos europeo* aportaría una dimensión europea a los sistemas nacionales de garantía de depósitos para los bancos sometidos a la supervisión europea, reforzando la credibilidad de los procedimientos existentes.

Tabla 2. **Hacia una UEM más completa. Principales elementos de las propuestas de la Comisión y del Consejo Europeo**

	A corto plazo (próximos 18 meses)	A medio plazo (de 18 meses a 5 años)	A largo plazo (más de 5 años)
Unión bancaria	Mecanismo único de supervisión y mecanismo único de resolución		Plena unión bancaria, donde, de acuerdo con las propuestas iniciales, tenga cabida un fondo común de garantía de depósitos
Unión fiscal		Capacidad fiscal para amortiguar <i>shocks</i> asimétricos. Fondo de Amortización de Deuda. Emisiones conjuntas de deuda a corto (<i>eurobills</i>). Tesoro Europeo.	Plena unión fiscal, con la creación de un Presupuesto Europeo y la introducción de eurobonos.
			.../...

⁴⁵ Véase Comisión Europea: «Hoja de ruta hacia una unión bancaria», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Documento COM (2012) 510 final, 12 de septiembre de 2012, documento pdf, accesible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0510:FIN:ES:PDF>

	A corto plazo (próximos 18 meses)	A medio plazo (de 18 meses a 5 años)	A largo plazo (más de 5 años)
.../...			
Unión económica	Plena implementación del Semestre Europeo, del <i>six-pack</i> y acuerdo rápido sobre el <i>two-pack</i> . Creación de un instrumento de convergencia y competitividad (compromisos contractuales de reforma)	Mayor coordinación de políticas de empleo e impositivas	Mayor coordinación de las políticas económicas
Unión política	A lo largo de todo el proceso se buscará mayor legitimidad democrática, mejorando los procesos de rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo.		
Fuente: Banco de España.			

VII. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO

1. LEGITIMIDAD COMUNITARIA: ARTÍCULO 127.6 DEL TFUE

Ante la insuficiencia de las medidas adoptadas para armonizar las actuaciones de los supervisores nacionales y a pesar de las que se tramitaban para restablecer la confianza de los mercados de capital en el sistema bancario europeo, en la UE se acabó imponiendo la idea de un supervisor único: solo con un sistema europeo de supervisión bancaria (SSM)⁴⁶ se lograría la construcción de la unión bancaria europea.

Si bien el Derecho originario de la UE atribuye a los Estados miembros la función de supervisión de las entidades de crédito, también prevé en el artículo 127.6⁴⁷ del TFUE la posibilidad de que el Consejo de la UE atribuya al BCE funciones específicas relativas a la supervisión de entidades de crédito, mediante reglamentos adoptados por unanimidad a través de un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE. Junto a este precepto, el artículo 25.2 de los estatutos del SEBC y del BCE ratifica que el BCE puede desempeñar funciones específicas de supervisión de entidades de crédito y financieras quedando excluidas las

⁴⁶ Siglas del inglés *single supervisory mechanism*.

⁴⁷ «El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros».

compañías de seguros, si existe un Reglamento del Consejo adoptado con las condiciones establecidas por el artículo 127.6 del TFUE. Por tanto, no cabe duda de que el Derecho originario de la UE ofrece un fundamento normativo para la atribución de funciones de supervisión al BCE.

La Comisión, exhortada por los jefes de Estado reunidos en la cumbre del Eurogrupo de 29 de junio de 2012, publica en septiembre de 2012 propuestas normativas para la creación de la unión bancaria europea a corto plazo. A juicio de URÍA⁴⁸, eran propuestas de alto nivel técnico, bien fundadas en el Derecho europeo fundacional y en las que se proponía al BCE como un auténtico supervisor bancario europeo, pieza fundamental de un mecanismo único de supervisión bancaria. El mecanismo diseñado por la Comisión parte de dos hechos: por un lado, que en la mayor parte de los Estados miembros de la unión monetaria la supervisión de las entidades de crédito era una responsabilidad residenciada en sus bancos centrales, constituyendo Alemania la excepción más relevante. Por otro, que solo el BCE, como centro del Eurosistema, y la coordinación entre los bancos centrales que él mismo realiza, constituía el esquema institucional necesario para llegar a una autoridad de supervisión bancaria única (URÍA)⁴⁹.

Para dar cumplimiento al artículo 127.6 del TFUE, la Comisión propone la adopción de un reglamento del Consejo que atribuyera al BCE las competencias específicas en materia de supervisión de entidades de crédito, además de la modificación del que determinaba el régimen jurídico de la ABE⁵⁰. Acogida la propuesta favorablemente por el BCE el 27 de noviembre de 2012 y alcanzado el acuerdo el 19 de marzo 2013 para la creación del MUS por el Consejo de la UE, la CE y el Parlamento Europeo (recuérdese que el art. 127.6 TFUE exige la previa consulta al BCE y al Parlamento Europeo para la aprobación del Reglamento que otorgue competencias en materia de supervisión al BCE), el Consejo de la UE adoptó el 15 de octubre de 2013 el Reglamento (UE) núm. 1024/ 2013, que encomienda al BCE tareas específicas en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito. (Entró en vigor el 3 de noviembre de 2013, si bien el BCE no asumiría sus competencias de supervisión plenas, conforme al art. 33.2 del Reglamento, hasta el 4 de noviembre de 2014).

El Reglamento difiere de la propuesta presentada por la Comisión 2012 porque el Consejo adoptó un acuerdo fruto de complejas negociaciones en el que los Estados y la Comisión debieron ceder respecto de sus posiciones originales⁵¹. España o Italia tenían especial interés en la instauración de un sistema único de supervisión bancaria para restablecer la confianza de los inversores internacionales en los sistemas financieros nacionales y para que no siguiera mermando el funcionamiento de sus economías. Francia apoyó el acuerdo para evitar contagios. Otros se ma-

⁴⁸ URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Novedades en la construcción jurídica de la Unión Bancaria Europea», *Diario La Ley*, n.º 8.223, Sección Documento on-line, 7 de enero 2014, Editorial La Ley, pág. 1.

⁴⁹ URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Supervisión bancaria europea... y sin embargo, se mueve», *op. cit.*, pág. 11.

⁵⁰ Es necesario mencionar la importancia de esta segunda propuesta normativa, pues la ABE, como más adelante se explicará, tiene un ámbito competencial de alcance geográfico superior, la UE, mientras que el MUS se aplicará exclusivamente a los bancos de la Eurozona.

⁵¹ GARCÍA DE CAL, J. L.: «El mecanismo único de supervisión: Un paso más en el largo camino hacia la unión bancaria», dirigido por Mangas Martín, *Revista General de Derecho Europeo*, (30), Iustel, mayo 2013, pág. 8.

nifestaron reacios: el Reino Unido para mantener la independencia regulatoria y Alemania porque no parecía muy partidaria de someter su sistema financiero a la supervisión comunitaria⁵². Estos Estados intentaron limitar el ejercicio de la supervisión bancaria por el BCE a las entidades de mayor tamaño, manteniendo la mayor parte de las entidades de sus sistemas bajo supervisión local.

El resultado es la aprobación de un reglamento «de mínimos» respecto de la propuesta de la Comisión de 2012. Las diferencias sustanciales entre ambos textos afectan al plazo para su funcionamiento, al ámbito subjetivo de aplicación y a la extensión de la participación en el mecanismo al conjunto de los Estados y su complejo sistema de adopción de decisiones.

2. LA SUPERVISIÓN EN EL SENO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA INTERNA DEL BCE: EL CONSEJO DE SUPERVISIÓN

El BCE⁵³, banco central de la zona euro con amplia experiencia en cuestiones macroeconómicas y de estabilidad financiera, se convierte, desde la implantación del MUS, en el supervisor único en el seno de la UE⁵⁴.

Ahora bien, el BCE no había desempeñado antes funciones supervisoras y su organización interna no estaba preparada para ejercer competencias en este ámbito. Además, el BCE, como integrante del Eurosistema junto con los bancos centrales nacionales, había asumido el compromiso de cumplir con uno de los objetivos del Eurosistema (y uno de los principios rectores de la UEM, según el art. 119.3 TFUE), enunciados en los artículos 127.1 y 282.2 del TFUE: la estabilidad de precios⁵⁵.

Esta función es primordial para el BCE, por lo que cualquier otro objetivo encomendado al BCE debe ser compatible con el del mantenimiento de la estabilidad de precios. Especialmente, si tenemos en cuenta que el artículo 127.6 del TFUE no deja de ser una habilitación genérica, sobre

⁵² Cfr. ONNO RUDING: *The contents and Timing of a European Banking Union: Reflections on the differing views*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, noviembre 2012; citado por García de Cal, J. L.: «El mecanismo único de supervisión...», *op. cit.*, pág. 8.

⁵³ El BCE, creado en junio de 1998 y cuya sede está en Fráncfort, goza de personalidad jurídica. Se integra en el SEBC (al que el BCE se refiere a veces como «Eurosistema»), aprovechándose así la experiencia y el entramado orgánico de los BCN en el nuevo sistema monetario de la UE. El BCE ocupa la cúspide de esta estructura institucional, ya que la actuación de los BCN debe ajustarse a las orientaciones e instrucciones del BCE. *Vid.* MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos, 5.º ed., págs. 54 y ss.

⁵⁴ Como indica el cdo. 13 del Reglamento 1024/2013, «está en una posición adecuada para desempeñar funciones de supervisión claramente definidas, con el objetivo de proteger la estabilidad del sistema financiero de la Unión». Además, continúa dicho considerando, si en muchos Estados miembros son los bancos centrales los responsables de la supervisión bancaria, el BCE debería llevar a cabo las tareas específicas de supervisión de las entidades de crédito de esos Estados participantes.

⁵⁵ La estabilidad de precios es definida por el propio BCE como un incremento interanual del índice armonizado de precios de consumo de la zona del euro inferior al 2%, pero próximo a ese valor, que ha de mantenerse a medio plazo en *La política monetaria del BCE, 2011*, documento pdf, accesible en <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011es.pdf?742021f1e118a422a1c3a74e01b207f0>, pág. 69, consultado el 19 de marzo de 2014.

la base de la cual el BCE no dispone de una potestad normativa y de amplitud similar a la que tiene en política monetaria⁵⁶, pues, el artículo 127.6 del TFUE no deja de exigir que sea un reglamento del Consejo y, por tanto, Derecho derivado, el que atribuya funciones de supervisión al BCE. Y aunque estas funciones de supervisión no tendrían que generar conflicto de intereses en el seno del BCE, lo cierto es que se temía que pudieran adoptarse medidas en materia monetaria condicionadas por los efectos que podrían producir sobre los balances bancarios⁵⁷. Las funciones de supervisión, al estar previstas en un reglamento comunitario y no en un tratado, debían quedar supeditadas al objetivo del mantenimiento de la estabilidad de precios, consagrado en Derecho originario.

El Eurogrupo pudo llegar a un acuerdo político para superar esta cuestión, que quedó reflejado en las propuestas de la Comisión: la garantía de independencia del BCE en sus tareas de supervisión para evitar conflictos de intereses con las funciones de política monetaria. El reglamento recoge esta propuesta y consagra, en el artículo 19, la independencia del BCE como uno de los principios organizativos en el ejercicio de sus funciones de supervisión.

