

EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN EUROPEO

THE SINGLE SUPERVISORY MECHANISM (SSM)

ROBERTO UGENA TORREJÓN

Director del Departamento Jurídico del Banco de España

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ORIGEN. III. LA UNIÓN BANCARIA: El Mecanismo Único de Supervisión. IV. REGLAMENTO 1024/2013: Base legal para el establecimiento del MUS. Reglamento 1024/2013. Periodo transitorio. V. ARTICULACIÓN DEL MUS: Principios en los que se asienta el MUS. Distribución de tareas de supervisión prudencial en el marco del MUS. Concepto de entidad significativa. Porcentaje del sistema de cada país traspasado al BCE. Tareas de supervisión prudencial en el marco del MUS. Estructura de gobernanza del MUS. Marco procedimental de toma de decisiones en el MUS. Independencia y rendición de cuentas e información. Régimen sancionador. Control judicial de la actuación del MUS. Sistema de financiación del MUS. Participación de Estados miembros no pertenecientes a la zona euro. VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado día 15 de octubre de 2013 el Consejo de la Unión Europea aprobó el Reglamento (UE) 1024/2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (el Reglamento 1024/2013). Con su entrada en vigor, el pasado 3 de noviembre de 2013, se puso en marcha uno de los elementos principales de la unión bancaria europea: el mecanismo único de supervisión (o MUS por su desafortunado acrónimo en español), que culminará con la asunción por el Banco Central Europeo (BCE) de competencias de supervisión sobre entidades de crédito a partir del próximo 3 de noviembre de 2014. Ello va a suponer un cambio radical en el ejercicio de la función de supervisión prudencial que, me atrevería a decir, afectará notablemente al mercado de prestación de servicios bancarios, al menos, en la zona euro.

II. ORIGEN

La crisis financiera y económica de los últimos años ha tenido como consecuencia colateral la fragmentación del mercado de servicios financieros en la zona euro, llegando a convertirse en una amenaza para la integridad de la moneda única. Así se reconoce en la exposición de motivos del Reglamento 1024/2013.

En este sentido, puede afirmarse que la idea de la Unión Bancaria, incluyendo al MUS, como uno de sus pilares, surge como consecuencia de la situación económica derivada de la crisis financiera internacional iniciada en Estados Unidos durante el verano de 2007 y que impactó especialmente en la zona euro a partir del año 2010.

La crisis, inicialmente financiera, acabó por afectar a la economía real y ocasionó también una crisis de deuda soberana. En efecto, como consecuencia de la crisis económica, se producen pérdidas en todos los sectores de la economía real, reflejándose dichas pérdidas en el deterioro de los activos bancarios –en el caso concreto español esto se refleja principalmente en el sector de la construcción y la promoción inmobiliaria–. Asimismo, como consecuencia de las necesidades de saneamiento de dichos activos se produce una contracción del crédito, y por tanto el dinero deja de fluir a la economía real. Todo esto ocurre a la vez que se incrementan las necesidades de financiación del Estado y surgen tensiones en los mercados de deuda soberana, como consecuencia de la caída de los ingresos fiscales de los Estados y del aumento del gasto público.

Por otro lado, se generaliza una gran desconfianza entre los operadores de los mercados financieros que empiezan a manifestar dudas sobre la calidad de los activos incluidos en los balances de las entidades de crédito. Esta falta de confianza da lugar a un mal funcionamiento de los mercados monetarios en los que dejan de producirse transacciones, teniendo que cubrirse las necesidades de liquidez mediante el recurso al Eurosistema. Adicionalmente, comienza a observarse que este efecto es más agudo en determinadas economías, afectando, especialmente, a los llamados países periféricos de la zona euro.

En varios casos los Estados tuvieron que acudir al auxilio de entidades de crédito, creándose de ese modo un vínculo entre las entidades y los Estados que contamina el coste de financiación de las entidades de crédito con un diferencial explicado por el riesgo-país. Comienzan, de esta manera, a fragmentarse los mercados rompiéndose la tendencia a converger de los tipos de interés que se había venido observando desde la creación de la moneda única.

III. LA UNIÓN BANCARIA

Para dar respuesta a estos desafíos se ensayan distintas reacciones a nivel político. En este sentido, se llevaron a cabo reformas tanto en el ámbito presupues-

tario¹ como en el de la arquitectura institucional del sistema de supervisión macro y microprudencial².

No obstante, a pesar de la mejora en las condiciones de los mercados que comenzaron a notarse a partir de mediados del año 2012, dichas medidas no fueron suficientes para revertir la tendencia a la fragmentación del mercado de servicios financieros.

Ante esta situación se empieza a plantear el proyecto de la denominada Unión Bancaria. Se busca en una mayor centralización a nivel europeo de las responsabilidades de decisión sobre la supervisión prudencial de las entidades de crédito y su resolución en casos de crisis la solución al denominado vínculo entre el coste de financiación de las entidades y la deuda soberana.

Concretamente, es a partir del 26 de junio de 2012 con la publicación del informe «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria» del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en estrecha colaboración con los Presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE, cuando empieza a emerger la idea de una Unión Bancaria. El informe proponía un avance hacia una arquitectura más sólida de la Unión Económica y Monetaria, basada en un marco integrado para el sector financiero, un

¹ La mera enumeración de las normas dictadas en este ámbito da prueba del esfuerzo realizado. Pueden verse, a este respecto, (i) el Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; (ii) el Reglamento (UE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; (iii) el Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y (iv) el Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Más adelante, con el recrudescimiento de la crisis en la zona euro se adoptaron (i) el Reglamento (UE) n° 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y (ii) el Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

² (i) Reglamento (UE) n° 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico; (ii) Reglamento (UE) n° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión; (iii) Reglamento (UE) n° 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión; (iv) Reglamento (UE) n° 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión; (v) Reglamento (UE) n° 1096/2010 del Consejo, de 17 de noviembre de 2010, por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

marco presupuestario y un marco de política económica, todos ellos sustentados en un esquema reforzado de dación de cuentas ante las instituciones de base más democrática.