El resultado de esta independencia ha sido la creación de una tasa, regulada en el artículo 30 del reglamento, consistente en una contribución de las entidades de crédito para financiar los gastos que se originen como consecuencia del ejercicio de estas funciones por el BCE. Dicha tasa se calcula conforme a criterios objetivos relativos a la importancia y perfil de riesgo de la entidad de crédito de que se trate, incluidos sus activos ponderados por riesgo. Lo que se pretende así es no tener que depender de presupuestos ajenos, garantizando la independencia del BCE para el desempeño de sus funciones⁵⁸.

Para la toma de decisiones, era necesario, también, asegurar la autonomía entre las funciones del BCE en política monetaria y en materia de supervisión. Frente a la posible solución consistente en atribuir dichas funciones y potestades a uno de los órganos del BCE, el reglamento opta por encomendar las competencias materiales de decisión en cada ámbito a órganos distintos: el Consejo de Gobierno del propio BCE (política monetaria) y el Consejo de Supervisión. Es decir, se opta por la creación *ex novo* de un órgano *ad hoc* que asuma las funciones de supervisión.

El BCE está compuesto por un Consejo de Gobierno, un Comité Ejecutivo y un Consejo General. El primero de ellos es el máximo órgano rector del BCE y está compuesto por los 6 miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 18 países de la zona del euro. Se encarga de adoptar las decisiones que garanticen el cumplimiento de las funciones asignadas al Eurosistema, especialmente las de política monetaria de la zona euro. El Comité Ejecutivo, formado por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros, tiene en-

⁵⁶ Conviene recordar que el artículo 127.6 del TFUE exige, desde un punto de vista formal, la unanimidad del Consejo para aprobar un reglamento que atribuya estas funciones y, materialmente, el TFUE se refiere a «tareas específicas», cuyo alcance será delimitado por el Consejo de la UE en el Reglamento.

⁵⁷ URÍA FERNÁNDEZ, F.: «La supervisión bancaria europea en 2014: Una unión bancaria incompleta», documento pdf, en http://www.fef.es/new/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=856_d4857097eb2bbb90328d05acf6234ff2&Itemid=145, consultado el 21 de marzo de 2014, pág. 4

⁵⁸ Si bien una tasa de ese tipo no es desconocida en el ámbito financiero español (existe una tasa de estas características en la Ley del Mercado de Valores), lo cierto es que el BDE no había necesitado de una fuente similar de financiación.

comendada la gestión ordinaria del BCE. Finalmente, el Consejo General, con funciones de asesoramiento y consulta y caracterizado por ser un órgano transitorio y existente mientras no todos los Estados miembros adopten el euro, está compuesto por el presidente, el vicepresidente y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 28 Estados miembros⁵⁹.

La atribución de funciones de supervisión a uno de estos órganos tiene dos inconvenientes: 1) Según el grupo Larosière, ninguno de ellos está constituido por todos los máximos responsables de las autoridades supervisoras de los Estados miembros (las funciones de supervisión no están encomendadas siempre a los bancos centrales), especialmente si para ejecutar sus decisiones el BCE debe contar con el apoyo de las autoridades supervisoras nacionales. 2) Podría surgir (aunque no necesariamente) un conflicto de intereses en el seno del mismo órgano derivado de la toma de decisiones sobre política monetaria y supervisión bancaria.

Quizás estas son las razones que han llevado a la creación de un nuevo órgano, decisión no exenta de dificultades, porque la constitución de un nuevo órgano en el BCE requeriría una previa modificación de los artículos 129.1 del TFUE y 9.3 de los estatutos del SEBC y del BCE, según los cuales, el SEBC está dirigido por el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. Además, la constitución de un nuevo órgano podría suscitar dificultades en relación con la independencia del BCE, pues el BCE devendría responsable por los actos adoptados por dicho órgano, pero sobre el cual no dispondría de potestades de control, poniéndose en riesgo la independencia del BCE que no puede recibir instrucciones de ningún órgano⁶⁰.

Pese a ello y con el objetivo de que la supervisión se desempeñe de manera separada de las funciones de política monetaria, el artículo 26 del Reglamento (UE) 1024/2013 prevé la creación del Consejo de Supervisión, órgano constituido por un presidente (elegido por el Consejo sin que ninguno de sus miembros pueda salir elegido) y un vicepresidente (elegido de entre los miembros del Comité Ejecutivo), cuatro representantes del BCE nombrados por el Consejo de Gobierno y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante. Una vez nombrado, el presidente será un profesional a tiempo completo, cuyo mandato, no renovable, durará cinco años, y no podrá ejercer ninguna función en las autoridades nacionales competentes. Además, en este Consejo de Supervisión puede participar un representante de la CE como observador (art. 26.11) y cuando la autoridad competente no sea un banco central nacional, el miembro del Consejo de Supervisión que represente a un Estado podrá decidir llevar consigo a un representante del banco central del Estado miembro de que se trate.

Este Consejo de Supervisión se encargaría de «preparar las tareas relativas a la supervisión. [...] Las propuestas de decisión del consejo se considerarían adoptadas a menos que fueran rechazadas por el Consejo de gobierno del BCE, en un plazo que no podrá exceder de 10 días há-

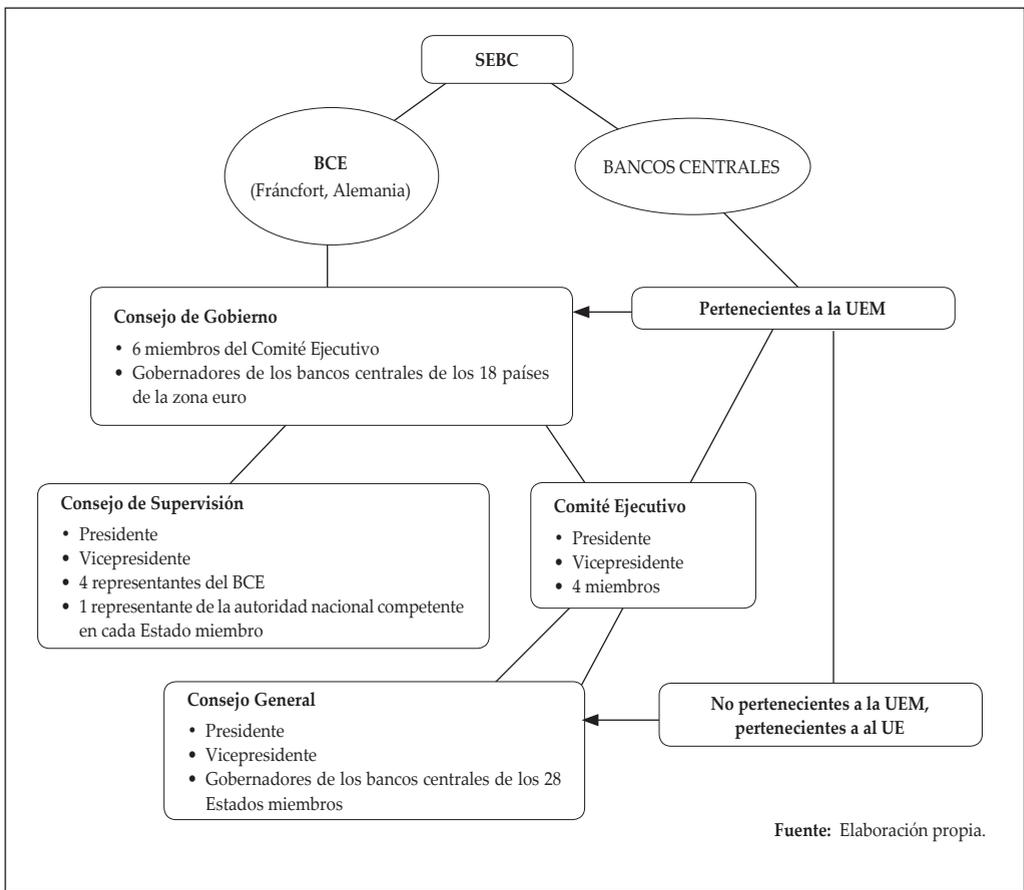
⁵⁹ Sobre los órganos rectores del BCE, <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.es.html>

⁶⁰ *Opinion of the European Central Bank of 5 June 2002 at the request of the Irish Department of Finance on a draft Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Bill, 2002 (CON/2002/16)*, documento pdf, accesible en https://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/EN_CON_2002_16_f_sign.pdf; consultado el 23 de marzo de 2014.

biles» (art. 26.8)⁶¹. Las decisiones del Consejo de supervisión se adoptarán, como regla general, por mayoría simple de sus miembros, cada uno de los cuales dispondría de un voto (art. 26.6) y en caso de empate decidirá el voto de calidad del presidente.

Finalmente, para garantizar la independencia del BCE, el reglamento prevé la posibilidad de que el Consejo de Gobierno se oponga a las propuestas del Consejo de Supervisión, si bien deberá exponer sus razones por escrito, particularmente las preocupaciones en materia de política monetaria. En caso de que el Consejo de Gobierno modifique una decisión a raíz de una objeción, todo Estado miembro participante cuya moneda no es el euro podrá notificar al BCE su desacuerdo motivado con la objeción, y se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 7.7.

Figura 5. Organigrama del BCE



⁶¹ Con cierto escepticismo, entendiendo que esta separación viene a ser relativa porque el Consejo de Supervisión no se sitúa en pie de igualdad normativa y completa independencia con respecto al Consejo de Gobierno, sino en situación de sumisión

3. ÁMBITO MATERIAL DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA: ENTIDADES SUJETAS

El citado artículo 127.6 del TFUE permite la asunción por el BCE de funciones de supervisión en relación con «entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros». La referencia a «otras entidades financieras» permitiría incluir los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, empresas de inversión u otras empresas o entidades que realicen una actividad similar a estas anteriores o cuya actividad principal consista en adquirir activos financieros o transformar derechos financieros.

«Entidades de crédito» y «entidades financieras» son conceptos autónomos de Derecho comunitario. La facultad de supervisión del BCE recaerá, por tanto, siempre que un reglamento del Consejo se lo atribuya, sobre las entidades de crédito a las que resulta de aplicación la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que las entidades de seguros quedan expresamente excluidas por el TFUE para evitar excesivas concentraciones de poder en el seno del BCE y respetar la estructura organizativa nacional en la que bancos y seguros han sido siempre supervisados por entidades distintas. La exclusión de las compañías de seguros ha suscitado críticas a causa del surgimiento de los conglomerados financieros, que engloban compañías de seguros, bancos y empresas de inversión, y los cada vez más estrechos vínculos que se establecen entre unas y otras entidades⁶².

La propuesta inicial de la Comisión pretendía la sujeción de todas las entidades de la Eurozona al nuevo mecanismo de supervisión, aproximadamente unas 6.000. Posteriormente, se planteó la posibilidad de incluir exclusivamente las entidades de vocación transfronteriza, reduciéndose de 6.000 a 600 las entidades sujetas a la supervisión del BCE.