En este sentido, el marco financiero propuesto por Herman VAN ROMPUY comienza a dar forma a la Unión Bancaria, que nace con el objetivo de salvaguardar la estabilidad financiera y minimizar los costes de las quiebras bancarias, descansando sobre tres pilares: un sistema único de supervisión, un sistema único de resolución, y un mecanismo común de garantía de los depósitos.

El Mecanismo Único de Supervisión

En el mencionado informe de Herman VAN ROMPUY ya se mencionaba que una supervisión integrada es esencial para garantizar la aplicación efectiva de las normas prudenciales, el control de riesgos y la prevención de crisis a nivel de la Unión Europea, para lo cual se consideraba necesario la evolución hacia un sistema europeo único de supervisión bancaria, con un nivel europeo y otro nacional, quedando la responsabilidad final en el nivel europeo. No obstante, se adelantaba ya que su participación directa variaría en función del tamaño y la complejidad de las entidades. Asimismo, en este informe se proponía articular la atribución al BCE de poderes de supervisión respecto a los bancos de la zona euro al amparo del artículo 127, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Este informe fue respaldado por los máximos representantes de la zona euro y del Consejo Europeo, si bien se indican algunos aspectos que han sido tenidos en cuenta en la propuesta que finalmente ha visto la luz. Entre ellos: (i) que las nuevas tareas del BCE no interfieran indebidamente en sus funciones de política monetaria; (ii) que no suponga nuevas barreras en el seno de la Unión Europea; y (iii) que exista un balance entre la independencia del BCE para el desarrollo de sus nuevas funciones y el control democrático de su ejercicio.

Posteriormente, en septiembre 2012, la Comisión Europea presentó su propuesta de reglamento para la creación del mecanismo único de supervisión. Y finalmente, en sus conclusiones de 13 y 14 de diciembre de 2012, el Consejo Europeo acordó una orientación general sobre la propuesta y dio luz verde a las negociaciones con el Parlamento Europeo, con objeto de agilizar el proceso legislativo y que se adaptaran los correspondientes instrumentos normativos lo antes posible.

IV. REGLAMENTO 1024/2013

Base legal para el establecimiento del MUS

Siguiendo la propuesta del Presidente Van Rompuy, el legislador comunitario utiliza el artículo 127.6 del TFUE como base legal del Reglamento 1024/2013. El

mencionado artículo del TFUE permite al Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial que requiere previa consulta al Parlamento Europeo y acuerdo unánime en el Consejo, encomendar al BCE tareas específicas de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros.

El recurso al artículo 127.6 del TFUE ha permitido articular el MUS en poco más de dos años. No obstante, el haber anclado el Reglamento 1024/2013 en esta base legal tiene ciertos inconvenientes que se traducen en limitaciones de actuación, tales como las siguientes:

- **Ámbito objetivo:** con base en lo establecido en el artículo 127.6 del TFUE las funciones del BCE deben referirse a tareas específicas, relacionadas con la supervisión prudencial, es decir el BCE no podrá asumir toda la responsabilidad supervisora. Concretamente el texto del artículo 127.6 del TFUE establece que podrán encomendarse al BCE «*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*». En este sentido, puede considerarse que el Reglamento 1024/2013 lleva al límite máximo lo establecido en el mencionado precepto, ya que encomienda al BCE prácticamente la totalidad de las funciones supervisoras directas en el caso de las denominadas entidades significativas. No obstante, y posiblemente con el objetivo de cumplir con la limitación establecida en el mencionado artículo 127.6 del TFUE, el Reglamento 1024/2013, aclara en sus considerandos que quedan fuera de las funciones supervisoras del BCE las relacionadas con la protección de los clientes bancarios o la prevención del blanqueo de capitales, cuya supervisión, en cualquier caso, no tiene que residir obligatoriamente en el supervisor bancario.

- **Ámbito de actuación subjetivo:** corresponde al BCE la supervisión de entidades de crédito, sociedades financieras de cartera y sociedades financieras mixtas de cartera, quedando fuera las empresas de seguros.

- **Estructura de gobierno del BCE:** la utilización del artículo 127.6 del TFUE da lugar a ciertas limitaciones, ya que es difícil que, sin modificar la actual estructura de gobierno que establece para el BCE el TFUE, se asegure la independencia exigida por el Consejo entre las funciones de política monetaria y de supervisión prudencial.

Finalmente, también se suscitan dudas en relación con la posibilidad de que en el futuro la normativa comunitaria reconozca nuevas funciones a los supervisores que actualmente no se contemplan en la normativa de adecuación de capital y en el futuro marco de resolución en el que se está trabajando. Ante esta situación, podría plantearse (a) si es necesario conferir expresamente esas nuevas funciones al BCE, o (b) si pueden entenderse que le corresponden bajo el marco de la redacción actual del Reglamento 1024/2013, considerándose al BCE como el «supervisor ordinario», al menos para las denominadas entidades significativas. La base legal utilizada, en tanto se refiere a «tareas específicas», parecería más bien apuntar en la

primera dirección. Sin embargo, la propia dicción del Reglamento 1024/2013, al menos en el segundo párrafo de su artículo 9.1, podría ir en sentido contrario, al afirmar que el BCE «[a]sumirá *asimismo todas las competencias y obligaciones que el Derecho aplicable de la Unión confiera a las autoridades competentes y designadas*».

Reglamento 1024/2013. Periodo transitorio

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el Reglamento 1024/2013 establece que el MUS entrará en funcionamiento a partir del 3 de noviembre del 2014. Mientras tanto y con arreglo a lo previsto en el artículo 33, el BCE llevará a cabo una evaluación global de las entidades de crédito respecto de las cuales vaya a asumir funciones de supervisión directa, incluyendo una revisión de sus balances.