En la práctica, opinaba URÍA⁶³, un elevado número de bancos sujetos al nuevo mecanismo hubiera hecho imprescindible mantener competencias estatales de supervisión y mecanismos de cooperación. En la realidad, el BCE solo desempeñaría sus funciones supervisoras de manera efectiva sobre las entidades más relevantes, mientras que las entidades más pequeñas quedarían bajo una supervisión nacional, aunque igualmente integrada en ese mecanismo.

y dependencia, véase LÓPEZ MARTÍNEZ MUÑOZ, J. L., «Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva unión bancaria y apuntes para su solución», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 63 julio/diciembre 2013, pág. 104.

⁶² LOUIS (dir.): *Banking supervision in the European Community. Institutional aspects*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1995, págs. 28-29, citado por GARCÍA ALCORTA en «El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea», documento pdf, accesible en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3072/documento/articuloUM.pdf?id=2950>, consultado el 29 de marzo de 14, pág. 4.

⁶³ URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Supervisión bancaria europea... y sin embargo, se mueve», *op. cit.*, pág. 16

Particular debate suscitó también la cuestión de los criterios delimitadores de la dimensión de las entidades que pasarían a ser supervisadas por el BCE. Alemania defendía la supervisión de las entidades de mayores dimensiones, alegando el principio de subsidiariedad, lo que implicaría que la supervisión del BCE solo podría recaer sobre entidades cuya actividad se desarrolla en más de un Estado miembro. La Comisión y el Comité Económico y Social Europeo sostenían la supervisión de todas las entidades sin excepción aduciendo que cualquier entidad, por pequeña que sea, puede ocasionar perturbaciones sistémicas con alcance supranacional⁶⁴ y que es necesario una homogeneidad en las prácticas supervisoras para alcanzar una verdadera unión bancaria⁶⁵.

Dada la dualidad de regulación y supervisión en el mercado comunitario de servicios financieros, el problema es relevante al sujetar a las entidades a diferentes marcos normativos. Se corre el riesgo de que las entidades, competidoras en el mismo mercado, evalúen qué régimen es más beneficioso para sus intereses y traten de adecuar su estructura a los requisitos que exija el régimen que más le beneficie (GARCÍA DE CAL)⁶⁶.

Conjugar concepciones tan ambiciosas con el conveniente avance en el proceso de construcción de un mecanismo único de supervisión bancaria no era una tarea fácil y la viabilidad de este nuevo proceso pasaba porque, en un primer momento, el BCE se apoyase en los medios, el conocimiento y la experiencia de los supervisores nacionales. Finalmente, la propuesta de la Comisión fue reformulada como consecuencia de los acuerdos políticos adoptados en el Consejo Europeo de diciembre de 2012 y el reglamento adoptado por el Consejo de la UE redujo considerablemente el ámbito subjetivo de aplicación, quedando limitada a un número muy inferior de bancos: los más relevantes por su volumen de activos o por su presencia transfronteriza (aproximadamente 130).

El mencionado reglamento incluye específicamente dentro del ámbito subjetivo de supervisión del BCE las entidades de crédito, las sociedades financieras de cartera y sociedades financieras mixtas de cartera tal y como se definen en la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de cré-

⁶⁴ En este sentido, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para establecer un marco para el rescate y resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, en su exposición de motivos, pág. 10, declara que «si bien es cierto que la quiebra de una entidad cuyo tamaño, importancia y nivel de interconexión son de ámbito mundial podría causar perturbaciones importantes en todo el sistema financiero y repercusiones económicas negativas en una serie de países, también es evidente que la quiebra simultánea, en un contexto de crisis generalizada, de muchas entidades pequeñas que constituyen una parte importante del sector bancario de un país, pueden tener efectos devastadores sobre la economía».

⁶⁵ El objetivo es evitar, como ya advirtiera la Comisión en su propuesta de MUS, un sistema basado en dos niveles consistente en que unos bancos queden sometidos a la supervisión del BCE y otros a la completa responsabilidad nacional, pues depositantes y bancos se desplazarían al nivel que más les interesase, incrementando los riesgos de volatilidad y de inestabilidad.

⁶⁶ GARCÍA DE CAL, J. L.: «El mecanismo único de supervisión...», *op. cit.*, pág. 9.

dito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

Debían decidirse, seguidamente, los criterios para determinar qué entidades quedaban sujetas a la supervisión del BCE y cuáles a la de las autoridades supervisoras nacionales. El Consejo se inclinó por las entidades de mayor tamaño y por el carácter sistémico como criterio delimitador.

Para el legislador comunitario el problema era cómo ordenar las actividades económicas, cómo introducir conceptos económicos en el ordenamiento jurídico, es decir, traducir la teoría económica en reglas jurídicas⁶⁷. Pese a la importancia adquirida en los últimos años por el «riesgo sistémico», el Consejo no ha encontrado una definición de consenso del mismo ni ha traducido con claridad a la norma jurídica la importancia de dicho concepto. Con carácter general, y siguiendo al Financial Stability Board, una institución, un mercado o un instrumento es sistémico cuando su fallo o mal funcionamiento pueda afectar al conjunto del sistema, ya sea directamente o facilitando el contagio entre sectores del mismo⁶⁸. Además, cabe plantearse si este carácter sistémico solo afecta a las entidades de crédito o puede afectar a otras entidades financieras no sujetas al reglamento.

El reglamento, en su artículo 6.4, establece tres criterios para determinar cuándo una entidad tiene «carácter significativo»: el tamaño, la importancia para la economía de la UE o de cualquier economía nacional y el carácter significativo de las actividades transfronterizas⁶⁹. Estos criterios pueden dificultar una aplicación uniforme del reglamento a causa de la estructura del sector financiero de cada Estado. Así, en España, tras el proceso de reestructuración, la mayoría de sus entidades quedaría sujeta al MUS, mientras que en otros, como Alemania, mantendrían a buena parte de su sistema a cargo del supervisor local.

⁶⁷ GARCÍA DE CAL, J. L.: «El mecanismo único de supervisión...», *op. cit.*, pág. 10

⁶⁸ FMI, Banco Internacional de Pagos y Secretariado del Financial Stability Board, *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, octubre, 2009, citado por García de Cal, J. L.: «El mecanismo único de supervisión...», *op. cit.*, pág. 10.

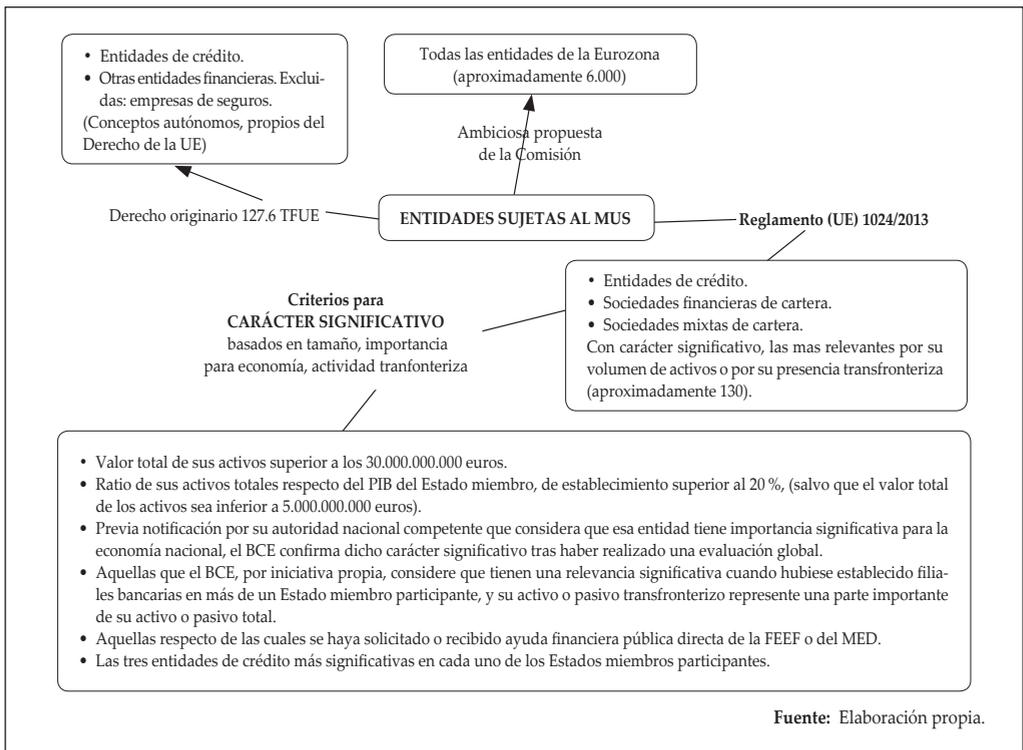
⁶⁹ El Reglamento concreta aún más estos criterios en el párrafo tercero del artículo 6.4, estableciendo que el BCE asumirá directamente la ejecución de funciones de supervisión sobre las entidades que reúnan las siguientes condiciones: a) que el valor total de sus activos supere los 30.000 millones de euros; b) que la ratio de sus activos totales respecto del PIB del Estado miembro participante de establecimiento supere el 20%, a menos que el valor total de sus activos sea inferior a 5 000 millones de euros; c) que, previa notificación por su autoridad nacional competente que considera que esa entidad tiene importancia significativa para la economía nacional, el BCE tome una decisión por la que confirma dicho carácter significativo tras haber realizado una evaluación global, incluida una evaluación del balance, de dicha entidad financiera; d) aquellas que el BCE, por iniciativa propia, considere que tienen una relevancia significativa cuando hubiese establecido filiales bancarias en más de un Estado miembro participante y su activo o pasivo transfronterizo represente una parte importante de su activo o pasivo total, sujeto a las condiciones establecidas en el método; e) aquellas respecto de las cuales se haya solicitado o recibido ayuda financiera pública directa de la FEEF o del MED; e) finalmente, las tres entidades de crédito más significativas en cada uno de los Estados miembros participantes, salvo que lo justifiquen circunstancias particulares.

Las entidades que no cumplan las condiciones establecidas por el reglamento quedan sujetas a los supervisores nacionales, si bien el artículo 6.5 a) reserva al BCE la facultad de emitir reglamentos, directrices o instrucciones con arreglo a los cuales las autoridades nacionales ejercerán sus funciones. Además, el BCE podrá decidir desempeñar la supervisión de estas entidades, previa consulta a las autoridades nacionales, cuando se pretenda una aplicación coherente de normas de supervisión estrictas [art. 6.5 b)], así como recabar información y llevar a cabo las investigaciones que considere oportunas en relación con todas las entidades [art. 6.5 d)].

Esta distinción de entidades no tendrá lugar para el caso de las funciones relativas a la autorización y revocación y de las de evaluación de la adquisición y venta de participaciones cualificadas (excepto en los casos de resolución de entidades), en cuyo caso el BCE desempeñará dichas funciones sobre todas las entidades, sin que quepa distinción alguna.

Por último, el reglamento también se pronuncia sobre la extensión de la supervisión del BCE a las entidades establecidas en los Estados miembros que no han adoptado el euro, estableciendo una serie de criterios que se analizarán más adelante, en la exposición sobre la cooperación del BCE con los supervisores nacionales.

Figura 6. Entidades sujetas al MUS



4. FUNCIONES DEL BCE COMO SUPERVISOR ÚNICO

El Derecho originario de la UE (art. 127.6 TFUE y art. 25.2 Estatuto SEBC y del BCE) contiene el fundamento jurídico para la atribución de funciones de supervisión al BCE, pero las funciones relativas a la supervisión que puede asumir el BCE están limitadas a «funciones específicas»; no es válida una atribución general de funciones de supervisión, sino que deben atribuirse funciones concretas. Lo que no aclara el precepto es si estas funciones específicas son solamente de carácter ejecutivo o es posible también la atribución de funciones normativas⁷⁰.

Las «funciones específicas» que puede asumir el BCE se han concretado en el Reglamento (UE) 1024/2013, al aludir a la necesidad de establecer un mecanismo único de supervisión para la estabilidad del sistema financiero (supervisión macroprudencial), así como para la seguridad y estabilidad de las entidades consideradas individualmente (supervisión microprudencial).

El BCE, al desempeñar estas funciones, debe contribuir a garantizar que las entidades supervisadas internalicen los costes derivados de sus actividades y evitar así que estas asuman riesgos excesivos. Por ello, las funciones que se recogen en el reglamento⁷¹ están dirigidas esencialmen-

⁷⁰ GARCÍA ALCORTA, J.: «Observaciones en torno al mecanismo ...», *op. cit.*, pág. 8

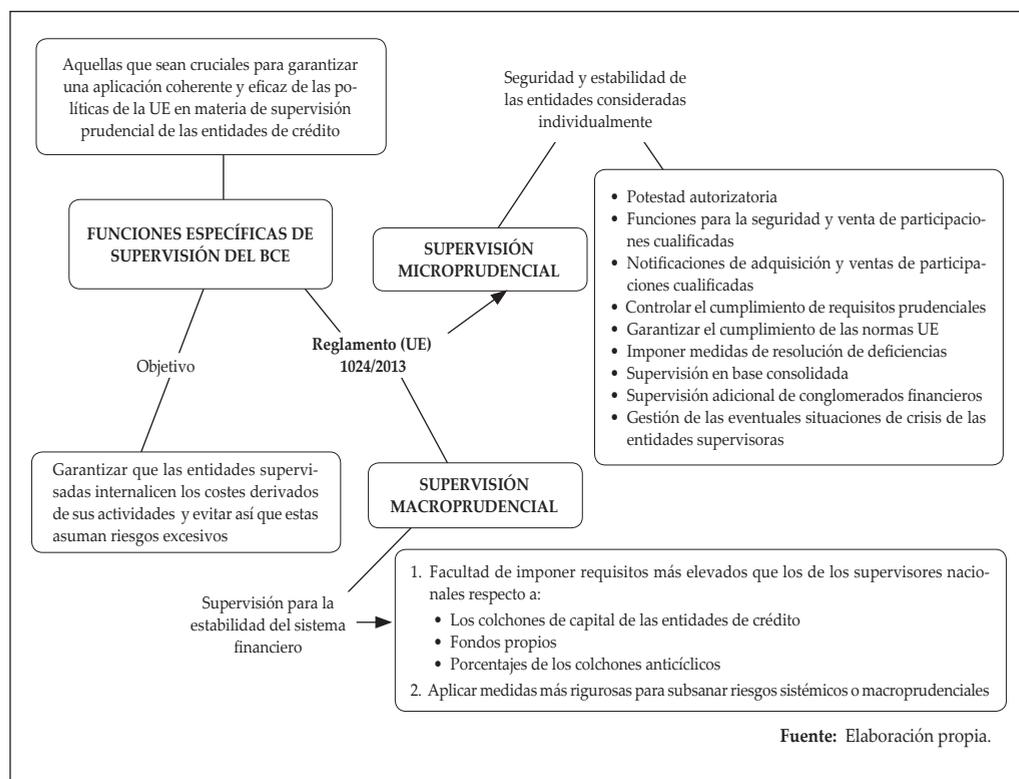
⁷¹ Según el artículo 4 del Reglamento 1024/2013, estas funciones son: a) La potestad autorizatoria o el control previo del acceso de las entidades al mercado financiero mediante autorización. Es una técnica prudencial básica para garantizar que solo lleven a cabo esta actividad los operadores que dispongan de una sólida base económica, una organización capaz de afrontar los riesgos específicos inherentes a la recepción de depósitos y la concesión de créditos, y unos directivos adecuados (cdo. 20). Además, podrá revocar la autorización de las entidades de crédito (art. 14), si bien el reglamento no establece cuáles son los presupuestos que deben cumplir las entidades ni para el otorgamiento de la autorización ni tampoco para la revocación. Esto se debe a que ello se difiere a las previsiones de Derecho nacional; b) Las funciones que corresponderían a la autoridad competente del Estado miembro de origen según el Derecho aplicable de la Unión, en relación con las entidades de crédito establecidas en un Estado miembro participante que deseen establecer una sucursal o prestar servicios transfronterizos en un Estado miembro no participante. Es decir, para garantizar la seguridad y la solidez de las entidades, el BCE supervisará las estructuras, procesos, estrategias, gestión del riesgo, políticas de remuneración y los procesos de evaluación de la idoneidad del capital de dichas entidades; c) Evaluar las notificaciones de adquisición y de venta de participaciones calificadas en entidades de crédito, salvo en caso de resolución de una entidad bancaria, y a reserva de lo dispuesto en el artículo 15; d) Controlar el cumplimiento de los requisitos prudenciales establecidos en las normas comunitarias (art. 4.3, párrafo primero), en materia de fondos propios, titulización, limitación de grandes exposiciones o que exigen disponer de activos líquidos suficientes para soportar situaciones de tensión de los mercados, de limitar el apalancamiento, y notificación y publicación de información sobre su situación financiera; e) Garantizar el cumplimiento de las normas de la UE, que imponen a las entidades de crédito requisitos de implantación de estructuras sólidas de gobernanza, incluidos requisitos de idoneidad de las personas responsables de la gestión de las entidades de crédito, procesos de gestión de riesgos, mecanismos internos de control, y políticas y prácticas de remuneración, y procesos internos eficaces de evaluación de la adecuación del capital, en particular modelos basados en calificaciones internas; f) En caso de deficiencias, el BCE debe también encargarse de imponer medidas adecuadas, como requisitos específicos de fondos propios adicionales, requisitos específicos de divulgación, requisitos específicos de liquidez y otras medidas siempre que el Derecho aplicable de la UE lo permita. Para ello, deberá llevar a cabo

te a establecer una supervisión microprudencial, consistente en estudiar y evaluar si los sistemas, estrategias, procedimientos y mecanismos empleados y los fondos propios mantenidos por las entidades garantizan una gestión y cobertura de sus riesgos.

Como esta supervisión microprudencial no es posible sin tener en cuenta las condiciones macroeconómicas de los Estados miembros y concretamente la estabilidad de la oferta de crédito y la facilitación de las actividades productivas para el conjunto de la economía, el artículo 5 del reglamento atribuye al BCE funciones de carácter «macroprudencial», que, según el cdo. 24, deben ser entendidas sin perjuicio de los procedimientos de coordinación previstos en otros actos del Derecho de la UE. Es la facultad del BCE de imponer requisitos más elevados que los aplicados por los supervisores nacionales si lo considera necesario en lo que respecta a los colchones de capital que han de mantener las entidades de crédito, de conformidad con el Derecho de la Unión pertinente, además de los requisitos de fondos propios, incluidos los porcentajes de los colchones anticíclicos. Se trata de una técnica prudencial esencial para garantizar que durante los periodos de crecimiento económico las entidades de crédito acumulen una base de capital suficiente para absorber las pérdidas en los periodos de tensión. Para garantizar la plena coordinación, en caso de que las autoridades nacionales competentes o designadas impongan tales medidas, han de notificarlo debidamente al BCE. Además, el BCE podrá aplicar medidas más rigurosas para subsanar riesgos sistémicos o macroprudenciales a nivel de las entidades de crédito en los casos expresamente previstos en la legislación pertinente de la Unión, y supeditados a los procedimientos previstos en el Reglamento (UE) núm. 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 648/2012, así como en la Directiva 2013/36/UE.

un proceso de revisión supervisora que incluya, si procede en coordinación con la ABE, la realización de pruebas de resistencia y la posible publicación de sus resultados para determinar si los fondos propios, las estructuras, estrategias, procesos y mecanismos establecidos por las entidades de crédito garantizan una gestión y cobertura adecuadas de sus riesgos; g) Proceder a la supervisión en base consolidada de las empresas matrices de entidades de crédito establecidas en uno de los Estados miembros participantes, incluidas las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera, y participar en la supervisión en base consolidada, en particular en los colegios de supervisores, sin perjuicio de la participación en dichos colegios, en calidad de observadores, de las autoridades nacionales competentes, en relación con las empresas matrices no establecidas en uno de los Estados miembros participantes. Esta función se justifica por la posibilidad de que los riesgos para la seguridad y la solidez de una entidad de crédito surjan no solo a nivel de una entidad de crédito, sino también de un grupo bancario o de un conglomerado financiero; h) Participar en la supervisión adicional de los conglomerados financieros en relación con las entidades de crédito que formen parte de ellos y asumir la función de coordinador cuando el BCE sea nombrado coordinador para un conglomerado financiero; i) Realizar funciones relativas a la gestión de las eventuales situaciones de crisis de las entidades supervisoras, es decir, funciones de supervisión en relación con los planes de recuperación y la intervención temprana cuando una entidad de crédito o un grupo respecto del cual el BCE sea el supervisor en base consolidada incumpla o vaya a incumplir probablemente los requisitos prudenciales aplicables, y únicamente en los casos en que el Derecho aplicable de la Unión estipule explícitamente la intervención de las autoridades competentes

Figura 7. Funciones del BCE



5. PAPEL DE LOS SUPERVISORES NACIONALES EN EL MUS

Los supervisores nacionales⁷² acumulan una experiencia importante en materia de supervisión sobre las entidades de su territorio y conocen sus particularidades económicas, organizativas

⁷² Como se anticipó, el título III de la Ley 10/2014 designa al Banco de España como autoridad supervisora de las entidades de crédito. Para ello, se le otorgan las facultades y poderes necesarios para realizar esta función, se delimita el ámbito subjetivo y objetivo de su actuación supervisora y se le concede la capacidad de tomar medidas para garantizar el cumplimiento de la normativa de solvencia. En materia contable, se prevé la posibilidad de que el ministro de Economía y Competitividad habilite al Banco de España, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores o al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas para establecer y modificar las normas de contabilidad y los modelos a que deberán sujetarse los estados financieros de las entidades de crédito y de las entidades reguladas en el artículo 84.1 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, así como los grupos consolidables de determinadas empresas de servicios de inversión y otras entidades. Esta habilitación se entiende sin perjuicio de los informes que el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas deba solicitar en materia de planificación contable.

y culturales. Cuentan con una estructura organizativa y un personal cualificado y especializado en materia de supervisión. Por ello, en la práctica, el correcto desarrollo del MUS dependerá en gran medida de la cooperación de las autoridades nacionales de supervisión. Garantizar una supervisión de calidad en la UE pasa porque presten asistencia al BCE en la preparación y aplicación de todos los actos relativos al ejercicio de las funciones de supervisión del BCE. Ello debe incluir en particular la evaluación diaria y permanente de la situación de las entidades de crédito y las correspondientes verificaciones *in situ*. Además, las funciones no atribuidas al BCE siguen siendo competencia de los supervisores nacionales. Para aquellas entidades que no cumplan los requisitos del artículo 6.4, la supervisión corresponderá, en virtud del artículo 6.5, a las autoridades nacionales, que serán responsables de todas las funciones mencionadas en el artículo 4.1 del reglamento, así como de la adopción de las decisiones de supervisión pertinentes. Ahora bien, estas autoridades nacionales actuarán conforme a las disposiciones marco y a los procedimientos establecidos en el artículo 6.7, es decir, el BCE dispondrá de la potestad de adoptar reglamentos, orientaciones o instrucciones con arreglo a los cuales los supervisores nacionales deben ejercer su funciones.