El pasado 23 de octubre de 2013 el BCE emitió una comunicación en la que aclaraba que el ejercicio de evaluación global se realizará en colaboración con las autoridades nacionales competentes (ANC) de los Estados miembros que participan en el MUS y con la asistencia de terceros independientes. Según esa misma comunicación, el ejercicio de evaluación tiene tres objetivos principales: «*transparencia (mejorar la calidad de la información disponible sobre la situación de las entidades de crédito); corrección (identificar y aplicar las medidas correctoras que pudieran ser necesarias); y refuerzo de la confianza (asegurar a los participantes en el sector bancario que las entidades de crédito son fundamentalmente solventes y fiables)*».

Asimismo, la evaluación a realizar constará, según la información hecha pública, de tres elementos estrechamente interconectados: (i) una evaluación del riesgo a efectos de supervisión para analizar, cuantitativa y cualitativamente, los riesgos principales, entre ellos, el de liquidez, de apalancamiento y de financiación; (ii) un análisis de la calidad de los activos a fin de mejorar la transparencia de las exposiciones bancarias mediante un examen de la calidad de los activos de las entidades que incluya la adecuación de su valoración, de la valoración de las garantías con que cuente la entidad, así como de las provisiones relacionadas; y (iii) una prueba de resistencia para evaluar la capacidad de resistencia del balance de las entidades de crédito en escenarios de tensión³.

Una vez finalizada la evaluación global se comunicarán los resultados agregados, por países y por entidades, junto con recomendaciones sobre las medidas de supervisión formuladas. Esta información se publicará antes de noviembre de 2014 e incluirá los resultados de los tres elementos anteriormente indicados.

³ Pueden consultarse más detalles en www.ecb.int.

V. ARTICULACIÓN DEL MUS

El MUS se articula mediante la distribución competencial de la supervisión entre el BCE y las ANC dejando la responsabilidad última sobre su funcionamiento en manos del BCE e imponiendo un deber general de asistencia, cooperación y el desarrollo de determinados trabajos de supervisión a las ANC, que el BCE puede activar a través de reglamentos, orientaciones e instrucciones. A este respecto, la exposición de motivos del Reglamento 1024/2013 justifica este esquema sobre la base de que *«deben encomendarse al BCE aquellas tareas de supervisión específicas que sean cruciales para garantizar una aplicación coherente y eficaz de las políticas de la Unión en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito, dejando las demás tareas a cargo de las autoridades nacionales»*.

Principios en los que se asienta el MUS

La encomienda de tareas supervisoras al BCE se enmarca en los siguientes principios:

- Ejercicio dentro de un sistema integrado por el BCE y las ANC de los Estados miembros participantes, bajo la responsabilidad final del BCE.
- Separación entre las funciones de supervisión y las funciones de política monetaria.
- Respeto al mercado interior y a los estándares fijados por la Autoridad Bancaria Europea (ABE).
- Apertura a Estados de la Unión Europea de fuera de la zona euro.
- Independencia en el ejercicio de las funciones.
- Control democrático del ejercicio de las funciones supervisoras.

Distribución de tareas de supervisión prudencial en el marco del MUS

Tal y como se mencionará más adelante en el presente artículo, el Reglamento 1024/2013 establece determinadas funciones que llevará a cabo el BCE independientemente del tipo de entidad de crédito objeto de supervisión, estas funciones son: (i) el otorgamiento y la revocación de la «licencia bancaria»; (ii) la evaluación de las notificaciones de adquisición y de venta de participaciones significativas en entidades de crédito, (iii) funciones relacionadas con conglomerados financieros; y (iv) funciones relacionadas con la cooperación con la ABE.

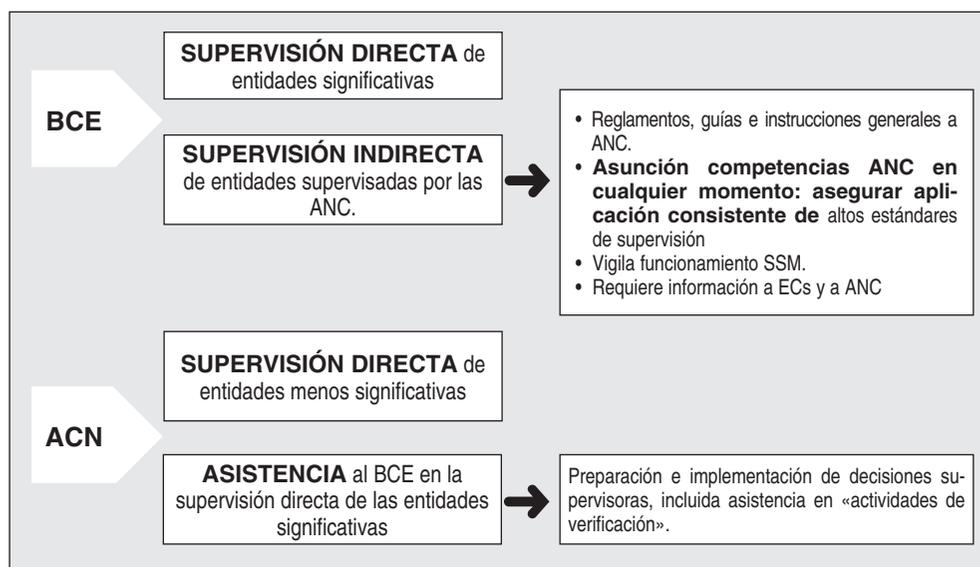
Salvo las mencionadas funciones, y dentro de un marco de cooperación entre el BCE y las ANC, la distribución de tareas de supervisión prudencial directa entre el BCE y las ANC se realiza en función del tipo de entidades ante el que nos en-

contremos, diferenciándose entre las denominadas «entidades significativas» y las «entidades menos significativas».

Con base en esta distinción, al BCE se le encomienda la supervisión directa de las entidades significativas, mientras que las ANC supervisarán directamente a las entidades menos significativas. Asimismo, se atribuyen al BCE funciones de supervisión indirecta de las entidades supervisadas por las ANC, mientras que las ANC asistirán al BCE en la supervisión directa de las entidades significativas.