Los supervisores nacionales conservarán sus potestades, según el Derecho nacional, de recabar información de las entidades de crédito, las sociedades de cartera y las sociedades y empresas mixtas de cartera incluidas en las cuentas financieras consolidadas de una entidad de crédito y de efectuar inspecciones *in situ* en dichas entidades de crédito, sociedades de cartera y sociedades y empresas mixtas de cartera. No obstante, el artículo 6.5 b) prevé que, cuando el BCE lo estime necesario para garantizar la aplicación coherente de normas de supervisión estrictas, puede decidir ejecutar por sí mismo la supervisión de esas entidades, previa consulta de las autoridades nacionales competentes o a instancia de una autoridad nacional competente, incluso en el caso en que se haya solicitado o recibido indirectamente asistencia financiera de la FEEF o del MEE. Además, en relación con estas entidades, el BCE también desempeñará la vigilancia del funcionamiento del sistema, en cooperación con las autoridades nacionales [6.5 c)] y, en relación con todas las entidades, podrá hacer uso de las potestades de investigación y requerimiento de información, previstas en el reglamento⁷³.

En el caso español, la Ley 10/2014 regula las relaciones del BDE con otras autoridades supervisoras y, en particular, con la ABE. A partir de la entrada en vigor y completa efectividad del MUS en la UE, el BDE habrá de ejercer sus funciones de supervisión de entidades de crédito en cooperación y sin perjuicio de las competencias que serán directamente atribuidas al BCE, de conformidad con lo previsto en el Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. El MUS desarrollará una

⁷³ Vid. el Reglamento (UE) núm. 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (BCE/2014/17).

función crucial para garantizar una aplicación coherente y eficaz de las políticas de la Unión en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito.

Los problemas surgirán cuando la cooperación tenga lugar entre el BCE y autoridades supervisoras de Estados no pertenecientes a la UEM y, particularmente, el Reino Unido⁷⁴, cuestión que puede ocasionar problemas institucionales, y deberían resolverse si se quiere avanzar en la creación de un verdadero mercado interior de servicios bancarios, en el que queden incluidos los mercados más relevantes (Reino Unido). Así lo entendió desde el comienzo la CE que, en la propuesta publicada, contemplaba la estrecha cooperación entre el nuevo supervisor europeo y los supervisores de los Estados europeos no partes de la UEM (sobre todo el supervisor británico).

6. ENTIDADES ESTABLECIDAS EN ESTADOS MIEMBROS QUE NO HAN ADOPTADO EL EURO

El Reglamento 1024/2013 prevé una serie de criterios para determinar el ámbito de extensión de la supervisión del BCE a las entidades establecidas en los Estados miembros que no han adoptado el euro:

1. En relación con entidades de crédito domiciliadas en un Estado miembro no participante que establezcan una sucursal u ofrezcan servicios transfronterizos en un Estado miembro que sí haya adoptado el euro, el BCE desempeñará aquellas funciones de supervisión que le correspondan a las autoridades nacionales de este último Estado miembro de conformidad con el Derecho aplicable de la UE (art. 4.2);
2. El BCE participará en la supervisión de las entidades de crédito transfronterizas que operan tanto dentro como fuera de la zona del euro, mediante una cooperación estrecha con las autoridades competentes de los Estados miembros no participantes. Llevará a cabo una participación en la supervisión en base consolidada, en particular en los colegios de supervisores, sin perjuicio de la participación de las autoridades nacionales competentes como observadores en dichos colegios, en relación con las empresas matrices no establecidas en uno de los Estados miembros que haya adoptado el euro [art. 4.1 g)];
3. Respecto de las entidades de crédito establecidas en un Estado miembro cuya moneda no sea el euro, el BCE podrá desempeñar funciones de supervisión cuando se haya establecido una cooperación estrecha entre el BCE y la autoridad nacional competente de dicho Estado (art. 7). Para que se dé esta cooperación estrecha deben cumplirse tres condiciones: a) notificación por el Estado miembro de que se trate a los demás Estados miembros, a la Comisión, al BCE y la ABE su deseo de

⁷⁴ URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Supervisión bancaria europea... y, sin embargo, se mueve», *op. cit.*, pág. 12.

establecer dicha cooperación estrecha; b) que el Estado miembro se comprometa a que su autoridad nacional competente cumplirá las orientaciones o solicitudes del BCE y que proporcionará toda la información requerida por el BCE sobre las entidades de su territorio; c) que el Estado miembro de que se trate haya adoptado la legislación nacional pertinente que garantice que su autoridad nacional competente está obligada a adoptar, en relación con las entidades de crédito, cualquier medida que le solicite el BCE.

Finalmente algunas funciones de supervisión se mantienen en el nivel estatal: recibir notificaciones de las entidades de crédito en relación con el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios; supervisar a los organismos que no están incluidos en la definición de entidades de crédito del Derecho de la Unión pero que sí se consideran como tales por la legislación nacional; supervisar a las entidades de crédito de terceros países que establecen una sucursal o prestan servicios transfronterizos en la UE; supervisar los servicios de pago; llevar a cabo las verificaciones diarias de las entidades de crédito; desempeñar la función de autoridad competente para la protección al consumidor; o la lucha contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo. Además, los supervisores nacionales también tendrán un papel activo en la ejecución de los actos competencia del BCE.

7. FUNCIONES DE LA ABE A PARTIR DEL MUS

Es relevante comprender la necesidad y el sentido de la ABE en el marco del nuevo MUS, pues su ámbito competencial tiene un alcance geográfico superior que el del BCE: la UE en su conjunto y no solo los bancos de la Eurozona⁷⁵. La ABE, creada mediante el Reglamento (UE) núm. 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, es una institución independiente de la UE, cuyo principal objetivo es el de garantizar un nivel efectivo y coherente de regulación y supervisión prudencial en todo el sector bancario europeo. Operativa desde el 1 de enero de 2011, forma parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), que está compuesto por otras dos autoridades de supervisión más: la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA)⁷⁶.

La ABE había demostrado su alcance limitado por la escasa fiabilidad de las pruebas de estrés realizadas a los bancos europeos y había sido criticada por no haber comprendido ni la

⁷⁵ URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Novedades en la construcción jurídica de la Unión Bancaria Europea», *op. cit.*, pág. 2.

⁷⁶ El sistema también abarca a la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), así como al Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión y las autoridades nacionales de supervisión.

magnitud de los problemas en los sistemas bancarios irlandés y español ni el fraude masivo en la manipulación del LIBOR⁷⁷ por algunos bancos europeos.

El MUS parecía más capaz de garantizar una supervisión transfronteriza eficaz del sistema bancario que la ABE, pues esta última se veía limitada tanto por las restricciones financieras en función de la asignación de personal y de presupuesto aprobados por la Comisión como por la voluntad de cooperación de los supervisores bancarios nacionales⁷⁸. Por ello, lo más relevante de la nueva propuesta, sostiene URÍA, fue el mantenimiento de dicha institución como una autoridad ajena al nuevo mecanismo de supervisión, instando a la modificación del Reglamento 1093/2010 regulador de la ABE para compatibilizar sus competencias con las nuevas funciones del BCE.

El BCE no debe sustituir a la ABE en el desempeño de estas funciones y debe, por tanto, asumir competencias directivas en materia de supervisión prudencial, es decir, adoptar reglamentos de conformidad con el artículo 132 del TFUE en cumplimiento de los actos de la Unión adoptados por la Comisión a partir de los proyectos elaborados por la ABE y con arreglo al artículo 16 del Reglamento (UE) núm. 1093/2010. Por consiguiente, el BCE y la ABE cooperarán en el marco del SESF, siendo la ABE la encargada de elaborar un código normativo único aplicable a todos los Estados miembros, junto con un manual europeo sobre la supervisión de las entidades financieras, así como de continuar mejorando la coherencia de las prácticas de supervisión en toda la Unión. La ABE mantendría así su doble condición de «autoridad reguladora» y «supervisor de supervisores» a través de mecanismos jurídicos de naturaleza no imperativa pero igualmente eficaces.

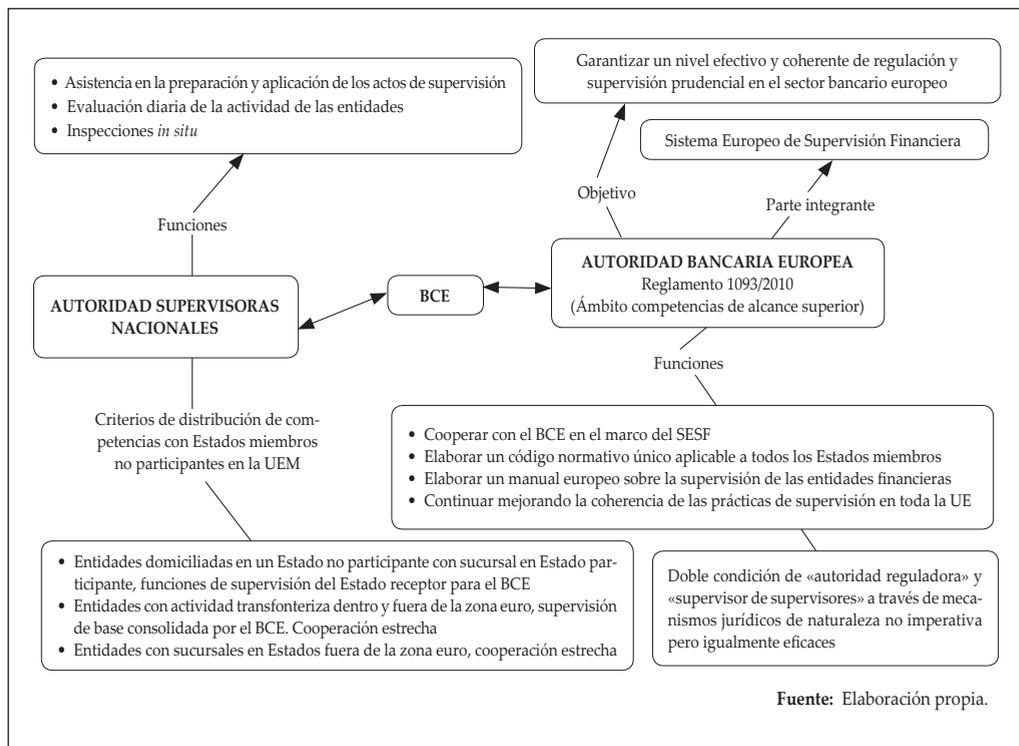
La modificación más importante consistió en la introducción de normas correctoras del régimen de voto en los órganos de la ABE, reconociendo a los países no participantes en la UEM un derecho de veto, al exigirse para la adopción de acuerdos la doble mayoría simple de los países integrados y no integrados en la Eurozona. El objetivo era evitar que los Estados partes de la UEM aseguraran la aprobación de sus propuestas en todos los casos e impusieran sus decisiones políticas y técnicas «comunes» al resto de Estados.

De lo anterior se deduce, por tanto, que la atribución de funciones de supervisión al BCE debe ser coherente con el marco del SESF y su objetivo subyacente de elaborar un código normativo único y reforzar la convergencia de las prácticas de supervisión en toda la Unión. La cooperación entre los supervisores bancarios y los supervisores de los mercados de seguros y valores es importante para abordar cuestiones de interés común y garantizar la supervisión adecuada de las entidades de crédito que también operan en los mercados de seguros y valores. Por consiguiente, debe obligarse al BCE a cooperar estrechamente con la ABE, con las demás autoridades que forman parte del SESF (considerando 31).

⁷⁷ LIBOR es el tipo de interés interbancario medio al que una selección de bancos se otorgan préstamos a corto plazo no cubiertos en el mercado monetario londinense.

⁷⁸ Informe del Comité ejecutivo de la Confédération Européenne des Syndicats: «Hacia una Unión bancaria europea: Retos y oportunidades de un mercado financiero único», (CE199/ES/7, 18 de octubre de 2012), pág. 5

Figura 8. El papel de las autoridades supervisoras nacionales y la ABE



8. POTESTADES DEL BCE EN MATERIA DE SUPERVISIÓN

Además de las funciones atribuidas al BCE, el reglamento prevé también que ejerza potestades normativas y ejecutivas para llevar a cabo sus funciones supervisoras, si bien deberá ejercerlas respetando las que mantienen las autoridades de supervisión nacionales.

En cuanto a las potestades ejecutivas, el reglamento prevé en el artículo 4.3 que el BCE aplicará el Derecho de la UE y las normas estatales que traspongan directivas. Lo mismo ocurrirá si los reglamentos otorgan expresamente opciones a los Estados miembros. El ejercicio de estas potestades⁷⁹ puede ser objeto de revisión por el Comité Administrativo de Revisión, regulado

⁷⁹ Estas potestades, que pueden ser específicas de supervisión o de investigación, son las siguientes: a) La autorizadora, en el artículo 14, compartida con las autoridades nacionales competentes, a quienes corresponde proponer al BCE la concesión de la autorización, si la entidad en cuestión cumple con todos los requisitos exigidos por la legislación del Estado en el que quiera establecerse. Asimismo, cuenta con la potestad de revocación por iniciativa propia (previa

en el artículo 24. Se trata de un comité independiente de carácter administrativo compuesto por cinco expertos procedentes de los Estados miembros (con exclusión del personal de las autoridades nacionales supervisoras o de la UE implicadas en la actividad del BCE) nombrados por el Consejo de gobierno del BCE y encargado de llevar a cabo el examen administrativo interno de las decisiones adoptadas por el BCE en el ejercicio de las potestades desarrolladas anteriormente.

Al respecto, cualquier persona física o jurídica destinataria de las decisiones que se adopten o que, sin ser destinataria, le afecten directa e individualmente puede solicitar al comité su revisión para que este proponga al Consejo de Supervisión la anulación, modificación o confirmación de la decisión inicialmente tomada. Seguidamente, el Consejo de Supervisión tendrá en cuenta la propuesta del Comité Administrativo de Revisión y presentará un nuevo proyecto de decisión al Consejo de Gobierno, que decidirá si el nuevo proyecto de decisión es adoptado derogando la decisión inicial, o bien la sustituirá por una decisión de idéntico contenido o por una decisión modificada (art. 24.7).

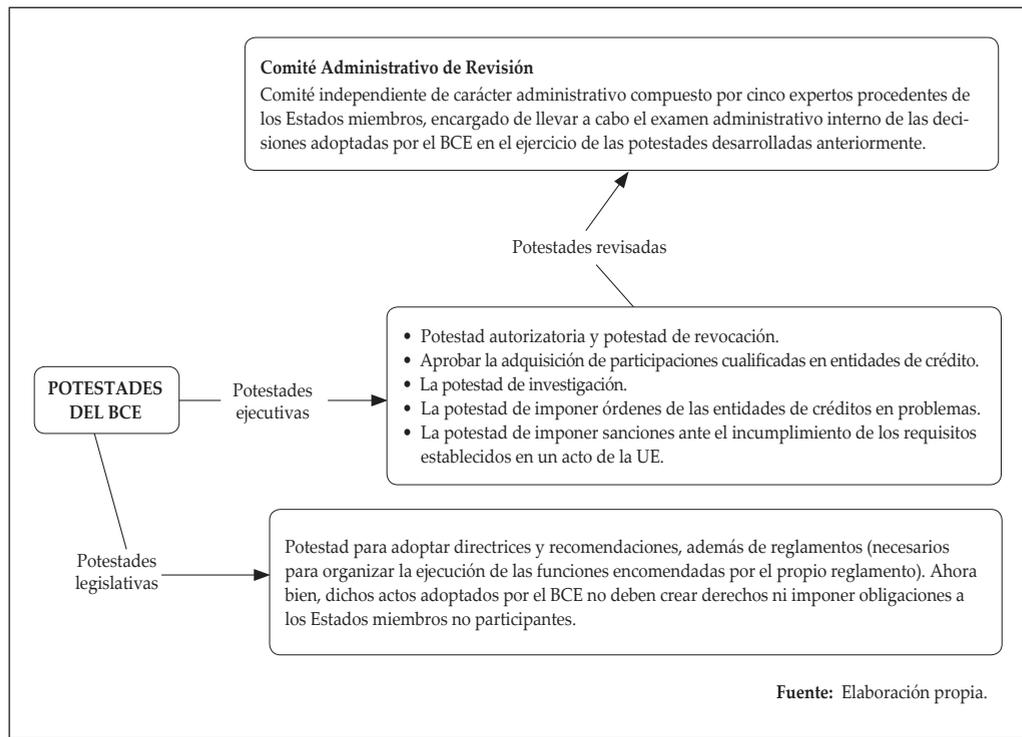
Finalmente, junto a las potestades de carácter ejecutivo, el BCE puede asumir potestades normativas, como se desprende de los artículos 25.2 y 34.1 de los estatutos y del artículo 132.1 del TFUE⁸⁰. Así, el artículo 4.3, párrafo 2.º del reglamento establece que el BCE tendrá la potestad para adoptar directrices y recomendaciones, además de reglamentos, pero estos últimos solo en la medida necesaria para organizar o especificar las modalidades de ejecución de las funciones encomendadas por el

consulta a la autoridad nacional competente del Estado en que esté establecida la entidad) o a propuesta de la autoridad nacional competente (art. 14.5); b) La de aprobar la adquisición de participaciones cualificadas en entidades de crédito (art. 15) excepto en los casos de resolución de entidades a propuesta de la autoridad competente [4.1 c)]. El BCE decidirá si se opone o no a la adquisición basándose en los criterios de evaluación establecidos en el Derecho aplicable de la UE y de conformidad con el procedimiento y los plazos que en él se establecen; c) La de investigación consistente esencialmente en solicitudes de información a personas físicas y jurídicas, las inspecciones *in situ* de las entidades supervisadas y la solicitud de autorización judicial, reguladas en los artículos 10, 11 y 12, respectivamente. En el ejercicio de dichas potestades, las autoridades nacionales competentes asistirán al BCE; d) La de imponer órdenes a las entidades de crédito (art. 16) para solucionar los problemas en que se encuentren. En particular, estará facultado para: exigir a las entidades unos fondos propios determinados, que refuercen determinadas estrategias, procesos o estructuras, la presentación de un plan adecuado de cumplimiento de la normativa aplicable, la imposición de restricciones, la reducción del riesgo inherente a sus actividades, la limitación de la remuneración variable o, incluso, la facultad de retirar a los miembros de los órganos de administración que no cumplan los requisitos exigidos; e) La de imponer sanciones ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en un acto de la UE directamente aplicable por una de las entidades supervisadas (art. 18), sanciones que deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Estas sanciones pueden ser pecuniarias administrativas de hasta el doble de la cantidad correspondiente a los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas como resultado del incumplimiento, en caso de que puedan determinarse estas, o de hasta el 10% del volumen de negocios total.

⁸⁰ Para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC, el BCE con arreglo a las disposiciones de los tratados y en las condiciones previstas en los estatutos del SEBC y del BCE: a) elaborará reglamentos en la medida en que ello sea necesario para el ejercicio de las funciones definidas en el primer guión del artículo 3.1 y en los artículos 19.1, 22 o 25.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE, y en los casos que se establezcan en los actos del Consejo mencionados en el apartado 4 del artículo 129; b) tomará las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por los tratados y por los estatutos del SEBC y del BCE; c) formulará recomendaciones y emitirá dictámenes.

propio reglamento. Ahora bien, dichos actos adoptados por el BCE no deben crear derechos ni imponer obligaciones a los Estados miembros no participantes, salvo cuando, con arreglo a la legislación pertinente de la UE, sean conformes a los Protocolos n.º 4 y n.º 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, anejo al TUE y al TFUE (cdo. 50)

Figura 9. Potestades del BCE



9. RESPONSABILIDAD DEL BCE COMO CONSECUENCIA DEL MUS

El Reglamento 1024/2013 no aborda la responsabilidad del BCE derivada del desempeño de sus funciones de supervisión. Como no es admisible la competencia sin responsabilidad⁸¹, debe aplicársele el régimen de responsabilidad previsto en el artículo 340.3 del TFUE: «El BCE

⁸¹ SORIANO GARCÍA, «Fondos de pensiones. Iter autorizatorio y responsabilidad del Estado: Comparación con el sistema bancario», en *Estudios de Derecho Bancario y Bursátil, libro homenaje a Evelio Verdura y Tuells*, Madrid: La Ley, 1994, págs. 2.577 y 2.579, citado por Padrós Reig, C.: «La relevancia de la culpa...», *op. cit.*, pág. 29.

deberá reparar los daños causados por él o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros».

En su Dictamen de 27 de noviembre de 2012⁸², el BCE se pronunció a favor de limitar su responsabilidad en el ejercicio de la supervisión a los supuestos de dolo o negligencia grave⁸³, limitación que respeta los principios comunes de las legislaciones nacionales sobre supervisión bancaria de bastantes Estados miembros y de grandes centros financieros del mundo, así como la jurisprudencia del TJUE⁸⁴. Por otro lado, establecer un régimen de responsabilidad en el MUS permitiría, de acuerdo con dicho dictamen: «a) armonizar el régimen de responsabilidad en el ámbito del MUS; b) proteger la integridad de la capacidad de actuar del MUS, pues un régimen de responsabilidad excesivamente estricto y diversificado en el marco de la compleja estructura del MUS podría debilitar la determinación de sus autoridades supervisoras para adoptar las medidas necesarias, y c) limitar las demandas especulativas basadas en una supuesta responsabilidad por acciones y omisiones de una autoridad del MUS».

En cualquier caso, compete al TJUE, a través de los asuntos de que conozca, concretar y delimitar la responsabilidad del BCE derivada del ejercicio de su función de supervisión.