El Reglamento 1024/2013 establece que en el ejercicio de sus funciones de supervisor indirecto de las entidades menos significativas el BCE podrá: (i) emitir reglamentos, directrices o instrucciones generales; (ii) por iniciativa propia y previa consulta de las ANC o a instancia de una de ellas, ejercer por sí mismo de manera directa todos los poderes pertinentes por lo que respecta a una o varias entidades de crédito cuando sea necesario para garantizar una aplicación coherente de las normas de supervisión; (iii) ejercer la vigilancia del funcionamiento del MUS; o (iv) pedir información sobre las actividades de supervisión desarrolladas por las ANC.

Por su parte, las ANC en el ejercicio indirecto de sus funciones de supervisión, asistirán al BCE en la preparación y aplicación de todos los actos relacionados con las funciones supervisoras directas desarrolladas por aquel, incluyendo la asistencia en actividades de verificación.



Concepto de entidad significativa

El artículo 6 del Reglamento 1024/2013 define como entidades significativas aquellas que reúnan alguno de los siguientes criterios:

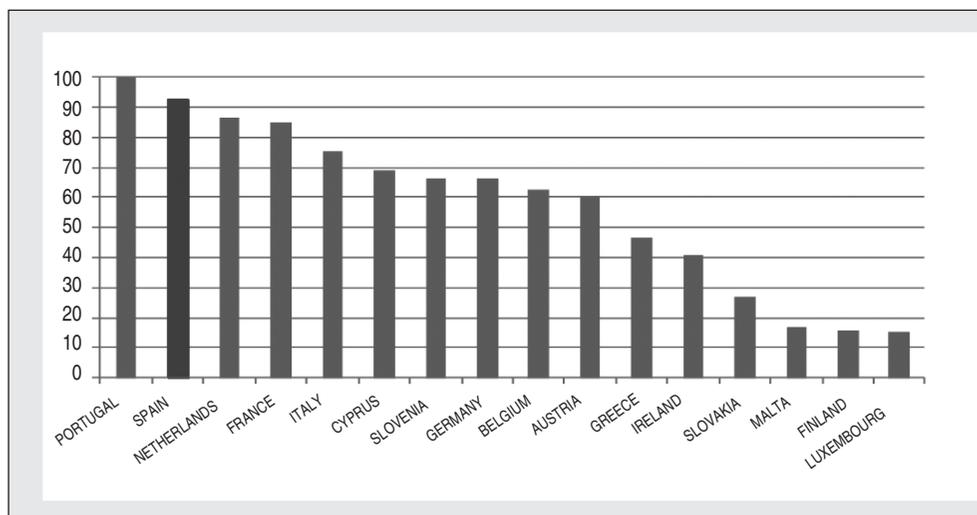
- que el valor total de sus activos supere los 30.000 millones de euros;
- que la ratio de sus activos totales respecto del PIB del Estado de establecimiento supere el 20%, a menos que el valor total de sus activos sea inferior a 5.000 millones de euros;
- que la entidad está entre las tres entidades de crédito de mayor tamaño de un Estado miembro participante.

Asimismo, establece que, tras el correspondiente juicio supervisor, también podrán ser consideradas entidades significativas aquellas entidades con relevancia significativa para el país en que estén establecidas o con actividad transfronteriza, así como las entidades que hayan solicitado o recibido ayuda pública directa del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Actualmente, el BCE en consulta con las autoridades nacionales competentes está trabajando en las disposiciones marco para organizar en la práctica los mencionados criterios. Es previsible que las mencionadas disposiciones se sometan a consulta pública durante la próxima primavera. A este respecto, el Reglamento 1024/2013 ya establece que los aspectos cuantitativos se medirán siempre al mayor nivel de consolidación posible dentro del MUS, y que en las estructuras de grupo, como principio general, cuando una entidad cumple alguno de los criterios mencionados anteriormente para ser considerada entidad significativa, hace extensible dicha consideración al resto de las entidades de su grupo.

Asimismo, se está trabajando en la elaboración de la lista definitiva de entidades que serán consideradas significativas en el marco del Reglamento 1024/2013. A ese respecto, se ha publicado ya una lista no definitiva, a la vista de la cual España sería el segundo país que, en términos porcentuales, traspasa al BCE mayores responsabilidades supervisoras –un total de 16 entidades que representan en torno al 93% de nuestro sistema bancario–.

Porcentaje del sistema de cada país traspasado al BCE



Tareas de supervisión prudencial en el marco del MUS

A continuación se procede a desarrollar una panorámica general de las tareas específicas y el reparto competencial de las mismas establecido en el Reglamento 1024/2013.

Como se ha mencionado anteriormente corresponde al BCE, en relación con todas las entidades de crédito, el otorgamiento o revocación de autorizaciones, así como la evaluación de la idoneidad de una adquisición o venta de participación significativa. Asimismo, el BCE ostentará funciones específicas en relación con conglomerados financieros y cooperación con la ABE.

Por otro lado, el Reglamento 1024/2013 establece que, en relación con el desarrollo de funciones como autoridad de acogida/origen previstas en la normativa de adecuación de capital, el BCE ejercerá de manera directa las competencias sobre entidades de crédito y sucursales significativas y las ANC sobre las menos significativas, actuando, cada una de ellas en su caso, como autoridad de acogida para las sucursales establecidas por entidades de crédito de terceros países, y como autoridad de origen para las sucursales de las entidades de crédito que se establezcan fuera del MUS. Dentro del MUS desaparecen en la práctica las correspondientes obligaciones de «pasaporte».

En relación con las siguientes tareas, el reparto de competencias se realiza con base en la calificación de la entidad de crédito como significativa o menos significativa:

- cumplimiento de los requerimientos de gobierno corporativo y control interno;
- procesos de supervisión (el denominado Pilar II en Basilea II) y test de estrés;
- supervisión en base consolidada;
- medidas de intervención temprana;
- cumplimiento de los requerimientos prudenciales de recursos propios, límites a las grandes exposiciones, liquidez e información pública.

Por último, serán las ANC u otras autoridades designadas por los Estados miembros en coordinación con el BCE (en aquellos casos en los que la adopción de este tipo de medidas no corresponde al supervisor microprudencial) las responsables en el marco de las medidas macroprudenciales, particularmente en relación con la fijación de colchones de capital previstos en CRD IV/CRR⁴ (colchón anticíclico, colchón para entidades sistémicas y colchón para riesgos sistémicos). No obstante, el BCE tendrá la facultad de imponer requisitos más elevados que los fijados por la respectiva ANC.

Estructura de gobernanza del MUS

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la estructura de gobierno y el proceso de toma de decisiones dentro del MUS ha sido un punto que se ha visto claramente afectado por las limitaciones derivadas de la elección del artículo 127.6 del TFUE como base para articular el Reglamento 1024/2013. En este sentido, el legislador comunitario ha tratado de articular una separación entre las funciones de política monetaria y las nuevas funciones supervisoras sin modificar la estructura de gobierno del BCE derivada de la redacción actual del TFUE y de sus propios Estatutos, esto es, respetando el papel otorgado al Consejo de Gobierno.

A estos efectos, se ha creado el Consejo de Supervisión que será el órgano encargado de dirigir el MUS, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Gobierno. El Consejo de Supervisión estará integrado como mínimo por 24 miembros (debe tenerse en cuenta que, con base en el artículo 7 del Reglamento 1024/2013, los Estados miembros de fuera de la zona euro podrán participar en el MUS, y en ese caso el número de miembros del Consejo de Supervisión aumentaría), entre ellos un Presidente, un Vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la ANC de cada Estado miembro participante. Si la autoridad nacional competente no es un BCN podrá llevar consigo a un representante del BCN aunque los dos miembros serán considerados como uno sólo a efectos de votación. El BCE

⁴ Reglamento (UE) n° 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) n° 648/2012; y 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.

ha de presentar al Parlamento Europeo una propuesta para el nombramiento del Presidente (que no puede ser miembro del Consejo de Gobierno del BCE y cuya elección se realiza mediante un procedimiento abierto entre personas de reconocido prestigio) y Vicepresidente (que tiene que ser miembro del Comité Ejecutivo del BCE) para su aprobación, y posteriormente el Consejo de la Unión Europea adoptará una decisión con los nombramientos. El término del mandato del Presidente se establece en 5 años no renovables. El pasado 16 de diciembre de 2013 mediante Decisión del Consejo se designó a Danièle Nouy como primera Presidenta del Consejo de Supervisión.

Este Consejo de Supervisión formará entre sus miembros un Comité Director, que estará presidido por el Presidente del Consejo de Supervisión, y en el que además deberán participar el Vicepresidente del Consejo de Supervisión y un representante del BCE. El artículo 26.10 del Reglamento 1024/2013 establece que el Comité Director no tendrá facultades decisorias y que no podrá tener más de 10 miembros. El Comité Director debe preparar las reuniones del Consejo de Supervisión y desempeñar sus funciones exclusivamente en interés de la Unión en su conjunto, trabajando con total transparencia con el Consejo de Supervisión.

El Consejo de Supervisión se encargará de la planificación y ejecución de las funciones atribuidas al BCE. Las decisiones en su seno se tomarán por mayoría simple de sus miembros. Cada miembro dispondrá de un voto. En caso de empate decidirá el voto de calidad del Presidente. No obstante, las propuestas de adopción de reglamentos se registrarán por las normas de mayoría reforzada del TFUE.

En relación con las decisiones adoptadas por el Consejo de Supervisión hay que llamar la atención sobre que las mismas no son decisiones finales, ya que en caso de que así fuera se alteraría el marco de gobierno del BCE derivado del TFUE y de sus Estatutos. En este sentido, el Consejo de Supervisión propondrá al Consejo de Gobierno del BCE proyectos completos de decisiones para su adopción. Los proyectos de decisiones se transmitirán al mismo tiempo a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de que se trate. A estos efectos, se considerará que todo proyecto de decisión queda adoptado salvo que el Consejo de Gobierno se oponga a ello dentro de un plazo cuya duración máxima no excederá de diez días hábiles.

No queda claro de la lectura del Reglamento 1024/2013 que este procedimiento que acaba de describirse sea el aplicable para la adopción de cualquier tipo de decisión en materia supervisora. Como tampoco, si el Consejo de Gobierno tiene facultades para modificar directamente una propuesta del Consejo de Supervisión. Habrá que esperar a la publicación de las distintas normas sobre reglas de procedimiento en las que se está trabajando para poder responder a estas cuestiones.

Por otro lado, el artículo 25.5 del Reglamento 1024/2013 establece que el BCE creará una Comisión de Mediación encargada de resolver las diferencias entre los puntos de vista manifestados por las ANC de los Estados miembros participantes afectados respecto de una objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión. Estará compuesta por un miembro por cada Es-

tado miembro participante, elegido entre los miembros del Consejo de Gobierno y del Consejo de Supervisión.

El artículo 24 del Reglamento 1024/2013 regula el denominado Comité Administrativo de Revisión, ante el cual podrá solicitarse un re-examen administrativo interno de las decisiones adoptadas por el BCE bajo las competencias que le atribuye el propio Reglamento 1024/2013. Este procedimiento no tendrá efectos suspensivos. El Comité Administrativo de Revisión revisará la solicitud presentada por la persona o personas afectadas por la decisión del BCE en cuestión y formulará un dictamen sobre la base del cual el Consejo de Supervisión propondrá al Consejo de Gobierno mantener la decisión original, o en su caso, modificarla. Este Comité estará compuesto por cinco personas de alta reputación, conocimientos y experiencia profesional, con exclusión del personal del BCE y de las ANC u otras instituciones u órganos nacionales o de la UE participantes en las actividades encomendadas al BCE. El BCE nombrará a estos miembros por un periodo de 5 años prorrogable una sola vez tras una convocatoria hecha pública en el Diario Oficial de la Unión Europea (*DOUE*). Los acuerdos en su seno se adoptarán por mayoría de tres de sus miembros.

Finalmente, el organigrama del MUS contará, a nivel del BCE, con 4 direcciones generales y 6 direcciones generales adjuntas. A este respecto, el pasado 9 de enero de 2014 se anunció que Stefan Walter y Ramón Quintana estarían a cargo, respectivamente, de las dos direcciones generales de supervisión microprudenciales I y II relacionadas con la supervisión directa de entidades significativas, Jukka Vesala a cargo de la dirección general microprudencial de supervisión III en relación con funciones de supervisión indirecta, y Korbinian Ibel a cargo de la dirección general microprudencial de supervisión IV que prestará servicios transversales a las otras tres direcciones generales.

Marco procedimental de toma de decisiones en el MUS

Dentro de la articulación de la toma de decisiones y el grado de participación de los integrantes del MUS hay que distinguir entre los procedimientos referentes a entidades significativas y los referentes a entidades menos significativas.

En el caso de entidades significativas, de acuerdo con los actuales borradores de las disposiciones marco de desarrollo del Reglamento 1024/2013 en las que se está trabajando, las consultas o solicitudes de las entidades significativas al MUS se harán llegar directamente al BCE. En este caso, el BCE podrá pedir a las ANC que le asistan en la preparación de un borrador de decisión, que será valorado por los equipos conjuntos de supervisión que se crearán a estos efectos. Estos equipos estarán liderados por personal del BCE, si bien la fuerza de trabajo principal la aportará la ANC del país de establecimiento de la correspondiente entidad de crédito significativa. Una vez esté preparado dicho borrador interno, se desencadena el proceso de toma de decisiones descrito en el apartado anterior.

Por otro lado, en el caso de las entidades menos significativas se prevé que las ANC, antes de tomar una decisión sobre un procedimiento que revista alguna importancia, deberán informar de ello al BCE que podrá hacerles llegar su opinión. Las ANC están obligadas a informar posteriormente de las decisiones finales al BCE, de modo que este, en caso de que sea necesario, pueda utilizar las herramientas que le otorga el artículo 5 del Reglamento 1024/2013 para asegurar la aplicación de unos elevados estándares de supervisión.

Por último, en relación con los procedimientos en los que el BCE es competente siempre, independientemente de si la entidad es significativa o menos significativa, tales como los de autorización, revocación de la autorización o adquisición de participaciones significativas, se está pensando en introducir un esquema en el que el inicio del procedimiento sea a nivel nacional por parte de las ANC que elevarán la propuesta correspondiente al BCE. En el caso de revocación de autorización, cuando la iniciativa parta del BCE, se contempla que éste, antes de tomar una decisión, consulte a la correspondiente ANC.

Independencia y rendición de cuentas e información

El artículo 19 del Reglamento 1024/2013 establece que el BCE y las ANC desarrollaran sus funciones en el seno del MUS con independencia. Asimismo, se establece que los miembros del Consejo de Supervisión y el Comité Director actuarán con independencia y objetividad en interés de la Unión en su conjunto y no pedirán ni aceptarán instrucciones de las instituciones u órganos de la Unión, de ningún gobierno de un Estado miembro ni de ninguna otra entidad pública o privada.

A estos efectos, el mencionado artículo establece que las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como los gobiernos de los Estados miembros y cualesquiera otros organismos, respetaran esa independencia.

En relación con este precepto sobre el principio de independencia se suscita la duda, vinculada con la base legal elegida para dictar el Reglamento 1024/2013, de si el artículo 130 del TFUE⁵ ampara ya dicho principio de independencia para el desarrollo de las nuevas funciones supervisoras o si el régimen de independencia respecto de las mismas es el establecido en el mencionado artículo 19 del Reglamento 1024/2013. Teniendo en cuenta las previsiones sobre rendición de cuentas e información del BCE establecidas en el artículo 20 del Reglamento 1024/2013, po-

⁵ (5) Artículo 130 TFUE: «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones».

dría entenderse que la intención del legislador comunitario fue establecer un régimen de independencia del BCE específico para sus funciones como supervisor prudencial, ya que el régimen de control que ejercerá el Parlamento Europeo respecto de dichas funciones es claramente superior al reconocido en el ámbito de política monetaria (como se verá en los próximos párrafos).

En la práctica es cierto que ambas regulaciones, la del artículo 130 del TFUE y la del artículo 19 del Reglamento 1024/2013, pueden ser consideradas sustancialmente idénticas, no obstante, cabe preguntarse si el legislador comunitario en fase de Derecho derivado disponía de facultades para configurar un régimen específico.

Asimismo, en este punto se llama la atención sobre que el mencionado artículo 19 del Reglamento 1024/2013 reconoce la independencia de las ANC en el ejercicio de sus funciones en el marco del MUS, previsión que afectará a algunos marcos normativos nacionales, como el español, que no reconocían más que autonomía al supervisor bancario.

En cuanto al control democrático de las funciones del BCE dentro del MUS, el artículo 20 del Reglamento 1024/2013 establece un régimen de rendición de cuentas de ámbito doble: ante las instituciones europeas y ante los parlamentos nacionales.

En este sentido, se establece que el BCE rendirá cuentas ante el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la aplicación del Reglamento 1024/2013. Cada año, el BCE debe presentar al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Eurogrupo un informe sobre la ejecución sus funciones dentro del MUS.

Por otro lado, se establece que el Presidente del Consejo de Supervisión, a petición de la comisión competente del Parlamento Europeo, o en su caso del Eurogrupo, participará en audiencias públicas ordinarias sobre la ejecución de las tareas de supervisión o en intercambios de puntos de vista *ad hoc* adicionales sobre cuestiones de supervisión. Además, se establece la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Supervisión celebre reuniones especiales confidenciales con el presidente y los vicepresidentes de las comisiones competentes del Parlamento Europeo, cuando sea necesario para el desarrollo de las competencias del Parlamento Europeo.

A estos efectos, el pasado 30 de noviembre se publicó en el DOUE el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo relativo a las normas prácticas de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al Banco Central Europeo en el marco del mecanismo único de supervisión (2013/694/UE) suscrito el 6 de noviembre de 2013 por los presidentes de ambas instituciones.

El mencionado acuerdo da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 20.9 del propio Reglamento 1024/2013 y se basa en el artículo 127.1 del Reglamento del Parlamento Europeo, que prevé que el Parlamento Europeo celebre acuerdos con otras instituciones en el marco de la aplicación de los Tratados o con la finalidad de mejorar o aclarar sus procedimientos.

En virtud de este acuerdo interinstitucional, el Parlamento Europeo tendrá una amplia capacidad de acceso a la información supervisora, incluyendo el conocimiento del contenido de las reuniones del Consejo de Supervisión que se verificará mediante el suministro por el BCE a la comisión competente del Parlamento Europeo de un «registro detallado y significativo de los procedimientos del Consejo de Supervisión» incluida una lista anotada de las decisiones. Además el artículo 26.8 del Reglamento 1024/2013 establece que en caso de objeción del Consejo de Gobierno del BCE a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, el Presidente del BCE informará al presidente de la comisión competente del Parlamento Europeo de las razones de dicha objeción.

Entre otros aspectos, el acuerdo fija también las áreas que debe cubrir el denominado «informe anual» a elaborar por el BCE.

Régimen sancionador

El Reglamento 1024/2013 establece que, con el fin de asegurar la efectividad de las funciones que se le atribuyen, el BCE podrá imponer sanciones pecuniarias por incumplimientos de normativa de Derecho de la Unión directamente aplicable. Estas multas están en línea con lo establecido en CRD IV⁶, concretamente el Reglamento 1024/2013 establece que serán de (i) hasta dos veces el importe de los beneficios obtenidos o pérdidas evitadas, o (ii) hasta el 10% de la facturación anual.

Adicionalmente, y en aquellos casos que no queden cubiertos con la potestad sancionadora mencionada en el párrafo anterior, el BCE podrá exigir a las ANC que tomen medidas para asegurarse de que se imponen sanciones adecuadas. Esta previsión podría utilizarse para sancionar a personas físicas, lo cual puede ser muy relevante para reprimir conductas de los administradores o directivos de entidades de crédito⁷; sancionar incumplimientos de derecho nacional de transposición de normativa comunitaria; o imponer sanciones que no sean de naturaleza pecuniaria⁸.

En relación con la distribución de competencias en el régimen sancionador, en base a las responsabilidades asumidas por el BCE y las ANC en relación con las entidades significativas y las entidades menos significativas, parece que debe entenderse que las ANC no podrán abrir procedimientos sancionadores contra entidades significativas, salvo que lo hagan por requerimiento del BCE. En las disposiciones marco de desarrollo del Reglamento 1024/2013 se desarrollará el alcance de este requerimiento.

⁶ 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.

⁷ Posibilidad no contemplada para el BCE en el Reglamento (CE) n° 2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones.

⁸ Véase nota 7.

Asimismo, el Reglamento 1024/2013 prevé la posibilidad de que el BCE imponga sanciones periódicas en caso de incumplimiento de sus reglamentos o decisiones.

Control judicial de la actuación del MUS

Corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) la competencia para conocer de:

i. Recursos de anulación contra actos o decisiones del BCE y que podrán promoverse por las entidades de crédito o las ANC directamente afectadas (artículo 263 TFUE).

ii. Recursos de responsabilidad extracontractual de las entidades de crédito a fin de reparar los daños causados por el BCE (artículo 268 TFUE).

iii. Recursos de incumplimiento por las ANC del Reglamento 1024/2013 o de las decisiones del BCE interpuesto a instancia de la Comisión (artículo 258 TFUE). Se plantean dudas sobre la legitimidad que, en este ámbito, se reconoce al BCE por el artículo 35 de sus Estatutos que, en una interpretación estricta, podría entenderse referido únicamente a obligaciones de los bancos centrales nacionales impuestas en el TFUE o en los propios Estatutos, teniendo en cuenta, además, que no todas las ANC son, al mismo tiempo, banco central.

iv. Cuestiones prejudiciales sobre la validez e interpretación del Reglamento 1024/2013 o de sus actos de aplicación planteados por los órganos de justicia nacionales.

Por su parte, los jueces nacionales conocerán de los litigios que se susciten entre las entidades de crédito y las ANC. En los casos en los que la resolución del pleito requiera aplicar el Reglamento 1024/2013 u otras normas u actos de Derecho comunitario que planteen dudas al Juez, éste podrá promover la correspondiente cuestión prejudicial sobre la validez e interpretación del Reglamento 1024/2013 o de sus actos de aplicación.

Se plantea en este punto, qué ocurre en los casos en los que las ANC actúan siguiendo una «instrucción del BCE», ya que dependiendo de la concreción de la misma podrían darse supuestos en los que se produzca una traslación auténtica de la capacidad de decisión material. Ante estas situaciones se plantea la duda de si habría que mantener una interpretación diferente respecto de las reglas de competencias para la revisión judicial, o incluso de las reglas de imputación de responsabilidad patrimonial.

Sistema de financiación del MUS

El sistema de financiación del MUS descansa en el establecimiento de una tasa a satisfacer por las entidades cuya supervisión se realiza en el marco del propio

MUS, es decir, todas aquellas establecidas en un Estado miembro participante (incluyendo las sucursales de terceros países). Dicha tasa se calculará en función del perfil de riesgo de las entidades de crédito y no deberá suponer un beneficio para el BCE respecto del gasto estimado para el desarrollo de las nuevas funciones encomendadas.

Participación de Estados miembros no pertenecientes a la zona euro

El artículo 7 del Reglamento 1024/2013 prevé los mecanismos a través de los que Estados miembros de fuera de la zona del euro pueden participar en el MUS.

Con arreglo a lo establecido en el mencionado artículo, el inicio de la participación se produce a través de una decisión formal del BCE previa constatación del cumplimiento de una serie de requisitos tendentes a asegurar la efectividad de los poderes de dirección del BCE sobre el funcionamiento global del MUS.

Asimismo, el mencionado artículo prevé mecanismos de suspensión y terminación de este ámbito de cooperación aplicables en determinados supuestos. A este respecto, el BCE tendrá facultades para:

- Advertir al Estado miembro de que se trate sobre la posible suspensión o terminación de la cooperación, si no se cumplen los requisitos o no se han adoptado las medidas legislativas necesarias para garantizar que la ANC quedará obligada por las decisiones del BCE en materia de supervisión prudencial.

- Suspender o terminar la cooperación si el Estado miembro de que se trate no adopta medidas correctoras en quince días.

Por su parte el Estado miembro de que se trate tendrá las siguientes facultades:

- Suspender o terminar la cooperación en cualquier momento una vez transcurridos tres años desde la publicación en el DOUE de la decisión adoptada por el BCE para el establecimiento de dicha cooperación.

- Manifestar al BCE su desacuerdo motivado respecto de una decisión final del Consejo de Gobierno adoptada tras rechazar la propuesta inicial elevada por el Consejo de Supervisión. En este caso, la no aplicación de la decisión del Consejo de Gobierno no supondrá la suspensión o terminación automática del acuerdo de cooperación.

- Manifestar al Consejo de Gobierno su desacuerdo motivado con propuestas iniciales del Consejo de Supervisión. En estos casos, el Estado miembro afectado podrá solicitar al BCE que ponga fin a la cooperación con efecto inmediato y no estará vinculado por la decisión final del Consejo de Gobierno.

Estos supuestos de terminación y suspensión vienen, de alguna manera, a reconocer las dificultades de articulación de la participación de los Estados miembros no pertenecientes a la zona euro en el MUS, en la medida que no se les permite la incorporación al último órgano de decisión, el Consejo de Gobierno, cuya composi-

ción, como ya se ha indicado anteriormente en este artículo, no puede ser modificada por el Reglamento 1024/2013.

VI. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, puede afirmarse que el establecimiento del MUS traerá consigo, al menos en la zona euro, un cambio profundo en el mercado de prestación de servicios bancarios.

Como se ha venido indicando a lo largo del presente artículo, el Reglamento 1024/2013 plantea algunas dudas en relación con determinados aspectos del MUS. No pocas de esas dudas tienen que ver con la base legal elegida para dictar el Reglamento 1024/2013, por sus limitaciones.

También se plantean dudas en relación con: el proceso de toma de decisiones -por ejemplo, la posibilidad de que el Consejo de Gobierno pueda modificar directamente una propuesta del Consejo de Supervisión, o simplemente puede objetarla para que sea el Consejo de Supervisión el que elabore una nueva propuesta-, la identificación del BCE como supervisor ordinario de las entidades significativas de cara a nuevas funciones o roles que la normativa pueda contemplar en el futuro, y el régimen procesal y de responsabilidad patrimonial en los casos en que las ANC dicten actos siguiendo instrucciones del propio BCE.

Existen también voces que alertan sobre una posible contaminación de las decisiones de política monetaria con las responsabilidades del ámbito supervisor. No obstante, considero que, tras la crisis, puede confirmarse que las sinergias que se derivan de la unificación bajo una misma autoridad de ambas funciones en términos de acceso y disposición de información relevante son mayores que los posibles casos en los que elementos de la función supervisora puedan afectar indebidamente las decisiones de política monetaria, que, por lo demás, con un diseño adecuado de mecanismos de salvaguarda, podrán reconducirse a la valoración de un *input* más en el proceso de toma de decisiones.

Más allá de las mencionadas dudas que pueden plantearse en relación con lo establecido en el Reglamento 1024/2013, el MUS ha constituido el primer paso hacia la denominada Unión Bancaria que se prevé completar con el mecanismo único de resolución y un sistema común de garantías de depósitos.

Actualmente se está trabajando en el diseño del mecanismo único de resolución, siendo este un elemento indispensable para garantizar un proceso libre de sesgos nacionales y de las posibles fricciones en la cooperación transfronteriza.

A este respecto, el pasado 15 de abril de 2014, el Parlamento Europeo adoptó tres propuestas legislativas. En concreto, (i) el Reglamento por el que se regula el Mecanismo Único de Resolución, incluyendo la constitución de un fondo único que se introducirá de forma gradual en un periodo de ocho años a partir de 2016, (ii) la Directiva sobre Recuperación y Resolución de Entidades de Crédito y Empresas de

Servicios de Inversión, que incluye la creación de fondos nacionales, y (iii) la Directiva sobre garantía de depósitos, que garantiza todos los depósitos hasta 100.000 euros y que sean los propios bancos los que financien estos fondos de garantía.

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión general de los principales aspectos jurídicos que plantea la entrada en vigor del MUS. La encomienda de tareas al BCE, dentro del MUS, se articula en el marco de un sistema integrado por el propio BCE y por las ANC de los Estados miembros participantes, bajo la responsabilidad última del BCE. El Reglamento (UE) 1024/2013 dictado al efecto se basa en el artículo 127.6 del TFUE, lo que implica ciertas limitaciones que supondrán un reto en su aplicación práctica.

PALABRAS CLAVE: crisis financiera y económica, Unión Bancaria, MUS, Reglamento 1024/2013, artículo 127.6 TFUE, tareas de supervisión prudencial, entidades de crédito significativas, entidades de crédito menos significativas.

ABSTRACT: This paper is aimed at giving an overview of the main legal aspects derived from the SSM. The SSM is built upon as an integrated system consisting of the ECB itself and the national competent authorities of the participating member States, being the ECB responsible for the functioning of the whole system. The SSM is regulated under the Regulation (EU) 1024/2013 which has been issued on the basis of Article 127.6 TFEU. The use of such legal basis raises several questions about the future functioning of the SSM.

KEYWORDS: economic and financial crisis, Banking Union, SSM, Regulation 1024/2013, article 127.6 TFEU, prudential supervisory tasks, significant credit institutions, less-significant credit institutions.