El control democrático del BCE fue objeto de complejas negociaciones entre el Parlamento Europeo y el nuevo supervisor bancario y terminaron con el Acuerdo Interinstitucional de noviembre de 2013.

Sin perjuicio de la independencia en el ejercicio de la supervisión, en virtud del artículo 20, está sometido a una obligación de rendición de «cuentas ante el Parlamento Europeo y el Consejo», en concreto el presidente del Consejo de Supervisión, que debe presentar un informe anual al Parlamento y al Eurogrupo en presencia de representantes de cualquier Estado miembro participante cuya moneda no sea el euro (apdo. 3). Y puede ser llamado a informar en otros momentos por aquel, antes las comisiones competentes del Parlamento (apdo. 5) o ante el Eurogrupo (apdo. 4), con la posibilidad de que si así se le solicita mantenga «conversaciones orales confidenciales, a puerta cerrada, con el presidente y los vicepresidentes de las comisiones competentes del Parlamento Europeo, referidas a sus funciones de supervisión, en caso de que tales conversaciones sean necesarias para el ejercicio de las competencias del Parlamento Europeo en virtud del TFUE. Se

⁸² Cfr. BCE: «Dictamen del Banco Central Europeo de 27 de noviembre de 2012 ...», *op. cit.*, punto 1.7, págs. 8-9

⁸³ Véase sobre la *culpa in vigilando* de la Administración a PADRÓS REIG, C.: «La relevancia de la culpa...», *op. cit.*, según el cual «la responsabilidad objetiva en los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos debe transformarse en subjetiva, en el sentido de que habrá que probar que hay culpa de la Administración que habiendo podido (debido) actuar no lo ha hecho».

⁸⁴ Además, esta limitación también respeta los Principios Básicos de supervisión bancaria del Comité de Basilea, pues «la legislación sobre supervisión debe proteger al supervisor y su personal frente a demandas entabladas en su contra por acciones y omisiones realizadas de buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones y frente a los costes derivados de la defensa de dichas acciones y omisiones, con el fin de fortalecer la posición de la autoridad supervisora frente a las entidades supervisadas».

celebrará un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el BCE sobre las normas de desarrollo relativas a la organización de estas conversaciones, con miras a garantizar su total confidencialidad de acuerdo con las obligaciones de confidencialidad del BCE en su calidad de autoridad competente de acuerdo con el Derecho pertinente de la Unión» (ap. 8).

10. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL MUS. RETRASO EN EL CALENDARIO PREVISTO

Como se anticipara, una diferencia sustancial entre la propuesta de la Comisión de 2012 y el reglamento es el plazo para la puesta en funcionamiento del MUS: el calendario inicialmente previsto por la Comisión se situaba a finales del 2012, según los acuerdos políticos alcanzados. Ya se preveía, no obstante, que la puesta en marcha del nuevo mecanismo no tendría lugar hasta bien entrado el año 2013 e incluso en el año 2014, dada la dificultad de la implementación efectiva de este nuevo modelo de supervisión y las reformas necesarias para que el BCE asuma funciones supervisoras.

Efectivamente, el artículo 33.2 del Reglamento (UE) 1024/2013 establece que el BCE asumirá las funciones de supervisión «a más tardar el 4 de noviembre de 2014», aunque el mismo artículo prevé que el propio banco puede decidir un aplazamiento «con el fin de garantizar la continuidad durante la transición de la supervisión nacional a la del MUS».

Hasta ese momento, el BCE no estaría ocioso. Desde el 3 de noviembre de 2013, ejercería las funciones atribuidas por el reglamento «distintas de la adopción de decisiones de supervisión por lo que respecta a cualquier entidad de crédito, sociedad financiera de cartera o sociedad financiera mixta de cartera y tras una decisión dirigida a las entidades de que se trate y a las autoridades nacionales competentes de que se trate» (art. 33.3).

Por tanto, el BCE se encargaría de la tarea de *comprehensive assessment*, o análisis integral de la situación de las entidades sujetas a sus nuevas competencias supervisoras⁸⁵, dividido en tres fases (no necesariamente sucesivas): el de riesgos (*risk assessment*) entre noviembre de 2013 y febrero de 2014, el de los activos y el balance de las entidades (*asset quality review o balance sheet assessment*) entre marzo y junio/julio de 2014, y un estrés test (llevado a cabo principalmente por la ABE) hasta final de octubre de 2014.

11. INCONVENIENTES DEL MUS

La supervisión de las entidades de crédito es fundamental para garantizar la estabilidad del sistema financiero, pero presenta algunos inconvenientes.

⁸⁵ BCE: «Comprehensive Assessment», October 2013, nota publicada por el BCE sobre el análisis de los bancos europeos.

1. Implica una limitación de los derechos de propiedad y libre empresa en cuanto la actividad de supervisión se traduzca en una limitación de actuaciones amparadas en dichos derechos, por ejemplo, si se obligan a restringir negocios, red de entidades, o la política de remuneración. En cualquier caso es una limitación justificada en la legitimación de la iniciativa económica pública en aquellos ámbitos de actividad que, como el financiero, debe ser un sistema regulado.
2. Genera una pérdida de poder de los gobiernos nacionales sobre el sistema bancario nacional⁸⁶. La implantación de la unión bancaria no está siendo fácil en cuanto erosiona el poder de influencia de los gobiernos nacionales sobre los bancos de su país. Alemania ha sido un gran lastre en el proceso de la unión bancaria. Hizo todo lo posible para sacar de la supervisión directa del BCE a sus cajas regionales, y prácticamente lo ha conseguido. El BCE supervisará a 130 entidades entre las que no están la mayoría de las cajas alemanas. La Comisión y el Consejo se han mostrado vulnerables a la influencia de los gobiernos y también a la de los consejos de administración de las instituciones que el FMI denominara «instituciones financieras grandes y complejas», cuya complejidad operativa las vuelve más difíciles de supervisar que pequeñas entidades tomadoras de depósitos, debido a la diversidad de fuentes de negocio y riesgos de mercado que afrontan⁸⁷.
3. LÓPEZ MARTÍNEZ MUÑOZ⁸⁸ ha planteado la duda de si un reglamento del Consejo, por habilitación del artículo 127.6 del TFUE, puede modificar de manera tan importante la organización dispuesta para el BCE en el TFUE y en el protocolo sobre sus estatutos. Lo que permite el TFUE es que dicho reglamento encomiende al BCE tareas específicas en materia de supervisión, pero nada determina sobre su estructura y organización interna, que no parece que pueda ser modificado sino mediante el pertinente procedimiento de reforma o revisión de las correspondientes normas originarias de la UE conforme al artículo 48 del TUE. Por tanto, un reglamento que asigna las funciones contempladas por el artículo 127.6 del TFUE a un BCE alterado en su organización sin que esté permitida normativamente su reforma por otra vía que no sea la reforma de los tratados, podría estar rebasando las previsiones del tratado y del protocolo, conculcándolas, al atribuir las funciones de supervisión prudencial a un BCE diferente en su estructura.

Ahora bien, es notable el papel restringido que se le ha dado al Consejo de Supervisión, encargado de elaborar propuestas que debe presentar al Consejo de Gobierno y que quedan sometidas a la eventual corrección del nuevo Comité Administrativo

⁸⁶ «¿Cómo reaccionaría un presidente de gobierno si se le informa de que el mayor banco de su país va a ser intervenido y liquidado y no puede hacer nada al respecto para evitarlo?: ROIG, M.: «¿Qué pasa con la unión bancaria?», blog *El valor del dinero*, <http://www.expansion.com/blogs/roig/2013/09/14/que-pasa-con-la-union-bancaria.html>, consultado el 25 de febrero de 2014.

⁸⁷ ARRIOLA, J.: «Placebos financieros», cit.

⁸⁸ LÓPEZ MARTÍNEZ MUÑOZ, J. L.: «Problemas de cobertura jurídica...», *op. cit.*, pág. 107.

de Revisión. Por ello, se afirma que la voluntad del BCE en el ejercicio de su función supervisora sigue en realidad en manos de su Consejo de Gobierno, por lo que no se habría alterado de manera tan significativa la estructura organizativa del BCE.

4. El artículo 127.6 del TFUE permite encomendar al BCE tareas específicas en materia de supervisión prudencial, pero no esta misma. Para LÓPEZ MARTÍNEZ MUÑIZ es cuestionable que una base tan frágil como la del artículo 127.6 justifique que el reglamento haya asignado al BCE una supervisión prudencial tan amplia y determinante. Por ello, sería conveniente adecuar el TFUE a esta nueva atribución competencial a favor de la UE para clarificar el marco normativo⁸⁹.
5. Finalmente, como ha destacado ARRIOLA⁹⁰, el mecanismo llega tras 6 años de crisis financiera global y después de haberse gastado casi 5 billones de euros de los contribuyentes en rescatar a los banqueros irresponsables, originando un gran endeudamiento público y un deterioro económico irreparable en países como Grecia o Chipre. Además, a este supervisor se le han asignado 55.000 millones de euros para atender a 130 bancos (representantes del 85 % del sistema bancario europeo) cuyos activos y créditos doblan el PIB de la Eurozona, de manera que, aun contando con la participación del ESM, solo podría rescatarse a dos o tres bancos europeos. A su juicio, la solución pasa por no permitir ese «colosal mercado de crédito interbancario» en el que los bancos se prestan unos a otros cantidades ingentes con las que financiar un enorme «casino financiero» donde fondos de inversión, bancos, compañías de seguros, grandes empresas, gobiernos y por supuesto los propios bancos se dedican a mejorar el rendimiento de sus carteras comprando y vendiendo riesgos y seguros contra riesgos.

VIII. CONCLUSIONES

- 1.^a El sector bancario es un sector regulado y un oligopolio. Las entidades de crédito están fuertemente apalancadas, por ello requieren de la confianza de los depositantes. La quiebra de un banco puede provocar una crisis bancaria. Es imprescindible asegurar unas mínimas garantías a los depositantes, para que los ciudadanos confíen en el sistema financiero. Esa confianza justifica, junto a los riesgos derivados de los avances financieros y tecnológicos, la intervención de la Administración en los mercados crediticios, a través de la sujeción de las entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, más intenso que en cualquier otro sector.
- 2.^a La UE depositó la supervisión de las entidades de crédito en los Estados miembros, presentando cada Estado un diseño institucional propio. La crisis financiera

⁸⁹ Véase LÓPEZ MARTÍNEZ MUÑIZ, J. L.: «Problemas de cobertura jurídica...», *op. cit.*, pág. 109

⁹⁰ ARRIOLA, J.: «Placebos financieros», *op. cit.*

internacional reveló las limitaciones de este modelo, que no detectó el volumen real de los riesgos asumidos por las entidades de crédito ni disponía de los elementos necesarios para reaccionar frente a las dificultades de las entidades. En España, el BDE creó el FROB para recapitalizar el sector, y completar el FGD, reestructuró las cajas de ahorro y las convirtió en bancos. Pudo reaccionar antes y con mayor eficacia pero encontró la resistencia de las entidades, más interesadas en la competitividad que en la actuación prudente.

- 3.^a El diseño inicial de la UEM no contemplaba mecanismos frente a los desequilibrios ni disponía de instrumentos de gestión de la crisis. Los Estados miembros debieron asumir individualmente el coste del saneamiento de las entidades de crédito, cuya actividad y repercusiones económicas trascendían sus fronteras, creando una red peligrosa que magnificó la relación entre los riesgos soberanos y bancarios, especialmente en países con menor potencial de crecimiento. Era necesario adoptar un sistema realmente integrado. Para ello fue preciso profundizar en la UEM, que consta de cuatro pilares, siendo uno de ellos, la Unión Bancaria.
- 4.^a El MUS fue concebido como pilar fundamental de la Unión Bancaria destinado a restablecer la confianza de los mercados de capitales en el sistema bancario europeo. El artículo 127.6 del TFUE proporcionó la legitimidad comunitaria para este salto cualitativo en la superación de la crisis financiera. La norma que lo origina es el Reglamento UE 1024/2003, que encomienda al BCE tareas específicas en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito. De la supervisión se encarga el Consejo de Supervisión, cuya finalidad es asegurar la autonomía entre las funciones del BCE en política monetaria y en materia de supervisión. El MUS conseguirá restaurar la confianza en el sistema financiero. En España, la pérdida de protagonismo del Estado se asume positivamente por la confianza que genera la integración europea.
- 5.^a No todas las entidades quedan sujetas al MUS. La falta de acuerdo entre los miembros del Consejo Europeo –muy pendientes del «control» de sus entidades crediticias– ha dado lugar a que solo 130 quedan sujetas al MUS: entidades de crédito, sociedades financieras de cartera y sociedades financieras mixtas de cartera de carácter significativo. En España, tras el fuerte proceso de consolidación desarrollado estos años, la mayoría de sus entidades quedarán sujetas al MUS. Otros Estados, como Alemania, mantendrá a una parte de su sistema a cargo del supervisor local. No obstante, la sociedad española confía en que estando el sector financiero español controlado por el MUS funcionará mejor.
- 6.^a El Reglamento 1024/2013 le atribuye funciones destinadas a garantizar que las entidades supervisadas internalicen los costes derivados de sus actividades y evitar así que asuman riesgos excesivos. Sus funciones son macroprudenciales (para la estabilidad del sistema financiero) y microprudenciales (para la estabilidad de las entidades consideradas individualmente). Con todo, el sistema comunitario no ha descartado el juego de los supervisores nacionales. Por su experiencia en materia de supervisión sobre las entidades que operan en su territorio, el Reglamento

1024/2013 les asigna la responsabilidad de prestar asistencia al BCE en la preparación y aplicación de todos los actos relativos al ejercicio de las funciones de supervisión del BCE. Por su parte, la ABE se mantiene como autoridad independiente, y cooperará con el BCE en el sistema europeo de supervisión, elaborando un código normativo único aplicable a todos los Estados miembros y mejorando la coherencia de las prácticas de supervisión.

- 7.^a El Reglamento 1024/2013, sin embargo, no ha previsto cómo responderá el BCE si en el ejercicio de sus funciones no se ajustara plenamente a las exigencias de sus potestades y funciones. Se le aplicará el régimen de responsabilidad previsto, con carácter general, en el artículo 340.3 del TFUE. Sí está previsto el control democrático por el Parlamento y el Eurogrupo. Tampoco afronta el reglamento la posible vulnerabilidad de la Comisión y del Consejo ante la influencia de los gobiernos de los Estados miembros, que procurarán no perder poder sobre su sistema bancario, y los consejos de administración de los grandes bancos, cuya complejidad operativa los hace más difíciles de supervisar.
- 8.^a Con todo, el MUS llega tarde, después de haberse gastado una ingente cantidad de dinero de los contribuyentes en rescatar vía Estados a entidades financieras, originando un gran endeudamiento público y un deterioro económico irreparable. Es preciso que la sociedad civil asuma en los planos político y económico el significado de una economía integrada y el predominante papel político de las instituciones comunitarias.

Bibliografía

ARRIOLA, J. [2014]: «Placebos financieros», 6 de enero 2014, <http://www.deia.com/2014/01/06/opinion/tribuna-abierta/placebos-financieros>, consultado el 25 de febrero.

BCE [2014]: «Órganos rectores», <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.es.html>, consultado el 23 de marzo.

– [2011]: «La política monetaria del BCE», documento pdf, accesible en <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011es.pdf?742021f1e118a422a1c3a74e01b207f0>

– [2002]: «Opinion of the European Central Bank of 5 June 2002 at the request of the Irish Department of Finance on a draft Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Bill», (CON/2002/16), doc. pdf, https://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/EN_CON_2002_16_f_sign.pdf

BDE [2012]: «Memoria de la supervisión bancaria en España», doc. pdf, http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/12/MSB_2012.pdf, consultado el 1 de febrero de 2014.

– [2012]: «Informe anual del Banco de España», documento pdf, <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/12/Fich/inf2012.pdf>, consultado el 10 de febrero de 2014.

- [2011]: «Modelo de supervisión del Banco de España», de 30 de junio, doc. pdf, http://www.bde.es/f/webbde/COM/Supervision/regulacion/ficheros/es/modelo_de_supervision.pdf, consultado el 29 de marzo 2014.
- «Nota informativa sobre las ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español», doc. pdf http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe02-09-2013.pdf

CARBÓ VALVERDE, S. [2013]: «La crisis de la deuda soberana y el sistema financiero europeo», *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 8.

COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA [2014]: «Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz», septiembre de 2012, documento pdf, http://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf, consultado el 20 de febrero.

COMITÉ EJECUTIVO DE LA CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS (CES) [2012]: «Hacia una Unión bancaria europea – retos y oportunidades de un mercado financiero europeo único», Informe (CE199/ES/7, 18 de octubre).

COMISIÓN EUROPEA [2012]: «Hoja de ruta hacia una unión bancaria», comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Documento COM 510 final, 12/09/2012, doc. pdf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0510:FIN:ES:PDF>

DE BARRÓN, I. y FERNÁNDEZ, D. [2012]: «El Santander absorbe Banesto», 17 de diciembre, *El País*, http://economia.elpais.com/economia/2012/12/17/actualidad/1355730788_882033.html, consultado el 24 de abril de 2014.

DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R. y GARCÍA-PERROTE, G. [2010]: «La nueva arquitectura europea para la regulación y supervisión financiera», Madrid: IE Law School.

FUERTES LÓPEZ, M. [2009]: «El sistema financiero», en *Lecciones y materiales para el estudio de Derecho administrativo* (tomo VII: Los sectores regulados), Iustel, págs. 157-174.

GARCÍA ALCORTA, J. [2014]: «El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea», documento pdf, <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3072/documento/articuloUM.pdf?id=2950>, consultado el 29 de marzo.

- [2014]: «Observaciones en torno al mecanismo único de supervisión bancaria en la Unión Europea», documento pdf, <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3803/documento/art03.pdf?id=4601>, consultado el 30 de enero.

GARCÍA DE CAL, J. L. [2013]: «El mecanismo único de supervisión: Un paso más en el largo camino hacia la Unión bancaria», *Revista General de Derecho Europeo*, Iustel, n.º 30, mayo.

IZQUIERDO CARRASCO, M. [2012]: «La supervisión pública de las entidades bancarias», en *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria*, Actas del IC Congreso Hispano Luso de Derecho administrativo, Rebollo Puig, M. (dir.), págs. 167-222

JIMÉNEZ BLANCO, A.: «La función inspectora en el ámbito financiero (La supervisión de las entidades de crédito)», documento pdf, accesible en <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-531-Ponencia-Prof-Jimenez-Blanco.aspx>, consultado el 29 de marzo de 2014.

LÓPEZ MARTÍNEZ MUÑOZ, J. L. [2013]: «Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva unión bancaria y apuntes para su solución», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 63 jul./dic. págs. 79-114.

MARS, A. [2012]: «Parte de guerra: Ocho entidades intervenidas o nacionalizadas en España», 9 de mayo de, *El País*, http://economia.elpais.com/economia/2012/05/09/actualidad/1336585683_002948.html, consultado el 22 de abril de 2014.

MIRALLES MARCELO, J. L. y DAZA IZQUIERDO, J. [2014]: «La reestructuración de las Cajas de Ahorro en el Sistema Bancario español», accesible en <http://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3836264.pdf>, consultado el 29 de marzo.

NOVALES CINCA, A. [2010]: «Política monetaria antes y después de la crisis financiera», documento pdf, accesible en <https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-11-15-Crisis.pdf>, consultado el 25 de marzo de 2014.

PADRÓS REIG, C. [2012]: «La relevancia de la Culpa in Vigilando en la regulación y supervisión financiera y bancaria», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 128.

PAMPILLÓN FERNÁNDEZ, R. [2014]: «Reflexiones sobre el sistema financiero español del futuro», *eXtoikos. Revista digital para la difusión del conocimiento económico*, 2012, (8) págs. 15 y ss., documento pdf, <http://www.extoikos.es/n8/pdf/2.pdf>, consultado el 29 de marzo.

QUINTÁS SEOANE, R. [2014]: «La gestión del riesgo normativo en el sistema financiero», *Revista Galega de Economía*, vol. 16, núm. extraordinario, 2007, documento pdf, http://www.usc.es/econo/RGE/Vol16_ex/Castelan/art4c.pdf, consultado el 29 de marzo.

RECARTE, A. [2014]: «La falta de solvencia del mercado financiero está en vías de solución», artículo de julio de 2011, disponible en <http://www.libremercado.com/2011-07-12/alberto-recarte-la-falta-de-solvencia-del-sistema-financiero-esta-en-vias-de-solucion-60346/>, consultado el 29 de marzo.

– [2014]: «Nuestras dos crisis», <http://www.libertaddigital.com/opinion/alberto-recarte/nuestras-dos-crisis-44771/>, consultado el 3 de marzo.

ROIG, M. [2014]: «¿Qué pasa con la unión bancaria?», blog *El valor del dinero*, <http://www.expansion.com/blogs/roig/2013/09/14/que-pasa-con-la-union-bancaria.html>, consultado el 25 de febrero.

RUBIO, R. [2012]: «¿Por qué el Santander absorbe ahora a Banesto?», 18 de diciembre de 2012, *ABC*, <http://www.abc.es/economia/20121218/abci-santander-absorcion-banesto-201212180909.html>, consultado el 24 de abril de 2014.

SAMPEDRO, G. [2014]: «Reconversión bancaria: De 56 entidades financieras a 14 en cuatro años», *El Mercado de Dinero*, febrero, sección finanzas, págs. 32 y 33.

URÍA FERNÁNDEZ, F. [2014]: «La supervisión bancaria europea en 2014: Una unión bancaria incompleta», Fundación de Estudios Financieros, Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos 2013, documento pdf, http://www.fef.es/new/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=856_d4857097eb2bbb90328d05acf6234ff2&Itemid=145, consultado el 21 de marzo.

– [2014]: «Novedades en la construcción jurídica de la Unión Bancaria Europea», *Diario La Ley*, n.º 8.223, Sección Documento on-line, 7 de enero 2014, Editorial La Ley.

– [2014]: «Supervisión bancaria europea... y sin embargo, se mueve», http://www.fef.es/new/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=809_049b0b9f6095863ff1e52111b6c90c89&Itemid=145, consultado el 20 de febrero.

VAN ROMPUY, H. [2012]: (Presidente del Consejo Europeo), Informe «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria», documento pdf, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf