



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

El Mecanismo Único de Supervisión Bancaria

Presentado por:

Marta María Alonso Sevillano

Tutelado por:

José Carlos Laguna de Paz

Valladolid, 27 de junio de 2022

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito estudiar el Mecanismo de Supervisión Bancaria, que ha supuesto la armonización de la actividad supervisora microprudencial y macroprudencial en torno al Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales Competentes, actuando en régimen de estrecha colaboración. Procede analizar la base jurídica sobre la que asienta el mecanismo, su estructura, el proceso de supervisión bancaria respecto a los diversos tipos de entidades y el control de las decisiones adoptadas.

Palabras clave: Mecanismo Único de Supervisión, Banco Central Europeo, supervisión microprudencial.

Clasificación JEL: E58, F53.

ABSTRACT

This paper aims to study the Banking Supervision Mechanism, which has involved the harmonisation of microprudential and macroprudential supervisory activity around the European Central Bank and the National Competent Authorities, acting in close cooperation. The legal basis of the mechanism, its structure, the process of banking supervision for the various types of institutions and the monitoring of the decisions taken are analysed.

Key words: Banking Supervision Mechanism, European Central Bank, microprudential supervisory.

JEL classification: E58, F53.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONTEXTO DEL MUS	5
3. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SUPERVISIÓN BANCARIA	9
3.1. Limitaciones objetivas	12
3.2. Limitaciones subjetivas	13
3.3. Limitaciones geográficas	15
3.4. Limitaciones procedimentales	15
3.5. Limitaciones organizativas	16
4. ENTIDADES SUJETAS A LA SUPERVISIÓN DEL MUS	16
4.1. Clasificación de entidades	19
4.1.1. <i>Criterios de relevancia significativa</i>	20
4.1.2. <i>Procedimiento de clasificación</i>	22
4.2. Reparto de competencias entre el BCE y las autoridades de los Estados miembros	24
4.2.1. <i>Competencias del BCE</i>	25
4.2.2. <i>Competencias de las ANCs</i>	25
5. PRINCIPIOS DE SUPERVISIÓN	26
6. ORGANIZACIÓN RELATIVA A LA SUPERVISIÓN	33
7. POTESTADES DE SUPERVISIÓN	38
7.1. Otorgamiento y revocación de autorizaciones, y adquisición de participaciones cualificadas	39
7.1.1. <i>Otorgamiento de autorizaciones a entidades de crédito</i>	39
7.1.2. <i>Revocación de autorizaciones a entidades de crédito</i>	43
7.1.3. <i>Adquisición de participaciones cualificadas</i>	46
7.2. Supervisión de entidades	47
7.2.1. <i>Supervisión de las entidades significativas</i>	48
7.2.1.1. <i>Planificación estratégica y operativa de las actividades</i>	48
7.2.1.2. <i>Supervisión continuada</i>	50
7.2.1.2.1. <i>Análisis de riesgos</i>	51
7.2.1.2.2. <i>Recogida de información</i>	51
7.2.1.2.3. <i>Evaluación de idoneidad</i>	53
7.2.1.2.4. <i>Proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES)</i>	55

7.2.1.3. Supervisión in situ	60
7.2.2. <i>Supervisión de las entidades menos significativas</i>	62
7.3. Medidas macroprudenciales	63
7.4. Potestad sancionadora	64
8. CONTROL JUDICIAL DE LAS DECISIONES DE SUPERVISIÓN	67
9. CONCLUSIONES	68
10. BIBLIOGRAFÍA	70

1. INTRODUCCIÓN

El reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, encomienda al Banco Central Europeo determinadas tareas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, manteniéndose las restantes en manos de las autoridades nacionales competentes. Esta nueva organización de la competencia supervisora exige la creación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), en aras de lograr una armonización en materia supervisora en el entorno de la Unión Europea desde una perspectiva microprudencial y macroprudencial. Su base competencial se plasma en el artículo 127.6 TFUE, que no ha estado exenta de polémica respecto a su posible insuficiencia y que ha planteado numerosas limitaciones de carácter objetivo, subjetivo, geográfico, procedimental y organizativo (punto 3).

Respecto a la supervisión microprudencial es preceptivo distinguir entre entidades significativas y menos significativas atendiendo a los criterios de relevancia significativa, puesto que las primeras son competencia del BCE y las segundas, de las autoridades nacionales competentes (punto 4), sin perjuicio de la estrecha colaboración que exige esta distribución competencial, la necesidad de homogeneidad, la independencia y el control democrático, entre otros principios que inspiran la supervisión (punto 5).

Asimismo, el MUS debe contar con una adecuada organización (punto 6) para llevar a cabo correctamente las competencias que tiene otorgadas, que giran en torno al otorgamiento y revocación de las autorizaciones, la adquisición de participaciones cualificadas, la supervisión de entidades, las medidas macroprudenciales y la potestad sancionadora en caso de incumplimiento (punto 7); sin perjuicio del control judicial previsto respecto a las decisiones de supervisión (punto 8).

2. CONTEXTO DEL MUS

“En el ámbito de la Unión Europea, la constatación, a raíz de la crisis económica y financiera iniciada en 2008, de mayores riesgos de injerencia política y de surgimiento de prácticas supervisoras a medida, así como la paulatina comunitarización e internacionalización del negocio, han llevado a la creación del Mecanismo Único de

Supervisión (MUS) y a la centralización de funciones en el Banco Central Europeo (BCE)”¹.

El origen de la crisis financiera a nivel internacional en Estados Unidos (en adelante, EEUU) surgió en relación con los *hedge funds*², respecto a los cuales, uno de los principales bancos de inversión (Bear Sterns) anunció en junio de 2007 que algunos de los fondos de este tipo que había creado estaban perdiendo la práctica totalidad de sus recursos propios³. En el mes de mayo, la Unión de Bancos Suizos tuvo que reabsorber una sociedad de inversión creada por ella misma para realizar y gestionar inversiones en *hedge funds* a causa de pérdidas incurridas en inversiones hipotecarias. En este contexto, la compañía global de servicios financieros Lehman Brothers anunció su quiebra en septiembre de 2008, al verse afectada por grandes pérdidas derivadas de títulos respaldados por créditos hipotecarios. Todo ello supuso el comienzo de una crisis de instituciones de carácter similar a los *hedge funds* que experimentaron una caída de valor, repercutiendo incluso en aquellos no vinculados al sector inmobiliario, tanto en Estados Unidos como en Europa.

A este respecto, el principal problema que se pudo apreciar en el origen de la crisis radica en que las entidades bancarias, a mayores de sus actividades habituales que se encuentran ampliamente reguladas, realizan operaciones de inversión más arriesgadas a través de los *investment banks*, “cuya finalidad principal es intervenir en el mercado financiero como inversores de grandes cantidades y en operaciones a largo plazo y no están sometidas al mismo control de los bancos centrales que las entidades de crédito”⁴.

En el periodo previo a la crisis financiera mundial, los bancos europeos se caracterizaban por una evaluación poco precisa del riesgo, al tiempo que sus balances aumentaban rápidamente a pesar de no disponer de colchones de capital y liquidez suficientes. Esta débil gestión de riesgos, combinada con unos tipos de interés bajos, supuso una asunción de riesgos excesiva, un auge del crédito y un apalancamiento insostenible, al mismo tiempo que contribuyó a la creación de grandes desequilibrios macroeconómicos en varios Estados

¹ Esteban Ríos, J. (2020). *El ejercicio de las potestades supervisora y sancionadora en el marco del Mecanismo Único de Supervisión*, Thomson Reuters Aranzadi, 37.

² También conocidos como fondo de cobertura o fondo de inversión libre, es un fondo con menos limitaciones legales que otros instrumentos financieros, lo que deriva en una mayor flexibilidad, pero también en mayor riesgo. Peiro Ucha, A. (29 de abril de 2015). *Economipedia*. Recuperado el 30 de abril de 2022, de Hedge fund: <https://economipedia.com/definiciones/hedge-fund.html>

³ Varela Parache, M., y Varela Parache, F. (2008). La actual crisis financiera y los hedge funds. *Revista de Economía Mundial* (18), 169-182, 171.

⁴ Lara Ortiz, M. (2018). Visión crítica del sistema de competencias compartidas en el mecanismo único de supervisión. En J. González Vázquez, y J. Colino Mediavilla, *Cuestiones controvertidas de la regulación bancaria. Gobierno, supervisión y resolución de entidades de crédito* (págs. 57-90). Madrid: Wolters Kluwer, 69.

miembros de la Unión⁵. Este contexto puso de manifiesto el alcance internacional de los efectos de las perturbaciones financieras, ya que la comunitarización del negocio bancario implicó un desdibujamiento de las fronteras políticas que produjo contagios en entidades solventes, “situadas a miles de kilómetros de los focos de origen de la inestabilidad”⁶.

La crisis financiera originada en Estados Unidos se trasladó a la Unión Europea (en adelante, UE) a partir del año 2010 y acabó afectando tanto al sector bancario como a la economía real mediante un efecto dominó, haciendo que muchas entidades de crédito se vieran sobreexpuestas en unos mercados debilitados. Ello desembocó, a su vez, en una crisis de deuda soberana que impulsó el rescate con fondos públicos⁷ de entidades de crédito en dificultades por parte de varios Estados miembros lo que provocó una contribución inevitable al incremento de la deuda pública, dando lugar a la reducción de las inversiones y al incremento de la presión sobre la solvencia de los bancos.

Todo ello permitió demostrar que el enfoque tradicional basado en la aplicación de una normativa nacional era insuficiente y permitía “que los diferentes Estados miembros ejecutasen diversas prácticas y políticas supervisoras orientadas a beneficiar a los operadores nacionales”, dando pie al surgimiento de ventajas competitivas que conducían “a una carrera hacia el abismo”⁸. Todo ello permitió vislumbrar la existencia de mercados fragmentados necesitados de un procedimiento de supervisión integrado para garantizar la moneda única, el mercado interior y la estabilidad financiera⁹; quedando patente la ausencia de una autoridad supervisora única a escala europea, que había dado como resultado

⁵ Tomé Muguruza, B., Mates, N., Karakatsanis, G., Mrkalj, M., Kolas, Z., Gottman, M., Everett, T. (2016). *El Mecanismo Único de Supervisión: buen comienzo, pero tiene que seguir mejorando*, Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo, 13.

⁶ Esteban Ríos, J. (2020). La supervisión del sector bancario de la Unión Europea: ¿Un mecanismo único para controlarlos a todos? *Revista General de Derecho Administrativo*, 2.

⁷ El caso español es un claro ejemplo ya que, desde el año 2009, el volumen de recursos públicos y privados aportados al proceso de reestructuración bancaria es aproximadamente de 122.000 millones de euros, del cual se estima que unos 65.725 millones de euros son irrecuperables y se encuentran repartidos entre el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Esteban Ríos, J., *La supervisión...*, cit., 3.

⁸ Esteban Ríos, J., *La supervisión...*, cit., 2.

⁹ Según la conclusión del informe “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”, publicado el 26 de junio de 2012 por Herman Van Rompuy, presidente del Consejo de la UE, en cooperación estrecha con José Manuel Barroso, presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, Presidente del Eurogrupo y Mario Draghi, Presidente del BCE. Arranz Alonso, L. (2019). Aspectos legales del Mecanismo Único de Supervisión. En J. A. Ureña Salcedo, *La Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público* (págs. 15 - 34). Iustel, 16.

“diferencias sustanciales en los poderes que ostentan los supervisores nacionales en los diversos Estados miembros”¹⁰.

Con el objetivo de evitar futuras crisis, “romper el círculo vicioso entre bancos y emisores soberanos”¹¹, mantener la estabilidad financiera¹² y reforzar la confianza en el sector bancario, así como de encontrar una solución duradera para la zona euro, los líderes de la Unión anunciaron una regulación común de los bancos mediante una Unión Bancaria Europea¹³ cuyos pilares fundamentales fueran “una supervisión centralizada de los bancos de la zona euro, un mecanismo para garantizar que los bancos en quiebra fueran liquidados con un coste mínimo para los contribuyentes y la economía, y por último, un sistema armonizado de garantías de depósito”¹⁴, con el objetivo último de conseguir que el sector bancario fuese¹⁵:

- Más seguro: interviniendo en una fase temprana para evitar la quiebra de las entidades en dificultades y, si fuera necesario, garantizar su resolución eficiente.
- Más transparente: aplicando de manera coherente normativas y estándares administrativos comunes para la supervisión, reestructuración y resolución de las entidades de crédito.

¹⁰ Comisión Europea. (2009). *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, Bruselas, 41.

¹¹ La creación de la unión bancaria europea se anunció en una cumbre europea especial el 29 de junio de 2012. Posteriormente, el 5 de diciembre de 2012, el Consejo Europeo, en estrecha cooperación con los presidentes de la Comisión Europea, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo, publicó un informe titulado “Hacia una auténtica unión económica y monetaria”. Tomé Muguruza, B., Mates, N., Karakatsanis, G., Mrkalj, M., Kolas, Z., Gottman, M., Everett, T. (2016). *El Mecanismo...*, cit., 15.

¹² Es considerada en la actualidad como un bien público global García-Álvarez García, G. (2014). La construcción de una Unión Bancaria europea: la Autoridad Bancaria Europea y la Supervisión prudencial del Banco Central Europeo y el futuro Mecanismo Único de Resolución. En I. Fernández Torres, y J. Tejedor Bielsa, *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España, el modelo de regulación surgido de la crisis* (págs. 75-147). Aranzadi.

La estabilidad financiera como bien jurídico a proteger tiene dimensiones globales debido a que los mercados están globalizados. A pesar de que la armonización normativa internacional todavía se encuentra a día de hoy con diversas dificultades, la reforma europea tratada en este Trabajo supone un importante paso hacia la regulación internacional por su dimensión supranacional; así como porque en ella se han tenido en cuenta criterios internacionales surgidos de las reuniones del G-20 y del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, que acordó en diciembre de 2010 el “Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios” (Acuerdos de Basilea III), con la finalidad de evitar futuras crisis y mejorar la cooperación internacional, reforzando las exigencias cuantitativas y cualitativas de capital de los bancos. Lara Ortiz, M., *Visión crítica...*, cit., En J. González Vázquez, y J. Colino Mediavilla, *Cuestiones controvertidas de la regulación bancaria. Gobierno, supervisión y resolución de entidades de crédito* (págs. 57-90). Madrid: Wolters Kluwer.

¹³ La Unión Bancaria Europea está formada por el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y un sistema armonizado de garantía de depósitos.

¹⁴ Tomé Muguruza, B., Mates, N., Karakatsanis, G., Mrkalj, M., Kolas, Z., Gottman, M., Everett, T., *El Mecanismo...*, cit., 9.

¹⁵ *Banco Central Europeo*. (s.f.). Recuperado el 25 de marzo de 2022, de El Mecanismo Único de Supervisión: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.es.html>

- Más unificado: tratando del mismo modo las actividades bancarias nacionales y transfronterizas, desvinculando la salud financiera de las entidades de la situación de los países en que se encuentren.

Así, en septiembre de 2012, la Comisión Europea realizó una propuesta legislativa para la creación del Mecanismo Único de Supervisión (en adelante, MUS) y en diciembre de ese año el Consejo Europeo acordó los principales elementos del mecanismo. En poco más de un año, culminó el proceso legislativo con la aprobación del Reglamento 1024/2013, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Reglamento MUS). Así, el MUS es un sistema europeo de supervisión bancaria instaurado bajo la autoridad del Banco Central Europeo, aunque también conlleva una estrecha implicación por parte de los Estados miembros participantes. Sus objetivos principales son: garantizar y velar por la solidez y seguridad del sistema bancario europeo, reforzar y potenciar la integración y la estabilidad financieras en Europa; y lograr la coherencia de la supervisión.¹⁶

En consecuencia, “la creación del MUS en noviembre de 2014 se ha catalogado como el paso más importante hacia una mayor integración económica desde la creación de la Unión Económica y Monetaria”¹⁷.

3. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SUPERVISIÓN BANCARIA

El instrumento jurídico sobre el que se asienta el MUS es el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

Por su parte, el título competencial de la UE para la creación del MUS se encuentra plasmado en el artículo 127.6 TFUE¹⁸: “El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al

¹⁶ Arranz Alonso, L. (2019). *La Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público*, Iustel, 16 y Banco Central Europeo. (2014). *Guía de Supervisión Bancaria*, Frankfurt, 3.

¹⁷ Prólogo de Mario Draghi al Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE.

¹⁸ Este precepto se introdujo en el Tratado de Maastricht.

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”, precepto que, “pese a su brevedad, concentra múltiples previsiones tanto de índole subjetiva, como procedimental y material”¹⁹.

Asimismo, esta previsión se reproduce en el artículo 25.2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del BCE: “Con arreglo a cualquier decisión del Consejo adoptada en virtud del apartado 6 del artículo 105 del Tratado, el BCE podrá llevar a cabo funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguros.”

La supervisión bancaria se enmarca en la competencia compartida relativa al mercado interior y la protección de los consumidores (art. 4 TFUE), conforme a los principios de subsidiariedad²⁰ y proporcionalidad²¹, puesto que el artículo 127.6 TFUE se incluye en el capítulo segundo del Título VIII TFUE, relativo a la política monetaria. La normativa del Mecanismo de Supervisión le atribuye tareas específicas de supervisión sobre las entidades de crédito más significativas, que han de repartirse entre las autoridades europeas y estatales, y que deberán ejercerse cooperativamente. En torno a este título competencial han surgido dudas sobre su interpretación expansiva, señalando incluso que podría no ser suficiente para acoger al Mecanismo Único de Supervisión. Siguiendo el estudio realizado por José Luis Martínez López – Muñiz²² acerca de la naturaleza de esta competencia y los condicionamientos que de ello deriva respecto a su efectiva atribución, cabe hacer las siguientes precisiones.

En virtud de la clasificación general de competencias de la Unión dispuesta en los artículos 2 y siguientes del TFUE, la supervisión bancaria es una competencia compartida de carácter derivado. El artículo 127 comienza atribuyendo funciones al SEBC y al BCE -

¹⁹ Esteban Ríos, J., *La supervisión...*, cit., 6.

²⁰ De conformidad con el artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y puesto que se trata de un ámbito de competencia compartida de la Unión, “ésta intervendrá sólo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros (...) sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

²¹ El artículo 5.4 TUE indica que, en virtud de este principio, “el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”.

²² Martínez López-Muñiz, J. L. (2013). Revista de Estudios Europeos. *Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva Unión Bancaria y apuntes para su solución* (63), 79 - 114.

competencias de carácter originario, auténticas competencias directamente asignadas a la Unión– y, finalmente, en su apartado sexto otorga la posibilidad de que junto a esas funciones se le puedan atribuir al BCE, a mayores, “tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial”²³. Por tanto, las competencias relativas a la supervisión bancaria “no están atribuidas directamente por el Tratado, sino que éste se limita a habilitar su asunción en el artículo 127.6 TFUE” y, en consecuencia, “no forman parte en rigor de la exclusividad que el artículo 2 predica de las competencias sobre política monetaria relativas a lo que se ha acabado denominado el Eurogrupo”.

Por su parte, la política monetaria de la Unión Europea se distingue entre la ejercida respecto a los Estados del Eurosistema -competencia de carácter exclusivo y en la que juega un papel muy relevante el BCE puesto que corresponde a su Consejo de Gobierno y a su Comité Ejecutivo, en colaboración con los bancos centrales de los Estados del euro- y la ejercitable respecto a todos los Estados de la Unión -competencia de carácter compartido y con mucho menos alcance-. A pesar de la existencia de diversos preceptos cuya interpretación parece justificar que la supervisión bancaria se refiere a una u otra alternativa de las expuestas, finalmente se puede concluir que esta competencia podría ser aplicable a todos los Estados, pero con un régimen distinto. Así, las funciones monetarias otorgadas al BCE se establecen de modo obligatorio sólo para los Estados del euro, de lo que se deriva que lo mismo ocurrirá respecto a la supervisión bancaria como competencias que se le han otorgado a mayores; sin embargo, también existe una habilitación al resto de Estados que no tienen el euro para que puedan someterse a estas nuevas funciones del BCE si así lo desean. Todo ello comporta “una marcada diferencia en el régimen de la supervisión prudencial bancaria -dentro del mercado interior- entre el conjunto formado por los Estados del euro y los que decidan someterse a la nueva supervisión del BCE, y los demás que se mantengan fuera de ella, por más que siga actuando para todos la Autoridad Bancaria Europea”²⁴.

A mayores, se plantea desde una perspectiva jurídica la duda acerca de si, en aplicación del art. 127.6 TFUE -incluidos sus protocolos-, un Reglamento del Consejo puede modificar la organización dispuesta para el BCE en el TFUE y en el Protocolo sobre sus Estatutos. El citado precepto habilita a que un Reglamento del Consejo decida “encomendar al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las

²³ Martínez López-Muñiz, J. L., *Problemas...*, cit., 84 - 90.

²⁴ Martínez López-Muñiz, J. L., *Problemas...*, cit., 94.

entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros”; sin embargo, lo relativo a la estructura del BCE y de sus órganos rectores viene determinado por el TFUE siendo, en principio, susceptible de modificación sólo a través del procedimiento de modificación o reforma del Tratado. A pesar de ello, parece más adecuada la interpretación según la cual la legalidad de este diseño institucional se apoya en el principio “*qui potest plus, potest minus*”, en virtud del cual, si se acepta que un Reglamento del Consejo puede asignar funciones de supervisión al BCE, también deberá aceptarse que dicha norma pueda disponer una específica organización interna del BCE para el ejercicio de dicha tarea, siempre que se respete “la estructura básica de la entidad, contenida en el Derecho originario”, puesto que “la existencia de un poder comporta también la de cualquier otro razonablemente necesario para su ejercicio”²⁵.

En consecuencia, se puede afirmar que “el MUS se mantiene dentro de los límites que establece el artículo 127.6 TFUE”; no obstante, “las nuevas funciones que asume el BCE tienen una evidente relevancia, organizativa y funcional, que aconsejaría una modificación de los Tratados, que refleje nítidamente sus nuevos perfiles”²⁶.

En el contexto de crisis económica en que surgió el MUS, recurrir al artículo 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) como su base jurídica ofrecía claras ventajas ya que (i) permitía la transferencia de poderes de supervisión de los estados miembros al BCE sin necesidad de modificar el Tratado y (ii) hacía posible la atribución de amplias funciones ejecutivas discrecionales al BCE, evitando la denominada “doctrina Meroni”²⁷ del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que limita la delegación de funciones a las instituciones de la UE. Sin embargo, acudir a este precepto también daba lugar a una serie de limitaciones respecto a algunos elementos esenciales del mecanismo²⁸:

3.1. Limitaciones objetivas

Durante el proceso legislativo se plantearon dudas sobre el ámbito competencial que podría atribuirse al Banco Central Europeo ya que, por un lado, no era posible otorgarle la totalidad de las funciones supervisoras, y por otro lado surgían dudas acerca de la posible

²⁵ Laguna de Paz, J. C. (2022), *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, 307.

²⁶ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 307.

²⁷ Eman de la jurisprudencia del TJUE en los casos C-9/56 y C-10/56, Meroni/la Alta Autoridad, en la cual el tribunal señalaba “no pueden atribuirse a entidades autónomas no previstas en el Tratado competencias que impliquen el ejercicio de poderes discrecionales” porque ello suponía sobrepasar los límites que garantizaban el equilibrio constitucional e institucional relativo a la división de poderes.

²⁸ Arranz Alonso, L., *Aspectos legales...*, cit., 18.

transferencia de competencias ejecutivas a dicho organismo al referirse a políticas vinculadas a la supervisión prudencial²⁹.

Finalmente, se decidió optar por llevar al límite máximo³⁰ el artículo 127.6 TFUE, puesto que el Reglamento 1024/2013 encomienda al BCE prácticamente la totalidad de las funciones supervisoras directas en el caso de las denominadas entidades significativas, dejando tan solo a los supervisores nacionales las vinculadas a la protección de los clientes bancarios, la prevención del blanqueo de capitales o las actuaciones de las entidades en relación con los mercados de valores, según el Considerando 28 del Reglamento³¹.

3.2. Limitaciones subjetivas

El Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS en su artículo 2.20), de conformidad con el artículo 127.6 TFUE dispone la definición de entidad supervisada, entendiendo por tal las siguientes: a) una entidad de crédito³² establecida en un Estado miembro participante; b) una sociedad financiera de cartera³³ establecida en un Estado miembro participante; c) una sociedad financiera mixta³⁴ de cartera establecida en un Estado miembro participante en caso de que se cumplan ciertos requisitos³⁵, o d) una sucursal establecida en un Estado miembro participante por una entidad de crédito establecida en un Estado miembro no participante. De igual modo, se considerarán

²⁹ Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit. 20.

³⁰ Siguiendo las indicaciones del informe del presidente Van Rompuy.

³¹ Ugena Torrejón, R. (2014). The Single Supervisory Mechanism (SSM). *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 139-158.

³² El artículo 4.1.1 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 define la entidad de crédito como “una empresa cuya actividad consista en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia”.

³³ El artículo 4.1.20 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 entiende que una sociedad financiera de cartera es “una entidad financiera cuyas filiales sean, exclusiva o principalmente, entidades o entidades financieras, que cuente al menos con una entidad entre sus filiales y que no sea una sociedad financiera mixta de cartera”.

³⁴ El artículo 2.15 de 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, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero define la sociedad financiera mixta como “una empresa matriz que no sea al tiempo entidad regulada y que, junto con sus filiales, de las cuales por lo menos una ha de ser una entidad regulada con domicilio social en la Unión, y otras entidades, constituya un conglomerado financiero”. A este respecto se entiende que son entidades reguladas las entidades de crédito, las empresas de seguros, las empresas de reaseguros, las empresas de inversión, las sociedades de gestión de activos o un gestor de fondos de inversión alternativos.

³⁵ Los requisitos se encuentran recogidos en el artículo 2.21.b) del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS; y son los siguientes: la existencia de sede central en un Estado miembro participante y el hecho de que el coordinador del conglomerado financiero (en el sentido del artículo 10 de la Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sea una autoridad competente para la supervisión de entidades de crédito y sea además el coordinador en su función de supervisor de dichas entidades.

entidades supervisadas a efectos del MUS las entidades de contrapartida central³⁶ que tengan la condición de entidad de crédito; y también las entidades anteriormente mencionadas que formen parte de un conglomerado o grupo³⁷, siendo consideradas en su conjunto un grupo supervisado³⁸.

Así las cosas, se excluye del ámbito subjetivo de aplicación del Reglamento Marco del MUS a las empresas de seguros, teniendo ciertas implicaciones desde el punto de vista de la arquitectura institucional porque impide que se pueda adoptar a nivel europeo el modelo de supervisión conocido como *Twin Peaks*³⁹ sin una modificación previa del TFUE.

³⁶ El artículo 2.1 del Reglamento (UE) n.º 648/2012 define las entidades de contrapartida central como “personas jurídicas que intermedian entre las contrapartes de los contratos negociados en uno o varios mercados financieros, actuando como compradoras frente a todo vendedor y como vendedoras frente a todo comprador”

³⁷ Establecido únicamente en Estados miembros que han adoptado el euro.

³⁸ El artículo 2.21 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS, define el grupo supervisado como: “a) un grupo cuya empresa matriz es una entidad de crédito o una sociedad financiera de cartera con sede central en un Estado miembro participante; b) un grupo cuya empresa matriz es una sociedad financiera mixta de cartera con sede central en un Estado miembro participante, siempre que el coordinador del conglomerado financiero sea una autoridad competente para la supervisión de entidades de crédito y sea además el coordinador en su función de supervisor de dichas entidades, y c) distintas entidades supervisadas con sus respectivas sedes centrales en el mismo Estado miembro participante, siempre que las mismas estén afiliadas de forma permanente a un organismo central que las supervise y que radique en el mismo Estado miembro participante” (Esteban Ríos, *El Mecanismo Único de Supervisión: oportunidad, configuración y problemas planteados*, 2021).

³⁹ El modelo *Twin Peaks* (traducido como modelo de supervisores gemelos, de doble vértice o de picos gemelos) se trata de una organización basada en la distribución de las funciones supervisoras según los objetivos perseguidos con la actividad de control. De este modo, la organización se basa en dos pilares: (i) supervisores de la estabilidad macroprudencial -control de riesgos sistémicos y garantía de solidez del sistema- y microprudencial -asegurar la adecuada capitalización de las entidades- [“The first peak, the Financial Stability Commission, would ensure that there were adequate prudential measures to ensure the soundness of the system, the capital adequacy of Banks and control of risk” (Taylor M., *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, pp.1)], y (ii) protección de los consumidores e inversores -control de solvencia y honorabilidad profesional de los operadores- [“The second, the Consumer Protection Commission, would enforce conduct of business regulation to ensure that the consumer received a fair and honest service” (Taylor M., *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, pp.1)], con un órgano supervisor -que abarcará la totalidad de los sectores respecto a la tarea que tiene encomendada- diferente para cada pilar.

Existen distintas modalidades dentro de este esquema: (i) el modelo puro, en el que hay un banco central como supervisor encargado de las entidades y un supervisor de conducta de mercado, y (ii) el modelo híbrido en el que la supervisión prudencial está fuera del banco central. Existen también otros esquemas, como el de EEUU, en el que cada Estado tiene reguladores bancarios y de seguros, y a nivel federal varias agencias supervisan a los bancos comerciales, -sin embargo, se han observado deficiencias en él debido a la falta de información agregada relativa al conjunto del sistema financiero, según el informe Paulson, que propone la creación de tres organismos de supervisión encargados de la macro supervisión, la micro supervisión y las normas de conducta respectivamente, añadiendo a mayores otros dos reguladores secundarios que serían el Fondo Federal de Garantía de Depósitos y el regulador de emisiones de mercado-.

El modelo *Twin Peaks* “se justifica por la reducción de duplicidades [“The benefits of twin peaks are clear. The proposed structure would eliminate regulatory duplication and overlap, it would create regulatory bodies with a clear and precise remit, it would establish mechanisms for resolving conflicts between the objectives of financial services regulation, and it would encourage a regulatory process which is open, transparent, and publicity accountable” (Taylor M., *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, pp.16)] y la desaparición de potenciales conflictos de interés” -que surgen principalmente respecto a los requisitos de transparencia, que no siempre se encuentran alineados- entre los distintos objetivos de supervisión, ya que cada agencia supervisora se centra en un solo objetivo claro e independiente. Sin

3.3. Limitaciones geográficas

Las competencias del BCE, como Banco Central de los Estados miembros de la zona euro, se debían circunscribir a ese área geográfica, en lugar de toda la Unión Europea. Sin embargo, consciente de la interconexión existente entre las economías de la Unión Europea y de que la estabilidad financiera de la zona euro resultaba esencial para garantizar la estabilidad financiera de la Unión Europea en su conjunto, el legislador habilitó un mecanismo⁴⁰ que fomentaba la participación del resto de Estados miembros de la Unión Europea.

3.4. Limitaciones procedimentales

Surgen en relación al procedimiento especial de aprobación del Reglamento del MUS puesto que, si bien el artículo 127.6 TFUE abría la puerta a la atribución de nuevas competencias al BCE sin necesidad de modificar el Tratado, los legisladores contemplaron como mecanismo de contrapeso un procedimiento legislativo especial particularmente reforzado: la atribución de sus competencias debía ser aprobada por el Consejo mediante un reglamento adoptado por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE⁴¹.

A pesar de la dificultad que supone contar la unanimidad de todos los Estados miembros, la situación crítica del momento como consecuencia de la crisis económica y financiera permitió alcanzarla con gran rapidez. Ahora bien, no se puede pasar por alto el importante reto que supone la utilización de este procedimiento en caso de que en el futuro se quieran introducir modificaciones al reglamento.

embargo, también puede plantear defectos y dar lugar a la aparición de lagunas de control de la actividad si las competencias no se encuentran perfectamente delimitadas con carácter previo.

En Kindelán, A., de Mesa, L., y Vera Muñoz, M. (2009), *La Supervisión Financiera: funciones, modelos existentes y retos planteados por la crisis. La reforma europea*, Fundación de Estudios Financieros, 206; Martínez Parera, M. (abril de 2009), Organización de la supervisión financiera: ¿hacia un modelo twin peaks? (C. d. Madrid, Ed.) *La regulación de la Economía* (120), 20-28; Lastra, R. (2013), Modelos de regulación financiera en el derecho comparado. Organización por funciones twin peaks. En S. Muñoz Machado, y J. M. Vega Serrano, *Derecho de la Regulación Económica: Sistema bancario* (Vol. 10, pág. 271), iustel; y Taylor M. (1995), *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, London: Centre for the Study of Financial Innovation.

⁴⁰ “Para acceder al mecanismo de cooperación estrecha es necesario que el Estado miembro participante se comprometa a: velar porque su Autoridad Nacional acate todas las orientaciones e instrucciones de solicitudes formuladas por el BCE, proporcionar toda la información sobre las entidades de crédito establecidas en su territorio que el BCE puede requerir para llevar a cabo una evaluación global de dichas entidades con carácter previo a la Asunción de competencias, y adoptar la legislación legal pertinente. La participación de un Estado miembro en el MUS conlleva, igualmente su participación en el MUR” Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit., 22.

⁴¹ Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit., 24.

3.5. Limitaciones organizativas

Igual que ocurre con las limitaciones procedimentales, la atribución de competencias al BCE implicaba limitaciones en el diseño de la organización del mecanismo, principalmente vinculadas a la imposibilidad de que el legislador comunitario pudiese crear un nuevo órgano de gobierno del BCE que se encargase de la adopción de decisiones supervisoras ni alterar la composición del Consejo de Gobierno para dar cabida a los supervisores nacionales con voz y voto. La razón está en que los órganos rectores del BCE vienen definidos en el artículo 283 TFUE y, por consiguiente, no pueden modificarse mediante la adopción de normas de derecho derivado⁴².

En consecuencia, el máximo órgano de decisión del BCE, también en materia de supervisión, es el Consejo de Gobierno compuesto por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro. A mayores, el legislador comunitario creó el Consejo de Supervisión, introducido en el artículo 26 del reglamento MUS, como órgano interno sin funciones decisorias encargado de la planificación y ejecución de las funciones atribuidas al BCE y en materia de supervisión⁴³.

4. ENTIDADES SUJETAS A LA SUPERVISIÓN DEL MUS

Las funciones de supervisión bancaria pueden asignarse a la banca central o a las estructuras gubernamentales. Hay una serie de motivos que justifican su asignación al primero de ellos, pues se entiende que puede conseguirse una mayor independencia en el ejercicio de las funciones de supervisión, ya que las decisiones se basarían en criterios técnicos y de prudencia, huyendo de la oportunidad política⁴⁴. Estos motivos son principalmente de carácter económico debido a la consideración de que existe una “correlación directa entre la independencia y el valor del dinero”⁴⁵ y, en consecuencia, “una elevada independencia facilitaría que el BCE alcanzara su objetivo prioritario de mantener

⁴² Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit., 23.

⁴³ Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit., 23.

⁴⁴ Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 216.

⁴⁵ Rodríguez Caballé, A. M. (enero-abril de 2018). La rendición de cuentas del Banco Central Europeo como supervisor de las entidades financieras de crédito. *Revista vasca de Administración Pública* (110), 113-137, 120.

la estabilidad de precios”⁴⁶. Por lo tanto, la independencia no es tanto un fin en sí mismo, sino un elemento indispensable para lograr la citada estabilidad de precios⁴⁷.

Sin embargo, es necesario evaluar si las aspiraciones del modelo en lo relativo a la independencia se consiguen realmente. El BCE es una Administración independiente y, como tal, una de sus notas características es su pretendida autonomía funcional en el ejercicio de sus competencias respecto del jefe del Ejecutivo o del Gobierno, lo cual se consigue “limitando las facultades gubernamentales de nombramiento, destitución y dirección de sus órganos rectores. A cambio, suele preverse la intervención parlamentaria en los nombramientos y en el control de su actuación”⁴⁸. Así, su autonomía pretende conseguirse mediante la aplicación de las siguientes técnicas jurídicas.

En primer lugar, el reforzamiento de la legitimidad de origen de sus órganos directivos mediante (i) la elección de sus miembros por amplias mayorías parlamentarias o (ii) nombrando a sus miembros por el Gobierno, pero debiendo elegir “personas con perfiles profesionales indiscutibles”. A este respecto, el artículo 283 TFUE dispone que el Consejo de Gobierno del BCE, como principal órgano rector de la institución, estará formado por “los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro”. Para la elección de los miembros del Comité Ejecutivo -presidente, vicepresidente y otros cuatro miembros- prevé un sistema de elección en virtud del cual “serán nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo”.

En segundo lugar y respecto a la independencia personal, se refuerza la inamovilidad de sus órganos directivos blindando su estatus a través de diversos elementos: (i) causas tasadas de destitución -los miembros de los órganos rectores del BCE sólo podrán ser separados de su cargo si dejasen de cumplir los requisitos exigidos para el desempeño de sus funciones o hubiesen incurrido en falta grave-, (ii) mandatos superiores a los períodos legislativos -en concreto, el mandato de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE tendrá una duración de ocho años- y (iii) prohibición de reelección -el mandato de los miembros del Comité

⁴⁶ Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 120.

⁴⁷ Scheller, H. K. (2006). *Banco Central Europeo. Eurosistema*. Obtenido de El Banco Central Europeo. Historia, misión y funciones, pp.133.

⁴⁸ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 545.

Ejecutivo del BCE es de carácter no renovable⁴⁹. Por contra, se encuentran sujetos a un régimen de incompatibilidades que les exige exclusividad en el ejercicio de sus funciones.

En tercer lugar, la autonomía en el ejercicio de sus funciones. Las Administraciones independientes generalmente tienen personalidad jurídica propia -así es para el BCE, de acuerdo con el artículo 107.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)- y están dotadas de autonomía en diversos ámbitos:

- Autonomía funcional, que se materializa en que, en el ejercicio de sus funciones, no pueden solicitar o recibir instrucciones de ningún organismo, decidiendo por sí mismas qué asuntos investigan y tramitan, y estando sus actos sujetos a control judicial, pero no administrativo⁵⁰. A este respecto, los artículos 130 y 283.3 TFUE, y el artículo 7 de los Estatutos del SEBC y BCE establecen explícitamente la prohibición de que el BCE -y los bancos centrales nacionales, y los miembros de sus órganos rectores- acepte o solicite instrucciones de cualquier otro organismo, público o privado, nacional o internacional -sin perjuicio de poder solicitar información a dichos organismos o establecer diálogos con ellos⁵¹. La redacción de estos preceptos revela, a su vez, la existencia de una obligación de carácter bidireccional, pues se conjuga dicha prohibición con el compromiso por parte de las demás instituciones, órganos y organismos a respetar este principio⁵².
- Autonomía para la selección de su personal, sin interferencias gubernamentales. El artículo 36.1 de los Estatutos del BCE garantiza esta autonomía, puesto que “El Consejo de Gobierno, a propuesta del Comité Ejecutivo, establecerá las condiciones de contratación del personal del BCE”.
- Autonomía financiera, para evitar que el poder legislativo influya en su actuación a través de modificaciones de su presupuesto. En concreto, el BCE cuenta con sus propios recursos financieros e ingresos propios, su capital está suscrito y desembolsado por los bancos centrales nacionales y tiene su propio presupuesto, independiente del de la UE⁵³.

⁴⁹ Scheller, H. K., *El Banco...*, cit., 135.

⁵⁰ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 551.

⁵¹ Scheller, H. K., *El Banco...*, cit., 134.

⁵² Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 116.

⁵³ Scheller, H. K., *El Banco...*, cit., 136.

A mayores, esta independencia también se manifiesta en la legitimación que adquieren las administraciones independientes para impugnar la actuación del resto de entidades públicas, y en su sujeción a control parlamentario a través de informes anuales de actividad que deben remitir al Parlamento -el artículo 284.3 del TFUE establece la obligación del BCE de remitir un “informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo”- y de comparencias de su presidente ante las comisiones parlamentarias -el mismo precepto indica que “El Presidente del Banco Central Europeo y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo”-⁵⁴.

A pesar de todos los elementos que se acaban de exponer y la profesionalización y especialización al servicio objetivo de los intereses generales, y la separación entre las funciones de supervisión y gestión que reduce el potencial conflicto de intereses, “la experiencia demuestra que las garantías técnico-jurídicas que la legislación construye para garantizar la independencia de estas entidades tiene una virtualidad relativa”⁵⁵; lo cual deriva en que “el funcionamiento real de las autoridades independientes se aparte en muchos casos del diseño institucional al que aspiran”⁵⁶. Así, la conveniencia de su establecimiento “debe ponderarse a la vista de los bienes jurídicos en juego y de los resultados que quepa esperar de su funcionamiento”⁵⁷, y que, con sus limitaciones, “puedan contribuir a una más eficaz satisfacción del interés general, en ámbitos que requieren ser protegidos de la influencia gubernamental directa”⁵⁸.

4.1. Clasificación de entidades

Habiendo determinado quiénes son los sujetos objeto de supervisión y las limitaciones geográficas que resultan aplicables, es necesario distinguir dos grandes grupos en torno a los criterios de relevancia significativa⁵⁹: las entidades significativas y las entidades menos significativas.

⁵⁴ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 553.

⁵⁵ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 564.

⁵⁶ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 564.

⁵⁷ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 565.

⁵⁸ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 566.

⁵⁹ Se encuentran previstos en el artículo 6.4 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y en los artículos 50 a 72 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS.

4.1.1. Criterios de relevancia significativa

Los criterios giran en torno a tres ejes: el tamaño o dimensiones de la entidad, la importancia para la economía de la Unión o de cualquier Estado miembro participante y el carácter significativo de las actividades transfronterizas que desarrolle⁶⁰. Así, las entidades (o grupos) significativas son aquellas en las que se cumpla al menos alguno de los siguientes requisitos:

- El valor total de activos supere los 30.000 millones de euros en base consolidada a cierre de ejercicio, por ser considerados los operadores de mayores dimensiones establecidos en los Estados miembros más grandes. En el supuesto de que se esté valorando este requisito respecto de un grupo, se partirá de sus activos totales de acuerdo con la información prudencial consolidada a cierre de ejercicio⁶¹; mientras que los activos totales de las sucursales de una entidad de crédito establecida en un Estado miembro no participante se evaluarán a partir de datos estadísticos⁶² de obligatoria presentación.
- Sus activos totales suponen más del 20% del PIB⁶³ del Estado miembro participante que es sede de la matriz del grupo o en el que está establecida la entidad y son iguales o superiores a 5.000 millones de euros, fijándose con carácter acumulativo y constituyéndose como límites superior e inferior, de carácter relativo y absoluto. Este doble requisito permite supervisar a entidades de dimensiones medianas que se ubican en Estados miembros más pequeños. A mayores se prevén otros criterios de carácter cualitativo también vinculados a la importancia económica para la Unión o un Estado miembro, la trascendencia para sectores económicos concretos, la interconexión con la economía, la sustituibilidad del operador o la complejidad de carácter estructural, operativa o de negocio de la entidad o grupo supervisado.

⁶⁰ Pernías Solera, S. (2015). Tesis Doctoral. *Los mecanismos de prevención y gestión de crisis bancarias*, Universidad Nacional de Educación a distancia, 555.

⁶¹ Según el artículo 51.2 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, en el caso de que no se pudiesen determinar los activos totales, su valor se determinará de acuerdo con las últimas cuentas anuales consolidadas y auditadas que se hubiesen elaborado conforme a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Si éstas tampoco estuvieran disponibles, se recurrirá a las cuentas anuales consolidadas preparadas de conformidad con la legislación contable nacional que resulte aplicable. Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 404.

⁶² Según el Reglamento (CE) n.º 25/2009 del Banco Central Europeo, de 19 de diciembre de 2008, relativo al balance del sector de las instituciones financieras monetarias (BCE/2008/32).

⁶³ El Producto Interior Bruto a tener en cuenta será el publicado por Eurostat para ese año natural, de acuerdo con el Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

- Los grupos que, contando con un valor mínimo de activos superior a 5.000 millones de euros, y teniendo entidades de crédito filiales en más de un Estado miembro participante, tengan activos o pasivos transfronterizos que superen una proporción del 20% respecto de sus activos y pasivos totales.
- Haber solicitado o requerido al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)⁶⁴ la obtención de su asistencia financiera directa⁶⁵, sin tener que esperar por la respuesta de este⁶⁶.
- Como cláusula de cierre, las tres entidades de mayor tamaño⁶⁷ de cada Estado.

Respecto a los grupos, se clasificarán teniendo en cuenta que los criterios adquirirán un carácter de vis expansiva⁶⁸, valorando sus datos consolidados. La consideración de un grupo como significativo dará lugar a que también sean calificadas así a nivel individual sus sucursales y filiales siempre que estén establecidas en los Estados participantes - cumplimiento del requisito geográfico- y puedan ser consideradas entidades supervisadas - cumplimiento del criterio subjetivo⁶⁹. Por su parte, si una entidad es integrante de un grupo y éste no puede calificarse como grupo supervisado aplicando los criterios, habrá de determinarse si dicha entidad puede calificarse en sí misma como significativa evaluando sus cuentas individuales.

En atención a las filiales de entidades de crédito con sede central en un Estado miembro no participante o en un tercer país pero establecidas en uno o varios Estados miembros, éstas serán evaluadas de forma individual como si fuesen entidades independientes a los efectos de comprobar si cumplen los criterios⁷⁰. Asimismo, según el apartado segundo del artículo 42 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS, se evaluarán también por separado “las filiales establecidas en un Estado miembro participante, las pertenecientes a un grupo cuya empresa matriz tenga su sede central en un Estado miembro no participante o en un

⁶⁴ El criterio se refiere concretamente al MEDE, por lo que no cabría considerar significativas a entidades o grupos que hayan solicitado o reciban ayudas públicas por otras vías distintas.

⁶⁵ Se encuentra regulado en los artículos 61 a 64 del Reglamento n.º 468/2014.

⁶⁶ Este requisito se relaciona con la aparición de un cierto grado de desconfianza en la capacidad de control de las autoridades nacionales por no haber sabido mantener la solvencia de las entidades que requieren asistencia. Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 409.

⁶⁷ Para su determinación, se aplicarán los criterios fijados en los artículos 50 a 55 del Reglamento n.º 468/2014, siendo los mismos que para la determinación del tamaño por el primer criterio establecido.

⁶⁸ Será suficiente con calificar al grupo como significativo para proceder a supervisar a todos sus integrantes, con independencia de que éstos cumplan o no los requisitos individualmente.

⁶⁹ Según el artículo 40.2 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS.

⁷⁰ Según el artículo 42.1 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS.

tercer país, y las no pertenecientes a un grupo supervisado dentro de los Estados miembros participantes”.

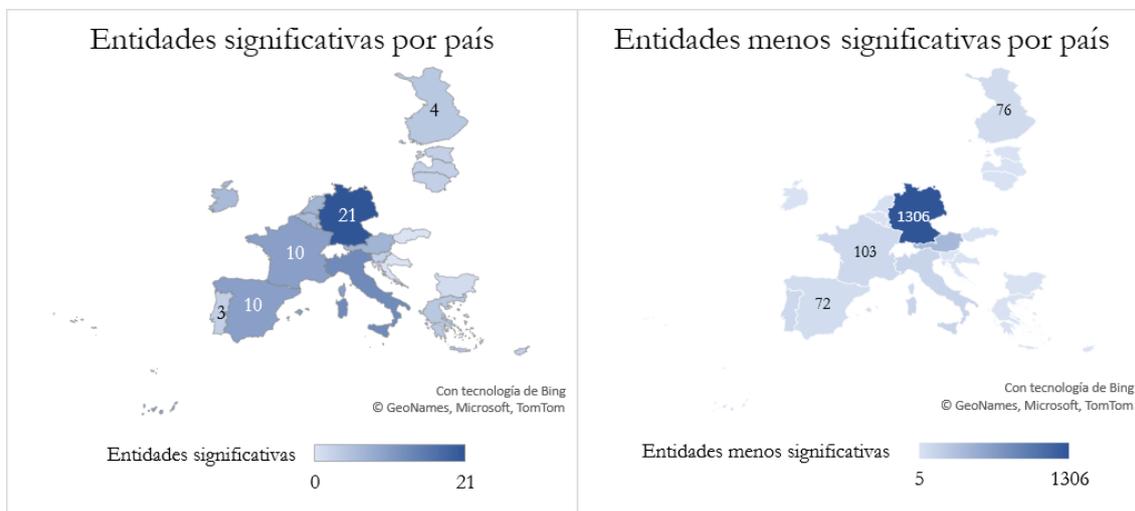


Ilustración 1: Entidades significativas y menos significativas por país. Fuente: Lista de entidades supervisadas del Banco Central Europeo.

En consecuencia, tendrán la consideración de entidades menos significativas las que no sean consideradas como significativas.

4.1.2. Procedimiento de clasificación

En primer lugar, será necesaria la verificación de la concurrencia de los criterios por parte del Banco Central Europeo siguiendo las reglas y procedimientos específicos. Antes de adoptar una decisión expresa mediante resolución motivada sobre la clasificación de las diversas entidades, le dará tanto a ellas como a las autoridades nacionales pertinentes afectadas la posibilidad de formular alegaciones. Posteriormente, se les notificará por escrito a ambos⁷¹, operando a partir de este momento de forma automática⁷². Sin embargo, para que dé comienzo la actuación de supervisión por parte del Mecanismo Único de Supervisión es necesario que trascurra al menos un mes desde la notificación⁷³, pudiendo disponerse un plazo superior que en ningún caso podrá exceder de doce meses.

⁷¹ En el caso de tratarse de un grupo consolidado, será suficiente con notificarlo a la entidad supervisada al máximo nivel, siendo ésta la que deberá comunicarlo al resto de integrantes.

⁷² Con la excepción del requisito relativo a la solicitud o requerimiento de asistencia financiera al MEDE, que funciona de por sí automáticamente según el artículo 63.1 del Reglamento (UE) n.º 468/2014.

⁷³ Este plazo se reduce a una semana en caso de que una entidad o grupo se haya considerado como significativo en virtud del requisito de solicitud u obtención de asistencia financiera al MEDE.

Respecto al fin de la clasificación de una entidad o grupo como significativos por dejar de cumplir los requisitos que habrían permitido con anterioridad su categorización -dando lugar a que sea considerada una entidad menos significativa-, la decisión será tomada por el BCE. Existe un deber de notificación⁷⁴ con al menos un mes de antelación respecto a la fecha fijada para el cese de la supervisión directa -que será fijada por el BCE-, yendo su decisión dirigida tanto a la propia entidad como a la autoridad nacional pertinente, en la que se deben plasmar los motivos que justifican el cese y pudiendo ambas formular las alegaciones que estimen pertinentes.

A efectos de comprobar si las entidades o grupos siguen cumpliendo los requisitos para ser considerado entidad significativa, el BCE las revisará como mínimo una vez al año. Con el objetivo de dotar de una cierta estabilidad a la clasificación de entidades o grupos respecto a su relevancia significativa, así como también a efectos de una mejor planificación, no se deberá modificar la clasificación con una frecuencia superior a una vez cada doce meses excepto si concurren circunstancias especiales relativas a una alteración sustancial⁷⁵ y no transitoria de los requisitos⁷⁶. Por su parte, también realizará al menos una revisión anual respecto de las entidades o grupos considerados no significativos para comprobar si es necesario cambiar su clasificación.

Por último, conviene hacer referencia al régimen para actualizar la relevancia significativa de las tres entidades más relevantes de un Estado miembro participante. Antes del 1 de octubre de cada año natural, las autoridades nacionales deben informar al BCE de cuáles son las tres entidades más relevantes establecidas en cada uno de ellos, facilitando un perfil de riesgo y un historial de supervisión si alguna de ellas no se ha considerado todavía significativa; y a más tardar en esa fecha el BCE determinará si deben clasificarse como significativas, así como también si alguna de las consideradas significativas en el año anterior debe dejar de serlo. Con el objetivo de evitar una alternancia brusca de esta clasificación, para clasificar a una entidad como significativa será necesario que cumpla alguno de los requisitos durante un año; mientras que para reclasificar a una entidad o

⁷⁴ De nuevo, en el caso de tratarse de un grupo consolidado, será suficiente con notificarlo a la entidad supervisada al máximo nivel, siendo ésta la que deberá comunicarlo al resto de integrantes

⁷⁵ Estas alteraciones sustanciales por circunstancias especiales o excepcionales que pueden dar lugar a un cambio de clasificación, según el artículo 52.1 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS: fusión de dos o más entidades de crédito, la venta o transmisión de una línea de negocio relevante, la transmisión de acciones de una entidad de crédito de forma que deje de pertenecer al grupo supervisado al que pertenecía, la decisión de llevar a cabo la liquidación ordenada de la entidad o grupo supervisados, y cualquier otra situación equiparable a las anteriores. Se estructura de forma abierta, pudiendo afectar no sólo al tamaño sino también al resto de requisitos, según el Considerando 40.

⁷⁶ Según el artículo 43 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS.

grupo significativos como menos significativos será necesario que no se cumplan los requisitos durante tres años naturales consecutivos⁷⁷. Cuando se produce una reclasificación, existe un deber de colaboración estrecha entre autoridades nacionales competentes y el BCE para facilitar una transferencia de competencias ordenada.

4.2. Reparto de competencias entre el BCE y las autoridades de los Estados miembros

El artículo 6 del Reglamento establece que el MUS es un “sistema integrado” de supervisión formado por el BCE y los Bancos Centrales Nacionales, entre los que debe prevalecer un deber general de cooperación de buena fe. Por su parte, los artículos 14 y ss. del Reglamento UE 1024/2013 fijan las competencias específicas de ambos y se refieren a diferentes procedimientos administrativos especiales que se encuentran regulados en el Reglamento (UE) 468/2014, ampliando la regulación desde el punto de vista procedimental⁷⁸.

Partiendo de una panorámica general, las competencias atribuidas al Mecanismo Único de Supervisión se pueden clasificar en tres grupos:

- Procedimientos comunes relativos a la autorización y revocación de autorizaciones de las entidades de crédito, así como la evaluación de adquisiciones de participaciones significativas o cualificadas de crédito.
- Supervisión microprudencial de las entidades de crédito.
- Supervisión macroprudencial destinada a prevenir o mitigar riesgos de naturaleza sistémica que puedan amenazar estabilidad financiera.
- Potestad sancionadora ante el incumplimiento del derecho aplicable.

⁷⁷ Según el artículo 47 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS. Esta fórmula es directamente válida respecto de los requisitos de relevancia significativa relativos al tamaño, la importancia para la economía de la Unión o de un Estado miembro participante, o la importancia de las actividades transfronterizas. Sin embargo, en lo relativo al requisito de asistencia financiera directa del MEDE, se adoptará la medida de reclasificación si no concurre ningún otro requisito y si se da, además, alguna de las dos circunstancias siguientes: que se hubiera denegado la solicitud de asistencia financiera, o si la ayuda solicitada o recibida se hubiera reembolsado en su totalidad o hubiera concluido, siendo necesario esperar al transcurso de tres años naturales desde cualquiera de los dos momentos enunciados. No será necesario respetar el plazo de tres años naturales consecutivos si tiene lugar alguna de las circunstancias excepcionales expuestas en la nota número 30.

⁷⁸ Lara Ortiz, M. (2018). *La supervisión Bancaria Europea*. Mc Graw Hill, 119.

4.2.1. Competencias del BCE

Respecto a los procedimientos comunes, el BCE asume la competencia directa⁷⁹ para aplicarlos a todas las entidades de crédito del MUS, independientemente de su relevancia significativa; esto es, se encarga de conceder y revocar las autorizaciones a entidades de crédito, y de evaluar las adquisiciones y ventas de participaciones cualificadas en una entidad de crédito.

En lo relativo a la supervisión microprudencial, el BCE ejerce de manera directa la supervisión de las entidades de crédito significativas⁸⁰ y también los poderes prudenciales que, aunque no figuren en la normativa comunitaria, se hayan atribuido a los supervisores en virtud de la ley nacional y se refieran a las tareas de supervisión atribuidas al BCE⁸¹. Asimismo, el BCE tiene otorgada la supervisión indirecta de las entidades de crédito menos significativas⁸² respecto a las cuales puede emitir reglamentos, directrices o instrucciones generales dirigidos a las ANCs, así como también realizar solicitudes de información e inspecciones in situ o incluso asumir la supervisión directa de entidades menos significativas cuando sea necesario⁸³.

Por último, el BCE tiene la potestad sancionadora respecto a las entidades de crédito significativas por incumplimientos de derecho comunitario directamente aplicable⁸⁴, y respecto a las entidades de crédito menos significativas por incumplimiento de decisiones o del Reglamento del BCE.

4.2.2. Competencias de las ANCs

Respecto a los procedimientos comunes, a las autoridades nacionales competentes les corresponde la recepción de las solicitudes, su análisis y posterior elaboración de un proyecto de decisión que se propondrá al BCE.

En lo relativo a la supervisión microprudencial, las ANCs ejercen de manera directa la supervisión de las entidades de crédito menos significativas. Respecto a las entidades

⁷⁹ Según el artículo 4.1 a) y c) en relación con los artículos 14 y 15 del Reglamento MUS, desarrollados en los artículos 73 y siguientes del Reglamento 468/2014.

⁸⁰ Según el artículo 6.4 del Reglamento MUS.

⁸¹ Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit., 31.

⁸² Según el artículo 6.5 del Reglamento MUS.

⁸³ Según el artículo 6.5 b) del Reglamento MUS y el artículo 67 y ss. del Reglamento 468/2014.

⁸⁴ Según el artículo 18 del Reglamento MUS.

significativas, asisten y cooperan con el BCE⁸⁵ mediante su participación en los equipos conjuntos de supervisión⁸⁶ y en otro tipo de labores supervisoras.

En atención a la potestad supervisora, las autoridades nacionales son competentes para sancionar a las entidades de crédito significativas por incumplimientos de la normativa nacional que trasponga directivas comunitarias; por infracciones imputables a sus cargos de administración y dirección y para imposición de sanciones no pecuniarias⁸⁷; y respecto a las entidades de crédito menos significativas tan solo en algunos casos previa instrucción del BCE.

5. PRINCIPIOS DE SUPERVISIÓN

El Mecanismo Único de Supervisión sustenta su actuación en nueve principios⁸⁸, que inspiran y guían todas las actuaciones de las autoridades que lo integran para lograr un eficaz funcionamiento del sistema. Son los siguientes⁸⁹:

1. Aplicación de las mejores prácticas

Se aplican no solo las mejores prácticas sino también los procedimientos más avanzados en materia de supervisión existentes en Europa para la consecución de los objetivos fijados mediante los instrumentos previstos y las competencias asumidas. Ello se encuentra reforzado por la colaboración de las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión de los Estados miembros, aportando su experiencia para garantizar la solidez y seguridad del sector bancario y permitiendo en su conjunto una constante revisión de los procesos a fin de introducir posibles mejoras.

2. Integridad y descentralización

Para lograr resultados óptimos en la supervisión en términos de obtención de información y conocimientos especializados, todos los participantes del MUS, tanto el BCE como las

⁸⁵ Según el artículo 6.2 del Reglamento MUS y el art. 20 del Reglamento 468/2014.

⁸⁶ Según el artículo 3 del Reglamento 468/2014.

⁸⁷ Según el artículo 18.5 del Reglamento MUS.

⁸⁸ Según la Guía de Supervisión Bancaria publicada en el año 2014, siendo tales principios una adaptación de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz del Comité de Basilea (2012); en concreto, de los expuestos entre el número primero y el décimo tercero, puesto que los posteriores hasta el veintinueveavo se refieren a los requisitos prudenciales que deben cumplir los bancos y vienen desarrollados en el “Single Rule Book”.

⁸⁹ Banco Central Europeo, *Guía de Supervisión Bancaria*, cit., 8-11.

autoridades nacionales competentes, cooperan entre sí. Además, los procedimientos se encuentran organizados de tal manera que permiten evitar duplicidades y garantizan la integridad del sistema, permitiendo al Mecanismo que se beneficie de la cercanía que las autoridades nacionales tienen respecto a las entidades de crédito supervisadas que se encuentran localizadas en su país, garantizando asimismo la homogeneidad en la toma de decisiones cuando éstas son adoptadas finalmente por el Banco Central Europeo.

Sin embargo, el único responsable del buen funcionamiento del Mecanismo es BCE, puesto que la actuación de las autoridades nacionales competentes se centra en el análisis de las entidades menos significativas como consecuencia del principio de descentralización, como se deriva de la Sentencia de 16 de mayo de 2015 del Tribunal General de la Unión Europea (asunto T-122/15, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE): “cabe concluir que el Consejo delegó en el BCE una competencia exclusiva para ejercer las funciones del artículo 4, apartado 1, del Reglamento de base y que el único fin que se persigue con el artículo 6 del mismo Reglamento es el de permitir que las autoridades nacionales ejerzan esa competencia de forma descentralizada, con arreglo al MUS y bajo la vigilancia del BCE, respecto de las entidades menos significativas y en relación con las funciones del artículo 4, apartado 1, letras b) y d) a i), del Reglamento de base.”

3. Separación de tareas

Vinculado al principio anterior y con el objetivo de evitar conflictos de interés, pero en la única esfera del BCE, se garantiza la separación de tareas relativas a la supervisión respecto del resto de funciones que tiene encomendadas en el artículo 127.1 TFUE relativas al mantenimiento de la estabilidad de precios, definir y ejecutar la política monetaria, realizar operaciones en divisas, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pagos; así como emitir billetes euro, funciones estadísticas y contribuir a la estabilidad del sistema financiero.

Así, el artículo 25 del Reglamento n.º 1024/2013 señala que al ejercer las funciones supervisoras, el BCE perseguirá únicamente los objetivos establecidos en el mismo, “sin perjuicio y con independencia de sus funciones de política monetaria y de sus demás funciones”. Por su parte, la Decisión del BCE 2014/39 de 17 de septiembre de 2014, sobre la aplicación de la separación entre las funciones de política monetaria y supervisión, y desde la perspectiva organizativa, establece que el personal que interviene en las funciones supervisoras debe estar separado del resto del personal del BCE y formar parte de una

estructura jerárquica diferente; y, además, el Consejo de Gobierno debe convocar reuniones completamente separadas y diferenciadas para tratar los asuntos monetarios y los relativos a la supervisión. Por último, y para el caso en que pudieran surgir conflictos entre ambas áreas, el Reglamento del BCE 673/2014 de 2 de junio de 2014 creó una Comisión de Mediación⁹⁰.

4. Homogeneidad dentro del MUS

Con el objetivo de evitar las distorsiones de trato o la fragmentación, así como para consolidar la idea de sistema único de supervisión, se aplican los principios y procedimientos previstos de forma armonizada (respetando el principio de proporcionalidad expuesto posteriormente) a todas las entidades de crédito de todos los Estados miembros participantes en el MUS.

5. Coherencia con el Mercado Único

El Mecanismo Único de Supervisión cumple el código normativo único⁹¹ y contribuye a su desarrollo junto a la Autoridad Bancaria Europea (ABE), facilita un mejor tratamiento de los riesgos sistémicos en Europa e integra la función de supervisión no solo en los Estados participantes sino también en aquellos Estados miembros de la UE que no hayan adoptado el euro y que deseen desarrollar una cooperación más estrecha mediante su participación en el mecanismo.

6. Independencia

Con el fin de potenciar la confianza en el ejercicio de la función pública de supervisión de entidades de crédito, así como respecto al resto de competencias que ha asumido el MUS, se pretende garantizar la independencia de la institución respecto de otros órganos de la Unión o Gobiernos de los Estados miembros a través de un reparto estricto de las tareas de supervisión, así como también mediante el seguimiento de unas normas de responsabilidad, a lo que se suma una obligación de rendición de cuentas a nivel nacional y europeo.

La independencia institucional del BCE respecto al ejercicio de las funciones supervisoras se encuentra recogida en el artículo 19 del Reglamento MUS, en términos similares a como

⁹⁰ Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit., 25-26.

⁹¹ El código normativo único es conocido como “Single Rule Book”.

lo hace el artículo 130 TFUE, pero dirigido concretamente al Consejo de Supervisión. Sin embargo, este reconocimiento expreso de independencia no ha estado exento de objeciones, que suelen ir encaminadas a discutir si “la independencia en política monetaria y en materia de supervisión debe ser tratada de forma diferente, todo por el margen más amplio de discrecionalidad en política de supervisión bancaria, así como en la incidencia que tiene respecto a los particulares”⁹². Esta mayor discrecionalidad en el ejercicio de la función supervisora, según Laguna de Paz⁹³, se debe a tres razones: (i) la información acerca de los riesgos que afrontan las entidades financieras siempre es limitada -puesto que el análisis de las entidades es de carácter selectivo, basado en muestras y pronósticos, y con diferente intensidad en función del potencial de riesgo de cada una-, (ii) los criterios de medición de riesgos son falibles -ya que en algunos casos se apoyan en convenciones- y (iii) la evolución macroeconómica resulta siempre imprevisible -lo cual explica que el supervisor deba valorar la solvencia de la entidad basándose en la estadística-.

Por su parte, la independencia funcional -entendida como la autonomía para definir su propio objetivo- respecto a la supervisión adquiere una doble perspectiva: ad extra y ad intra. La independencia funcional ad extra “es aquella que se proyecta respecto a terceros, intentando salvaguardar cualquier injerencia externa que pueda afectar a la actuación del BCE”, y es posible observarla a través de diversas manifestaciones, como son: (i) la ausencia en el derecho de la Unión de un concepto de estabilidad financiera⁹⁴ -objetivo perseguido mediante la supervisión bancaria-, lo que permite al BCE definir subjetivamente “qué debe entenderse por solidez, seguridad o liquidez del sector bancario”⁹⁵, y (ii) la potestad del BCE para elegir los instrumentos que estime necesarios para la consecución de sus objetivos, “con la indeterminada limitación de que estos siempre sean conformes a una economía de mercado abierta y de libre competencia”⁹⁶. Por su parte, a la independencia ad intra se refiere el artículo 25 del Reglamento MUS y se proyecta en el seno de las funciones propias del Banco Central, de manera que el BCE deberá llevar a cabo las funciones de supervisión prudencial “sin perjuicio y con independencia de sus funciones de política monetaria y de sus demás funciones”.

⁹² Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 117.

⁹³ Laguna de Paz, J. C. (2014). El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria. *Revista de Administración Pública* (194), 49-77, 72-73.

⁹⁴ Por su parte, el Comité de Basilea establece que el objetivo principal de la supervisión bancaria es “promover la seguridad y solidez de los bancos y el sistema bancario”, a pesar de reconocer que el supervisor bancario puede tener objetivos múltiples y no sólo la estabilidad financiera.

⁹⁵ Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 118.

⁹⁶ Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 119.

A pesar de esta configuración en torno a la independencia de la función supervisora del BCE, sigue presente la posibilidad que se expuso anteriormente relativa a que la aplicación de las previsiones normativas que pretenden lograr la independencia de la institución no garantiza que ésta vaya a conseguirse plenamente.

7. Control democrático

En primer lugar, es conveniente delimitar el concepto de control democrático, diferenciándolo de la responsabilidad política. Así, el control democrático se refiere a la posibilidad que tienen los ciudadanos -a través de sus representantes- de definir y escoger los objetivos y funciones que desempeña el BCE respecto a la política de estabilidad financiera y de supervisión, mientras que la responsabilidad política -estrechamente vinculada con (i) la clarificación y clasificación de sus objetivos, (ii) la existencia de una transparencia real y (iii) las relaciones con el Parlamento Europeo- alude a la capacidad de supervisión y control por parte de las demás instituciones⁹⁷.

El control democrático se establece como contrapartida respecto a los principios de independencia y responsabilidad -que permiten una actuación autónoma y una capacidad de adopción de decisiones sin injerencias políticas ni de los operadores económicos-, implicando la necesidad de explicar y justificar a qué responden las actividades del BCE o en base a qué argumentos se toman las decisiones adoptadas⁹⁸, más aún si se tiene en cuenta que “las decisiones sobre la supervisión de las entidades financieras son más propensas a tener en cuenta elementos subjetivos que las adoptadas en el ámbito de la política monetaria”⁹⁹.

Ahora bien, gran parte de la doctrina señala “la necesidad de compaginar un estatuto jurídico independiente con mecanismos de control, entendiendo que la justificación económica de la independencia resulta insuficiente para desproveer al BCE de responsabilidad política”¹⁰⁰. Así las cosas, el artículo 284.3 TFUE establece la obligación del BCE de rendir cuentas sobre la gestión realizada (accountability) que debe ser vista como “un complemento de la independencia, que permite al gobierno -y a la sociedad en su

⁹⁷ Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 122.

⁹⁸ Goodhart, C., y Lastra, R. (2018). Populism and Central Bank Independence. *Open Economies Review*, 49-68.

⁹⁹ Olesti Rayo, A. (2014). La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (48), 403-442, 436.

¹⁰⁰ Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 124.

conjunto- supervisar las actuaciones de la autoridad”¹⁰¹ y, más concretamente en el ámbito de la supervisión, “la accountability de los supervisores debe ser aceptada como condición sine qua non del buen gobierno y garante de la independencia de supervisión”¹⁰². En consecuencia, “la independencia y la rendición de cuentas son dos caras de la misma moneda”¹⁰³.

El propio Banco Central se refiere -sin perjuicio de otras definiciones del término¹⁰⁴- a la rendición de cuentas como “la obligación legal y política de un banco central independiente de justificar y explicar sus decisiones a los ciudadanos y a sus representantes electos”¹⁰⁵, respecto a la cual existe la posibilidad de adoptar sanciones en caso de incumplimiento de sus funciones, de manera que “debe considerarse la responsabilidad como un elemento que responde a la necesidad de una verdadera rendición de cuentas ante la institucionalidad competente que todo órgano de funciones públicas debe cumplir en cualquier sistema democrático”¹⁰⁶.

Esta obligación de rendición de cuentas se materializa, según el precitado precepto del TFUE -y el artículo 15.3 de los Estatutos del SEBC y del BCE- en la elaboración de un informe anual “sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso”, que se remitirá al Parlamento Europeo -como representante de los ciudadanos de la Unión- y al Consejo de la UE -como representante de los Gobiernos de los Estados miembros-, pero también a la Comisión.

¹⁰¹ Briault, C., Haldane, A., y King, M. (1996). Independence and Accountability. *Bank of England, Working paper* (49), 42.

¹⁰² Athanassiou, P. (2011). Financial sector supervisor's accountability a European perspective. *Legal Working paper BCE* (12), 4.

¹⁰³ Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 114.

¹⁰⁴ Otras aproximaciones al concepto de accountability o rendición de cuentas han sido aportadas por diversos autores, entre las que destacan las siguientes. (i) “La rendición de cuentas significa que las personas, los organismos y organizaciones, con independencia de su naturaleza tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones” (Suárez Robledano, J. M. (2015). La rendición de cuentas como principio general del Derecho. *Revista Española de Control Externo* (50), 11-55, 28); (ii) Genéricamente, “la rendición de cuentas es una relación entre dos grupos de personas u organizaciones en que existe un compromiso a mantenerse informados, y ofrecerse explicaciones de las decisiones tomadas, así como a imponer sanciones” (Schmitter, P. C. (2014). The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy*, 15(4), 47-60, 47); (iii) Más concretamente respecto a la rendición de cuentas del BCE, “la rendición de cuentas del BCE exige que sea responsable de los procesos y los resultados de la política monetaria, así como que sea capaz de explicar sus acciones e incluya mecanismos de sanción por la conducta del banco central” (Ullrich, K. (2007). Introducing Instruments of Central Bank Accountability in Monetary Union. *Open Economies Review*, 18(3), 239-262, 242).

¹⁰⁵ Banco Central Europeo. (2002). *Boletín Mensual. Noviembre*. Frankfurt am Main, 45.

¹⁰⁶ Dalmau, R. (2005). *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 209.

A mayores, el BCE ha desarrollado en el artículo 20 del Reglamento 1024/2013 un marco de rendición de cuentas sólido y exhaustivo -descrito en un Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el BCE, y en un Memorandum de Entendimiento entre el Consejo de la Unión Europea y el BCE- que excede los contenidos del Tratado. De este modo, añade que el informe anual deberá presentarse también al Eurogrupo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, e incluirá “información sobre la evolución prevista de la estructura y el importe de las tasas de supervisión”¹⁰⁷. También establece otros canales para llevar a cabo la rendición de cuentas: (i) la obligación de audiencia, que se materializa en tres tipos de comparecencia en función de su naturaleza: audiencias ordinarias, intercambios ad hoc de puntos de vista acerca de cuestiones de supervisión y reuniones confidenciales -referentes a las tareas de supervisión y celebradas a puerta cerrada-, (ii) las preguntas escritas formuladas al presidente del Consejo de Supervisión por los miembros del Parlamento Europeo, del Eurogrupo y de los Parlamentos nacionales y (iii) obligaciones de transparencia, según las cuales el BCE deberá facilitar al Parlamento un registro detallado y significativo de los procedimientos del Consejo de Supervisión, así como una lista anotada de las decisiones adoptadas¹⁰⁸.

8. Enfoque basado en los riesgos

La base de la supervisión se fija en la existencia de riesgo de quiebra, así como en el daño que dicha quiebra podría ocasionar respecto a la estabilidad financiera del conjunto de Estados miembros participantes. A efectos de garantizar un uso adecuado de los recursos, cuando el MUS perciba un incremento de este riesgo, aumentará el grado de supervisión que está realizando respecto a las entidades de crédito en cuestión centrándose en ellas hasta lograr una mayor eficiencia hasta conseguir regresar a una situación de riesgo atenuado; basando su actuación en estos términos en métodos cuantitativos y cualitativos en los que basarse para elaborar una evaluación y un juicio sobre la situación concurrente.

¹⁰⁷ El contenido y alcance del Informe Anual se describe en el apartado I del Acuerdo Interinstitucional, según el cual, incluirá: “i) la ejecución de las tareas de supervisión, ii) el reparto de tareas con las autoridades nacionales de supervisión, iii) la cooperación con otras autoridades nacionales o de la Unión competentes, iv) la separación entre las tareas de supervisión y las funciones de política monetaria, v) la evolución de la estructura y el personal de supervisión, incluyendo el número y la composición nacional de los expertos nacionales en comisión de servicios, vi) la aplicación del código de conducta, vii) el método de cálculo de las tasas de supervisión y su importe, viii) el presupuesto destinado a las tareas de supervisión, ix) la experiencia en materia de denuncias sobre la base del artículo 23 del Reglamento (UE) no 1024/2013 (denuncia de las infracciones).”

¹⁰⁸ Banco Central Europeo. Eurosistema. (s.f.). Recuperado el 10 de abril de 2022, de Rendición de Cuentas: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.es.html> y Rodríguez Caballé, A. M., *La rendición...*, cit., 127-133.

9. Proporcionalidad

El grado de intensidad de la supervisión llevada a cabo por el MUS respecto de las entidades de crédito sujetas varía en función de la importancia sistémica y el perfil de riesgo de cada una de ellas, centrándose en los grupos sistémicos de mayor tamaño y complejidad, con el objetivo de garantizar una asignación eficiente de los recursos finitos consagrados a tal fin.

10. Adecuados niveles de actividad supervisora para todas las entidades de crédito

Con carácter general, el MUS fija unos niveles mínimos de actividad supervisora para todas las entidades de crédito, a fin de poder garantizar su estabilidad financiera velando porque “exista un nivel adecuado de compromiso con todas las entidades significativas, independientemente del riesgo de quiebra percibido”.

11. Medidas correctoras efectivas y oportunas

Mediante un vínculo fuerte entre la evaluación y las medidas correctoras aplicadas en cada caso y seguidas con exhaustividad, el MUS supervisa proactivamente a las entidades de crédito de los Estados miembros participantes con el objetivo de reducir el riesgo de quiebra y los daños potenciales que ello provocaría, centrándose en las entidades de carácter significativo.

6. ORGANIZACIÓN RELATIVA A LA SUPERVISIÓN

Antes de tratar la organización del MUS respecto a las tareas de supervisión que tiene asignadas, conviene analizar la conveniencia de que una misma autoridad, el Banco Central Europeo, asuma funciones relativas a la política monetaria y a la supervisión bancaria.

El artículo 25.2 del Reglamento 1024/2013 impone al BCE que ejerza la supervisión -cuyo objetivo es comprobar la solvencia de las entidades de crédito, velando por la seguridad, fiabilidad y estabilidad del sistema bancario- con independencia de sus responsabilidades de política monetaria -siendo su objetivo principal el mantenimiento de la estabilidad de precios, según el artículo 127 TFUE-” y de cualesquiera otras funciones, para evitar el surgimiento de conflictos de intereses. Sin embargo, “las decisiones de política monetaria pueden afectar a la solvencia de los bancos, al tiempo que las decisiones del supervisor

pueden tener repercusiones macroeconómicas”¹⁰⁹, lo cual genera un riesgo ya que la supervisión bancaria puede llevarse a cabo de una forma más flexible para intentar no perjudicar la política monetaria.

Para evitar el riesgo de flexibilización de la supervisión bancaria con el fin de intentar no perjudicar la política monetaria, la normativa impone medidas organizativas y funcionales que pretenden separar el ejercicio de ambas funciones: (i) la supervisión se encomienda al Consejo de Supervisión -formado por representantes del BCE y autoridades de la zona euro, y encargado de la preparación y proposición al Consejo de Gobierno del BCE sus decisiones, pero sin funciones resolutorias- y (ii) el personal de supervisión está separado del resto del personal del BCE -para intentar garantizar el secreto profesional y evitar el intercambio de información, según el artículo 25.3 del Reglamento 1024/2013-.

Sin embargo, estas medidas, “por sí mismas, parecen insuficientes para garantizar la efectiva separación en el ejercicio de las funciones de supervisión y política monetaria. Se ha buscado un equilibrio, difícil de conseguir. Una vez más, todo dependerá de la solidez institucional que demuestre el BCE”¹¹⁰.

Respecto a los criterios que rigen la organización del MUS, la participación y la cooperación se establecen como la base de su actuación, de manera que todos los miembros del Eurosistema y del MUS contribuyen en el plano operativo y estratégico al logro de sus objetivos, desempeñando sus funciones con espíritu de trabajo en equipo y hablando “con una sola voz” a fin de aprovechar sinergias y evitar duplicidades garantizando la eficiencia en términos de costes, medición y metodología¹¹¹.

En atención, propiamente, a la organización relativa a la supervisión, el centro de la actividad supervisora del MUS está en el Consejo de Supervisión del BCE¹¹², el cual, como órgano independiente y junto al Comité director¹¹³, ultima los proyectos de decisión¹¹⁴

¹⁰⁹ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 309.

¹¹⁰ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 310.

¹¹¹ Banco Central Europeo. Eurosistema. (14 de abril de 2022). Obtenido de Principios organizativos del Eurosistema y del Mecanismo Único de Supervisión: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/organisational-principles/html/index.es.html>

¹¹² Está compuesto por el presidente, el vicepresidente, cuatro representantes del BCE, un representante de cada ANC y un representante de cada Banco Central Nacional, si la ANC no es un banco central. Lo relativo a su composición y a la elección de sus miembros se recoge en el artículo 26.1 del Reglamento 1024/2013.

¹¹³ Se trata de un órgano adicional cuya función es asistir al Consejo de Supervisión, encargándose del apoyo y preparación de sus reuniones. Actuará de forma transparente y guiándose por el interés de la Unión en su conjunto, según el artículo 26.10 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013. Está formado por ocho

relativos a la planificación y ejecución de las tareas de supervisión que tiene asignadas y las propone al Consejo de Gobierno del BCE, de manera que este último tan solo podrá adoptarlos o rechazarlos, pero en ningún caso modificarlos, según el procedimiento de “no objeción”¹¹⁵. En los supuestos en que el Consejo de Gobierno se opone a una decisión, las ANC afectadas que tengan un punto de vista diferente pueden presentar una solicitud de mediación ante el Consejo de Supervisión para resolver las diferencias, que serán finalmente resueltas por la Comisión de Mediación¹¹⁶. Esta estructura da lugar, en consecuencia, a que el Consejo de Supervisión no se sitúe en igualdad de condiciones respecto del Consejo de Gobierno, sino que más bien se encuentra en una situación de dependencia o sumisión, “siendo el Consejo de Gobierno quien formalmente ejerce las funciones supervisoras”¹¹⁷.

Otro organismo que adquiere relevancia y se encuentra en el seno del BCE es el Comité Administrativo de Revisión¹¹⁸, encargado de realizar la revisión interna de las decisiones adoptadas en materia supervisora a petición de cualquier persona física o jurídica afectada directamente por dichas decisiones¹¹⁹ con el objetivo de reducir la litigiosidad ante el TJUE.

miembros, que a su vez lo son también del Consejo de Supervisión, aunque el Reglamento permite que sean hasta diez, entre los cuales están un presidente, un vicepresidente, un representante del BCE y cinco representantes de las autoridades nacionales, según el artículo 11.1 del Reglamento Interno del Consejo de Supervisión.

¹¹⁴ En la mayoría de los casos, estos proyectos de decisión proceden de los ECS.

¹¹⁵ Este procedimiento permite que los proyectos de decisión se consideren adoptados a menos que el Consejo de Gobierno presente objeciones en un plazo máximo de diez días hábiles. No obstante, este procedimiento no es el único que se utiliza para la adopción de decisiones del BCE, puesto que también se ha recurrido a la delegación de las facultades decisorias para ciertos tipos de decisiones. Banco Central Europeo. (2018). *Manual de Supervisión del MUS. Supervisión bancaria europea: funcionamiento del MUS y enfoque de supervisión*, 20, Obtenido de <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorymanual201803.es.pdf?42da4200d38971a82c2d15b9ebc0e65>. Sin embargo, lo cierto es que realidad la gran mayoría de los proyectos de decisión se acaban confirmando de forma tácita ya que el Consejo de Gobierno actuará confirmando los proyectos por omisión, sin llegar siquiera a pronunciarse, lo que permite afirmar que “el Consejo de supervisión se convierte en el órgano decisor de facto”, quedando el Consejo de Gobierno caracterizado como “órgano con mera competencia formal, respaldada por un poder de veto”, Esteban Ríos, J., *El Mecanismo...*, cit., 327-328; Laguna de Paz, J. C. (2019). Administrative and judicial review of EU supervisory decisions in the banking sector. *Journal of Banking Regulation*, 20(2), 159-173, 162.

¹¹⁶ Está formada por un miembro de cada Estado participante elegido de entre los miembros del Consejo de Gobierno y el Consejo de Supervisión. Adopta las decisiones por mayoría simple. Su regulación se encuentra en el artículo 25.5 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

¹¹⁷ Martínez López-Muñiz, J. L., *Problemas...*, cit., 104.

¹¹⁸ Su regulación se encuentra en el artículo 24 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, desarrollado posteriormente por la Decisión del Banco Central Europeo de 14 de abril de 2014 sobre el establecimiento del Comité Administrativo de Revisión y sus normas de funcionamiento (BCE/2014/16), posteriormente revisada por la Decisión (UE) 2019/1378 del Banco Central Europeo de 9 de agosto de 2019 (BCE/2019/27).

¹¹⁹ Torres Torres, X. (2015). El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales. (B. d. España, Ed.) *Revista de Estabilidad Financiera* (29), 9-28, 17.

Se encuentra formado por cinco miembros procedentes de un Estado miembro de la Unión, no necesariamente participante en el MUS¹²⁰.

A mayores, para llevar a cabo las funciones de supervisión microprudencial, el BCE junto a las autoridades nacionales competentes han creado cuatro direcciones generales¹²¹ (en adelante, DG):

- Las DG de Supervisión Microprudencial I (en adelante, DG SM I) y II (en adelante, DG SM II) tienen asignadas las funciones de supervisión directa diaria de las entidades significativas. En concreto, la DG SM I es responsable de la supervisión de los grupos más significativos, y los restantes son asumidos por la DG SM II.
- La DG de Supervisión Microprudencial III (en adelante, DG SM III) se encarga de la supervisión directa de las entidades menos significativas supervisadas por las ANCs. Con el objetivo de garantizar un funcionamiento eficaz y coherente del MUS respecto a las metodologías de supervisión aplicadas por las ANC, el BCE tiene asignada una función de vigilancia que se realiza a través de esta DG, logrando una aplicación proporcional a las entidades menos significativas de los enfoques desarrollados por la DG SM IV para las entidades significativas y desarrollando normas de supervisión comunes aplicables a las entidades menos significativas¹²². Como parte de la cooperación entre el BCE y las ANCs que caracteriza al MUS, esta dirección general basada en las actividades de vigilancia del Banco Central le permite aumentar los requisitos de presentación de información y reforzar las actividades de vigilancia participando así en la gestión de las crisis de las entidades menos significativas cuando sea necesario.
- La DG de Supervisión Microprudencial IV (en adelante, DG SM IV) presta servicios horizontales y especializados a los ECS y a las ANCs, así como asesoramiento específico sobre determinados aspectos de la supervisión a todas las entidades de crédito sujetas a la supervisión del MUS con independencia de su grado de relevancia significativa, y colabora de forma estrecha con los Equipos Conjuntos de Supervisión puesto que su objetivo es “fortalecer la homogeneidad en

¹²⁰ García-Álvarez García, G., *La construcción...*, cit., 122.

¹²¹ Banco Central Europeo, *Guía de Supervisión Bancaria*, cit., 19.

¹²² Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 16.

las prácticas supervisoras”¹²³ de éstos. Concretamente, está formada por diez divisiones: Análisis de Riesgos, Políticas Supervisoras, Planificación y Coordinación de Programas de Examen Supervisor, Inspecciones in situ Centralizadas, Modelos Internos, Ejecución y Sanciones, Autorizaciones, Gestión de Crisis, Garantía de Calidad Supervisora y Metodología y Elaboración de Normas.

- De forma complementaria, la Dirección General de Secretaría del Consejo de Supervisión (DGSCS) está compuesta por la División de Adopción de Decisiones y por las tres divisiones encargadas de Autorizaciones, Control de Calidad Supervisora y Ejecución y Sanciones. Con carácter general presta asistencia en términos de ayuda en la preparación de reuniones y resolución de cuestiones jurídicas al Consejo de Supervisión como encargado de la adopción de decisiones, así como también realiza funciones horizontales para el MUS.

Uno de los principales elementos organizativos diferenciadores del MUS son los Equipos Conjuntos de Supervisión¹²⁴ (en adelante, ECS), que se encargan de la supervisión diaria de los grupos significativos -labor que tiene otorgada las DG SM I y II- y cuentan con el apoyo de las divisiones horizontales especializadas de la DG SM IV. Más concretamente, se encargan de “la elaboración y organización del programa de examen supervisor, así como de la actividad continuada de supervisión a escala consolidada, subconsolidada e individual. Estas tareas comprenden evaluaciones del perfil de riesgo, la estrategia y el modelo de negocio, los sistemas de gestión de riesgos y de control interno, y el gobierno interno de la entidad”¹²⁵, para lo cual mantienen un diálogo regular con las entidades supervisadas. Dada su extensa labor y para lograr mejores resultados, existe un ECS para cada una de las entidades significativas variando su tamaño, composición y organización en función de la complejidad, magnitud, características, modelo de negocio y perfil de riesgo de la entidad de crédito supervisada.

Cada uno de ellos cuenta, con carácter general¹²⁶, con un coordinador -que dirige el ECS, pertenece al BCE y será nombrado por un periodo de tres a cinco años en función del

¹²³ Banco Central Europeo, *Guía de Supervisión Bancaria*, cit., 21 y ss.; también en Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 12 y ss.

¹²⁴ Esta denominación ha sido adoptada por el artículo 2.6) del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS. También se conocen como JST (*Joint Supervisory Teams*).

¹²⁵ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit. 14.

¹²⁶ Los ECS que tengan asignadas entidades de crédito de mayor relevancia en más de un Estado miembro participante se organizarán mediante el establecimiento de un ECS central, dirigido por un coordinador e integrado por los subcoordinadores de todos los supervisores nacionales competentes. Así, “el

riesgo y complejidad de la entidad que se le va a asignar- y varios subcoordinadores de las ANC de los países en los que están radicadas las entidades significativas, incluidas las filiales bancarias y sus sucursales transfronterizas significativas, que prestan su ayuda al coordinador en la supervisión ordinaria de las entidades significativas y reflejan diversos puntos de vista. Se prevé una rotación periódica de todos los miembros del ECS, pero no al mismo tiempo.

7. POTESTADES DE SUPERVISIÓN

El objetivo de la supervisión es promover la solvencia y liquidez de las entidades individuales a través de la supervisión microprudencial, así como la estabilidad del sistema financiero mediante la supervisión macroprudencial¹²⁷.

Para ejercer sus potestades, el instrumento más habitual al que se recurre es la decisión de supervisión, que es un acto jurídico adoptado por el BCE en el ejercicio de las tareas y competencias que les encomienda el Reglamento del MUS, dirigido normalmente a una entidad de crédito. Estas decisiones “otorgan derechos o imponen obligaciones que modifican la situación del destinatario y pueden incluir otras disposiciones como plazos, condiciones, obligaciones o recomendaciones no vinculantes”¹²⁸. A mayores, cuentan con otro tipo de técnicas jurídicas para ejercer las potestades de supervisión como son los actos operativos¹²⁹, las recomendaciones¹³⁰, las instrucciones¹³¹, las decisiones de aplicación general¹³², las orientaciones¹³³, los reglamentos¹³⁴, las guías y las directrices¹³⁵.

ECS Central será el responsable de la asignación de tareas entre los miembros del ECS, de la elaboración y revisión del programa de examen supervisor, de la vigilancia de su puesta en práctica y de la revisión de la evaluación”. Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 16.

¹²⁷ García Alcorta, J. (2013). Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión Bancaria en la Unión Europea. *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez* (34), 51 – 70, 65.

¹²⁸ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 22.

¹²⁹ Los actos operativos se caracterizan por su indeterminación formal y su inexigibilidad, siendo utilizados para expresar expectativas y declaraciones relativas a la supervisión.

¹³⁰ Las recomendaciones son “actos jurídicos de aplicación general” y de carácter no vinculante que ofrecen una mayor flexibilidad respecto a las directrices vinculantes, y que se utilizan por el BCE para expresar “expectativas supervisoras no vinculantes” “a las entidades supervisadas, a terceros relevantes o a las ANC”. Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 23.

¹³¹ Las instrucciones, como instrumento a disposición del BCE para comunicarse con las autoridades nacionales competentes, tienen una doble función: instarles a que utilicen las competencias que les otorga el derecho nacional para realizar las tareas encomendadas al BCE por el Reglamento; o bien, darles instrucciones respecto a las entidades menos significativas.

¹³² Las decisiones de aplicación general tienen como objetivo principal “aclarar las expectativas del BCE en relación con las entidades supervisadas”. Se adoptan por el procedimiento de no objeción y

Partiendo del reparto de competencias expuesto en el apartado segundo del presente Trabajo, se van a exponer las potestades de supervisión del Mecanismo Único de Supervisión respecto a las entidades sujetas a él.

7.1. Otorgamiento y revocación de autorizaciones, y adquisición de participaciones cualificadas

El artículo 4.1 a) y c) del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 atribuye al BCE la competencia exclusiva para autorizar a las entidades de crédito, para revocar dicha autorización y para evaluar la adquisición y venta de participaciones cualificadas en entidades de crédito, ejerciéndolas respecto a todas las entidades independientemente de su grado de relevancia significativa; siendo imprescindible la colaboración de las autoridades nacionales competentes puesto que tramitan las fases iniciales del procedimiento y elaboran propuestas que serán posteriormente presentadas al BCE para la adopción de la decisión final, según los artículos 14 y 15¹³⁶.

Para llevar a cabo estas competencias se han establecido una serie de procedimientos, en línea con la normativa bancaria de la Unión Europea y del Reglamento de la ABE¹³⁷, denominados “procedimientos comunes” y cuya principal característica es sostener una fuerte armonización a nivel comunitario.

7.1.1. Otorgamiento de autorizaciones a entidades de crédito

El artículo 8.1 de 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

establecen “normas de procedimiento vinculantes aplicables a todas las entidades supervisadas, a un subgrupo de ellas o a las ANC”. Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 23.

¹³³ Las orientaciones tienen carácter vinculante y expresan los resultados que las ANC deben conseguir mediante el ejercicio de las funciones que tienen otorgadas, ofreciéndoles margen de actuación respecto a las fórmulas para conseguirlos.

¹³⁴ Los reglamentos son vinculantes, directamente aplicables en los Estados miembros del MUS y de aplicación general.

¹³⁵ Las guías y las directrices se utilizan principalmente para exponer las expectativas supervisoras del BCE respecto a las entidades de crédito sobre diversos aspectos.

¹³⁶ Posada Rodríguez, M. (2018). Los denominados procedimientos comunes en el marco del Mecanismo Único de Supervisión. En J. González Vázquez, y J. Colino Mediavilla, *Cuestiones controvertidas de la regulación bancaria* (págs. 93 - 128), Madrid: La Ley, 101.

¹³⁷ El Reglamento de la ABE es el código normativo único de la unión bancaria y de la regulación del sector financiero de la Unión Europea en general. Tiene su origen en una recomendación del Consejo Europeo en junio de 2009, con el objetivo de eliminar las diferencias legislativas entre los Estados miembros y garantizar el mismo nivel de protección para los consumidores y unas condiciones de competencia equitativas para los bancos en toda la UE. Está compuesto por actos jurídicos que todas las entidades financieras de la UE deben cumplir ya que contiene, entre otros elementos, los requisitos de capital para los bancos, garantiza la mejora de la protección de los depositantes y regula la prevención y la gestión de las quiebras bancarias. Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. (9 de abril de 2022).

supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (CRDIV) establece que “Los Estados miembros dispondrán que las entidades de crédito cuenten con la autorización correspondiente antes de comenzar sus actividades.”

Esta autorización sólo puede ser concedida a las entidades de crédito, entendidas como “una empresa cuya actividad consista en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables¹³⁸ y en conceder créditos por cuenta propia”, según el artículo 4.1.1 del Reglamento de Requisitos de Capital¹³⁹; y deben ser solicitadas en diversos casos: (i) cuando las personas deseen constituirse en entidad de crédito, (ii) cuando “dos o más entidades de crédito se fusionan y crean una entidad que asume la actividad de las entidades fusionadas” y (iii) cuando se constituyan entidades puente¹⁴⁰. Asimismo, es posible que entidades que ya cuenten con autorización soliciten una modificación de su autorización inicial en diversos casos como un cambio de actividad o un cambio de forma jurídica, entre otros.

Se trata de una autorización reglada por lo que, en principio, la norma predeterminaría por completo las consecuencias jurídicas. Sin embargo, cuenta con conceptos jurídicos tan indeterminados que, a efectos prácticos, dejan un enorme margen de apreciación y decisión al Banco Central Europeo en las zonas de incertidumbre.

A este respecto, es necesario distinguir los supuestos en que la norma contiene conceptos jurídicos indeterminados -que se encuentran en el supuesto de hecho y no encomiendan a la autoridad administrativa “un margen para decidir, sino simplemente para apreciar o valorar si se está o no en presencia del supuesto de hecho, con la finalidad de aplicar las consecuencias jurídicas decididas por el legislador”¹⁴¹-, de aquellos en los que existe

¹³⁸ Dada la ausencia de definición del término “otros fondos reembolsables”, el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 11 de febrero de 1999, Romanelli, C-366/97, párrafo 17 se pronunció al respecto. Aplicó una interpretación amplia, de manera que la expresión se refiere “no solo a los instrumentos financieros que tienen carácter intrínsecamente reembolsable, sino también a aquellos que, aunque no posean ese carácter, son objeto de un acuerdo contractual que establezca el reembolso de las cantidades pagadas”. Así las cosas, los fondos reembolsables “pueden consistir en cuentas de ahorro a largo plazo, cuentas corrientes, cuentas de ahorro a la vista, fondos en cuentas de inversión u otras modalidades reembolsables”. Banco Central Europeo. (enero de 2019). *El Mecanismo Único de Supervisión*. Recuperado el 30 de abril de 2022, de Guía para la evaluación de las solicitudes de autorización https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.201901_guide_assessment_credit_inst_licensing_appl.es.pdf, 10.

¹³⁹ Reglamento (UE) n.º 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.

¹⁴⁰ Las entidades puente son entidades de crédito de carácter temporal que se constituyen para mantener los activos y los pasivos de otra entidad de crédito, que generalmente se encuentra en situación de insolvencia, con la intención de continuar sus funciones mientras se procede a la liquidación o venta de los activos. Banco Central Europeo, *Guía para la evaluación de las solicitudes de autorización*, cit., 12.

¹⁴¹ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 438.

discrecionalidad administrativa -en virtud de los cuales se concede a la autoridad administrativa un cierto margen de decisión para elegir las consecuencias jurídicas-.

En la práctica, sin embargo, los conceptos jurídicos indeterminados pueden ser susceptibles de interpretaciones distintas e igualmente lícitas, abriendo la puerta a un cierto margen de decisión y, por tanto, a la discrecionalidad, de una forma semejante a la que disponen las potestades discrecionales. Es por ello que, en ambos casos, el alcance del control judicial es similar aunque, de acuerdo con la doctrina tradicional, se parta de la idea de que “la aplicación del concepto jurídico indeterminado sería plenamente controlable por el juez, ya que la indefinición inicial desaparecería a la vista de las circunstancias del caso concreto”¹⁴².

Tras la valoración jurídica de las autorizaciones de entidades de crédito, conviene analizar el procedimiento previsto para su concesión, que pretende garantizar la aplicación de un mismo proceso y conjunto de criterios a todos los bancos, tanto a los que siguen un modelo más tradicional como a aquellos cuyos modelos de negocio se basan en el Fintech y la innovación tecnológica, para lograr no obstaculizar la innovación y la competencia¹⁴³.

Para lograrlo, se aplican una serie de principios que rigen la concesión de las autorizaciones y que son: la función de salvaguardia en términos de evitar que accedan al mercado bancario entidades que podrían poner en peligro o corromper la estabilidad del sistema financiero, la comunicación abierta y completa entre la entidad y el supervisor a lo largo de todo el procedimiento, la coherencia, la evaluación caso por caso y la proporcionalidad en términos de valorar todas aquellas circunstancias que pudieran ser relevantes como la naturaleza, riesgo, escala y complejidad de las actividades de la entidad que solicita la autorización¹⁴⁴.

La solicitud de autorización para operar como entidad de crédito en un Estado participante en el MUS deberá presentarse ante la autoridad nacional competente del Estado en el que se va a establecer dicha entidad, siendo comunicada su recepción al BCE en el plazo de quince días hábiles. A continuación, procederá la tramitación y valoración de la solicitud de

¹⁴² Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 438.

¹⁴³ Banco Central Europeo. Eurosistema. (7 de abril de 2022). *Banking Supervision*. Obtenido de Autorizaciones:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/authorisation/html/index.es.html>

¹⁴⁴ Banco Central Europeo, *Guía para la evaluación de las solicitudes de autorización*, cit.

autorización, que será realizada por la autoridad nacional competente con arreglo a la legislación interna¹⁴⁵ en los seis meses siguientes a su recepción¹⁴⁶.

La falta de resolución en el plazo fijado supondrá que la solicitud de autorización ha sido desestimada por silencio negativo, lo cual no exime del deber de resolver de forma expresa posteriormente. Al margen de ello y en el supuesto de que la autoridad nacional entienda que no se cumplen los requisitos, tendrá capacidad por sí misma para desestimar la solicitud, sin posibilidad de control por parte del BCE y existiendo tan solo el deber de notificarle la denegación¹⁴⁷. Por su parte, en caso de que la autoridad nacional competente verifique que la entidad solicitante cumple todos los requisitos, remitirá el proyecto de decisión al BCE y se lo comunicará al interesado con un margen de al menos veinte días hábiles¹⁴⁸ respecto del final del plazo nacional de seis o doce meses para resolver.

A partir de este momento, comienza una nueva fase del procedimiento. En ella, el Consejo de Supervisión analizará el proyecto de decisión de la autoridad nacional en el plazo máximo de cinco días hábiles, para posteriormente enviárselo al Consejo de Gobierno, el cual deberá resolver antes del transcurso de diez días hábiles. Se encuentra vigente a este respecto un sistema de silencio administrativo positivo de manera que, en caso de que no exista oposición expresa del BCE respecto del proyecto enviado por la autoridad nacional, éste se entenderá aprobado. Ahora bien, si el BCE rechazase la solicitud, tan solo podría basar sus motivos y justificaciones en la legislación europea, nunca en la legislación nacional del país participante en el que pretenda establecerse la entidad de crédito. En cualquiera de los supuestos, será la autoridad nacional la que ponga en conocimiento del solicitante la decisión adoptada.

A lo largo de todo el procedimiento de evaluación de las solicitudes de autorización, el BCE y las autoridades nacionales evaluarán cuatro áreas principales de cada una de las entidades: (i) el capital de la entidad, examinando su importe, calidad, origen y composición; (ii) el programa de actividades, la estructura organizativa y el plan de negocio;

¹⁴⁵ La legislación interna deberá respetar en todo caso los requisitos plasmados en la legislación de la Unión Europea, sin perjuicio de la inclusión de requisitos adicionales.

¹⁴⁶ En aquellos supuestos en los que la solicitud no esté completa, la autoridad nacional por iniciativa propia o previo requerimiento del BCE reclamará el envío de toda la documentación adicional necesaria, ampliando el plazo para su tramitación hasta doce meses.

¹⁴⁷ Artículo 75 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS.

¹⁴⁸ Según el artículo 76.2 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS.

(iii) la idoneidad de los miembros del órgano de administración y (iv) la idoneidad de accionistas directos e indirectos de la entidad solicitante¹⁴⁹.

7.1.2. Revocación de autorizaciones a entidades de crédito

Según Laguna de Paz, la revocación como acto administrativo en sí mismo, puede definirse como la “extinción unilateral por parte de la Administración de la relación jurídica o de los efectos creados por actos válidos, pero cuyas consecuencias devienen ilegales o inoportunas”¹⁵⁰, “debido: (a) al cambio de la normativa, (b) al cambio de las circunstancias externas que fueron tomadas en cuenta para su otorgamiento, (c) al cambio de los criterios de apreciación (d) o al incumplimiento de su titular”¹⁵¹. Se trata de un concepto jurídico difícil de perfilar, por lo que es necesario precisar algunos de los elementos que contiene la definición.

En primer lugar, respecto a su delimitación como acto administrativo, parece más correcto entender que se trata de un supuesto de ilegalidad sobrevenida de las situaciones y relaciones jurídicas por él creadas -siempre que se parta de la idea de que el acto administrativo existe solo en el momento en que es dictado, extinguiéndose después y permaneciendo sólo sus efectos-, debiendo instrumentarse su eliminación a través de la revocación, “que actúa por motivos de legalidad”¹⁵²; y no tanto de un supuesto de invalidez sobrevenida, que procedería cuando los actos administrativos dictados entrasen en disconformidad con la norma -partiendo de que el presupuesto de este planteamiento es que la invalidez de los actos administrativos puede ser originaria o surgir en un momento posterior-, siendo lo procedente su anulación¹⁵³.

En segundo lugar, el alcance de la revocación frente al de la anulación, que se distingue por su objeto y no por los motivos que los justifican. Así, se utilizará la revocación para la eliminación de una relación o situación jurídica que surgió válidamente, pero cuyos efectos no se pueden sostener posteriormente por el ordenamiento jurídico “por razones de legalidad (cambio normativo o de circunstancias) o de oportunidad (cambio de criterios de apreciación)”¹⁵⁴; mientras que el alcance de la anulación se restringe a los supuestos en que

¹⁴⁹ Banco Central Europeo, *Guía para la evaluación de las solicitudes de autorización*, cit., 16.

¹⁵⁰ Laguna de Paz, J. C. (2006), *La Autorización Administrativa*, 330.

¹⁵¹ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 856.

¹⁵² Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 857 y Iglesias González, F. (2017). *La Revocación de Actos Administrativos Favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, 79-80.

¹⁵³ Laguna de Paz, J. C., *La Autorización...*, cit., 330-331.

¹⁵⁴ Laguna de Paz, J. C., *La Autorización...*, cit., 332.

se debe eliminar un acto inválido por adolecer de vicios de legalidad en el momento de su producción.

En tercer lugar, la relevancia de la identificación de la técnica jurídica aplicable a efectos de determinar el régimen jurídico, puesto que la revocación tiene efectos *ex nunc* -a diferencia de la anulación, que tiene efectos *ex tunc*¹⁵⁵- y no se sujeta a los límites que se fijan para la anulación en términos temporales -límite temporal de cuatro años desde que se dictaron para los actos anulables declarativos de derechos-.

En cuarto y último lugar, su distinción respecto a la caducidad -que resulta del transcurso del plazo para el que se otorgó el derecho-, puesto que la revocación “se produce por cuatro causas: modificación normativa, cambio de circunstancias, nuevos criterios de apreciación o incumplimiento de su titular”¹⁵⁶.

Centrándonos en el ámbito del Mecanismo Único de Supervisión, una autorización podrá revocarse cuando una entidad de crédito cese en sus actividades o deje de cumplir los requisitos establecidos, teniendo capacidad para iniciar el procedimiento¹⁵⁷ de revocación tanto el Banco Central Europeo a iniciativa propia cuando se cumplan los supuestos¹⁵⁸ definidos exclusivamente en las normas de la UE que resulten aplicables, como las autoridades nacionales competentes de los Estados participantes en los que esté domiciliada la entidad en los supuestos contemplados por su legislación nacional¹⁵⁹, o a propuesta de la propia entidad.

En consecuencia, ambas autoridades junto con la autoridad nacional de resolución realizarán consultas sobre cualquier propuesta de revocación de autorización, a fin de

¹⁵⁵ Laguna de Paz, J. C., *Tratado...*, cit., 858.

¹⁵⁶ Laguna de Paz, J. C., *La Autorización...*, cit., 332.

¹⁵⁷ El procedimiento de revocación de autorizaciones a entidades de crédito se regula en el artículo 14.5 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y se desarrolla en los artículos 80 y 81 del Reglamento (UE) n.º 468/2014.

¹⁵⁸ El Reglamento Marco del MUS no recoge los supuestos que dan lugar a la revocación de la autorización de una entidad de crédito, sino que se remite a las causas mínimas previstas en el artículo 18 de CRDIV: a) no hacer uso de la autorización en un plazo de doce meses, renuncie a ella expresamente o haya cesado de ejercer su actividad durante un periodo superior a seis meses a no ser que el Estado miembro afectado haya previsto la caducidad de la autorización en tales supuestos; b) haber obtenido la autorización por medio de falsas declaraciones o por cualquier otro medio irregular; dejar de cumplir las condiciones a las que la autorización esté vinculada; d) dejar de cumplir los requisitos prudenciales o dejar de ofrecer garantías para poder cumplir sus obligaciones frente a los acreedores; e) encontrarse en alguno de los restantes supuestos de revocación de la autorización previstos por el Derecho nacional, o; f) cometer alguna de las infracciones del artículo 67.1 del Reglamento.

¹⁵⁹ Que en todo caso deberán respetar los requisitos plasmados en la legislación de la Unión, pudiendo incluir supuestos adicionales sobre ella según el artículo 18.e) de la Directiva 2013/36/UE y en el Considerando n.º 21 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

actuar coordinadamente para disponer de la información suficiente, plantear las objeciones posibles y adoptar las decisiones y medidas oportunas. Tras ello, el organismo que formule la propuesta elaborará un proyecto de decisión expresando los argumentos que justifican la revocación de la licencia y se permitirá que la entidad en cuestión manifieste su opinión sobre el asunto¹⁶⁰. Una vez recibido el proyecto por el BCE, participarán en la actuación tanto el Consejo de Supervisión como el Consejo de Gobierno¹⁶¹, este último para aportar su aprobación tácita u objeción sin estar vinculado por la propuesta de revocación planteada. Finalmente, será el BCE quien adopte la decisión definitiva debiendo notificarla tanto a la autoridad nacional competente como a la autoridad nacional de resolución, así como a la propia entidad de crédito.

Respecto a los plazos en este procedimiento, el legislador optó por una fórmula abierta que permite cierta flexibilidad, de manera que el BCE “evaluará el proyecto de decisión de revocación sin demora injustificada”¹⁶². Sin embargo, respecto a la posible aprobación tácita por silencio administrativo positivo del Consejo de Gobierno, se estará al plazo habitual de diez días hábiles¹⁶³.

Por último, cabe tener en cuenta dos figuras que, si bien son distintas, guardan cierta relación con la revocación de la autorización en términos de que todas ellas dan lugar al fin de la actividad de la entidad de crédito en cuestión.

Por un lado, el supuesto de renuncia a la autorización obtenida es considerado por el Derecho de la Unión como un supuesto de revocación de la autorización. Por ello, resulta aplicable un procedimiento similar, aunque se deja a los Estados miembros cierto margen para configurar esta figura como un caso de caducidad¹⁶⁴. Ahora bien, tanto la revocación como la renuncia de una autorización de entidad de crédito dan lugar, en principio, a un proceso de disolución y liquidación de ésta siempre que no continúe con actividades no reservadas a las entidades de crédito sujetas a supervisión¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Banco Central Europeo. (2014). *Guía de Supervisión Bancaria*, Frankfurt, 34.

¹⁶¹ La regulación no precisa el proceso interno que debe aplicar el BCE respecto de la revocación de autorizaciones a entidades de crédito lo cual ha derivado en una aplicación general del artículo 26.8 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

¹⁶² Según el artículo 81.1 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS.

¹⁶³ Debido a que es el plazo fijado con carácter general en el artículo 26.8 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y concretado en el artículo 13 octies 2 del Reglamento Interno del BCE para cualquier decisión supervisora a falta de fijación de otro plazo concreto y, en caso de no apoyarse en él, sería imposible aplicar este mecanismo.

¹⁶⁴ Según el artículo 18.a) de la Directiva 2013/36/UE.

¹⁶⁵ Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 399.

Por otro lado, la caducidad de las autorizaciones, que tendrá lugar cuando así lo hayan establecido las legislaciones de los estados miembros para “supuestos de no utilización efectiva de la autorización en un plazo de doce meses desde la concesión, renuncia expresa a la misma, o cese en el ejercicio de las actividades autorizadas durante un periodo superior a seis meses”¹⁶⁶. La competencia respecto a su impulso, tramitación y decisión corresponde a las autoridades nacionales, existiendo un mero deber de información al BCE.

7.1.3. *Adquisición de participaciones cualificadas*

Se entiende por participación cualificada una participación directa o indirecta en una empresa que represente el 10% o más del capital o de los derechos de voto, o “que permita ejercer una influencia notable en la gestión de dicha empresa”¹⁶⁷; por tanto, “la obtención de derechos para el nombramiento (de la mayoría) de los miembros del órgano de administración, o de otros medios con los que ejercer una influencia significativa en la dirección de la entidad, también se inscribe en la definición de participación cualificada”¹⁶⁸.

El BCE es el responsable de aprobar las propuestas de adquisición de participaciones cualificadas en todas las entidades de crédito de los países participantes en el Mecanismo Único de Supervisión. Esta supervisión se realiza para evitar cualquier trastorno del sistema bancario y su correcto funcionamiento, analizando las propuestas de adquisición mediante cinco criterios¹⁶⁹ relativos al adquirente propuesto¹⁷⁰:

- Reputación: se valora su integridad y credibilidad, su competencia profesional en lo relativo a su historial de gestión e inversión en el sector financiero, la ausencia de antecedentes penales y que no se hayan iniciado procesos judiciales en su contra.
- Reputación y experiencia de los nuevos directivos: esto es, los cambios que plantea realizar el adquirente en los órganos de dirección de la entidad y la idoneidad de los miembros que se pretende incorporar en caso afirmativo.

¹⁶⁶ Las causas de caducidad se recogen en el artículo 18.a) de la Directiva 2013/36/UE como causas de revocación que se convertirán en causas de caducidad si así lo establece la regulación nacional. Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 400.

¹⁶⁷ El artículo 4. 1º, punto 36 del Reglamento 575/2013 define el concepto de participación cualificada.

¹⁶⁸ Banco Central Europeo. Eurosistema. (7 de abril de 2022). Obtenido de ¿Qué es una participación cualificada?: (<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/qh.es.html>).

¹⁶⁹ Los criterios de evaluación de las adquisiciones cualificadas se encuentran armonizados a nivel europeo por la Directiva (UE) 2019/878 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo relativo a entidades exentas, sociedades financieras de cartera, sociedades financieras mixtas de cartera, retribución, medidas y competencias de supervisión y medidas de conservación del capital.

¹⁷⁰ Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Qué es una participación cualificada?*, cit.

- Solvencia financiera: entendida como la capacidad de financiar la adquisición y mantener una estructura financiera sólida en los años posteriores a la adquisición cualificada, concretando cómo se realizarán los aumentos de capital de la entidad.
- Influencia en la entidad: relativa a la capacidad de la entidad para continuar cumpliendo los requisitos prudenciales en términos de no verse sometida a grandes tensiones o complejidades tras la adquisición como consecuencia de un aumento considerable en su nivel de deuda.
- Riesgo de vínculos con operaciones de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo: con la intención de verificar el origen lícito de los capitales utilizados para realizar la adquisición.

Con respecto al procedimiento y manteniendo ciertas notas comunes con los anteriores, el adquirente pondrá en conocimiento de la autoridad nacional de la entidad respecto a la que se propone la adquisición, su intención de realizarla. El supervisor nacional elaborará un proyecto de propuesta que deberá ser aprobado por el BCE tras realizar su propia evaluación de la propuesta, pudiendo incluir nuevas condiciones tanto a propuesta del supervisor nacional como a iniciativa propia; notificando la resolución este último tanto al adquirente propuesto como a los supervisores nacionales competentes en un plazo no superior a sesenta días hábiles¹⁷¹ desde la primera recepción. Si la adquisición propuesta es denegada o el adquirente considera que se ha visto perjudicado, podrá solicitar una revisión de su propuesta de adquisición ante el Comité Administrativo de Revisión del BCE e incluso también ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En el supuesto de que el BCE recibiese más de una notificación de adquisición de participación cualificada debido a la existencia de varios interesados en la operación, todos ellos recibirán el mismo trato en términos de evaluación del cumplimiento de los requisitos anteriormente expuestos. En ningún caso deberá el Banco Central expresar su preferencia por alguno de ellos, pues la decisión final será adoptada por los propietarios de la respectiva entidad.

7.2. Supervisión de entidades

La supervisión de entidades consiste en “la realización de supervisiones para determinar si las estructuras, estrategias, procesos y mecanismos establecidos por las entidades de crédito, y los fondos propios de éstas garantizan la gestión y la cobertura adecuada de sus

¹⁷¹ Susceptibles de ampliarse en 20 días hábiles y hasta un máximo de 30 para casos particulares.

riesgos”¹⁷². Respecto a esta potestad adquiere relevancia la clasificación de las entidades en atención a su relevancia significativa, de manera que el Banco Central Europeo revisará directamente a todas las entidades clasificadas como significativas con la colaboración de las Autoridades Nacionales Competentes, mientras que las Autoridades Nacionales Competentes realizarán la supervisión directa de las entidades menos significativas bajo la vigilancia del BCE.

7.2.1. Supervisión de las entidades significativas

El proceso de supervisión bancaria de las entidades significativas realizado por el BCE contiene diferentes fases. Consiste en la elaboración de un programa de examen supervisor (PES) que recoge las tareas relacionadas con la supervisión de carácter periódico y ad hoc realizadas a través de la supervisión continuada y las misiones in situ respectivamente. Como resultado del conjunto de las actividades supervisoras se adoptan medias de supervisión dirigidas a la entidad supervisada relativas a la vigilancia del cumplimiento de las pautas que se le han indicado y, en caso necesario, la imposición y ejecución de sanciones¹⁷³.

El programa de examen supervisor (PES) tiene el objetivo fundamental de “evaluar la idoneidad de los miembros de los órganos de administración, comprobar el cumplimiento de la regulación prudencial, determinar el perfil de riesgo y llevar a cabo el proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES)”¹⁷⁴. Para su elaboración resulta imprescindible comenzar con una planificación estratégica y operativa de las actividades que van a llevarse a cabo posteriormente en la supervisión continuada e in situ, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

7.2.1.1. Planificación estratégica y operativa de las actividades

Para la realización del programa de examen supervisor, desde el punto de vista estratégico, la planificación consiste en la determinación de las prioridades supervisoras para los siguientes 12 a 18 meses y la concreción de las actividades más importantes a realizar durante los tres años siguientes, así como la fijación de los niveles mínimos de intensidad supervisora.

¹⁷² Olesti Rayo, A., *La estabilidad ...*, cit., 403 - 442.

¹⁷³ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 67.

¹⁷⁴ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 67.

Respecto a las prioridades supervisoras, se configuran como un instrumento esencial para armonizar el enfoque de la totalidad de las actividades de supervisión que se lleven a cabo, persiguiendo la coherencia, la uniformidad y la eficiencia. Consisten en la evaluación de los riesgos fundamentales a los que se enfrentan las entidades sujetas a supervisión, teniendo en cuenta tanto la evolución del entorno económico, regulatorio y supervisor como la información obtenida de la supervisión -por los ECS y las ANC- y la emitida por las autoridades europeas, en particular la JERS y la ABE¹⁷⁵.

Puesto que los recursos son limitados, se debe buscar un equilibrio respecto al nivel de supervisión que se otorga a cada una de las entidades supervisadas, existiendo una relación directa entre el perfil de riesgo global de la entidad y el nivel de intensidad supervisora, lo que da lugar a que la actividad supervisora se configure en diferentes frecuencias e intensidades. Para ello, se tienen en cuenta tres aspectos que son revisados anualmente¹⁷⁶:

- En primer lugar, se dividirán las entidades en grupos respecto a su tamaño y complejidad, siendo el Grupo 1 aquel que contenga las entidades de mayor tamaño y más complejas.
- En segundo lugar, se evaluará el riesgo global intrínseco de cada entidad mediante la asignación de puntuaciones entre uno y cuatro (siendo este último el mayor nivel de riesgo) en función de los resultados que hayan obtenido en la última evaluación de riesgo global realizada por el Equipos Conjuntos de Supervisión.
- En tercer lugar, para cada entidad se determinarán niveles de intensidad específicos teniendo en cuenta los siguientes aspectos: (i) riesgo del modelo de negocio, (ii) gobierno interno y gestión de riesgos, (iii) riesgo de crédito, (iv) riesgo operacional, (v) riesgo de mercado, (vi) riesgo de tipo de interés en la cartera de inversión, (vii) riesgo de liquidez y (viii) adecuación del capital¹⁷⁷.

Desde el punto de vista operativo, la planificación consiste en la elaboración de los PES concretos en los que se establecen y organizan temporalmente las actividades principales a realizar durante los 12 meses siguientes, los objetivos a cumplir y la necesidad, en su caso, de efectuar inspecciones in situ o investigaciones de los modelos internos. A principios de año, los ECS presentan a las entidades supervisadas un PES simplificado en el que se

¹⁷⁵ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 69.

¹⁷⁶ Según los artículos 97 y 99 de la Directiva de Recursos de Capital (en adelante, DRC).

¹⁷⁷ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 70.

expone una descripción provisional de las actividades de supervisión previstas, siendo susceptibles de modificación ante acontecimientos imprevistos.

Una vez realizada la planificación de las actividades, procede elaborar el correspondiente programa de examen supervisor para cada una de las entidades supervisadas, siendo tres sus elementos principales¹⁷⁸:

- Actividades de nivel mínimo de intensidad: son el conjunto mínimo de actividades basadas en el riesgo que deben realizar los ECS, cuyo alcance y periodicidad dependen directamente del nivel de intensidad que se le haya asignado. Este nivel mínimo comprende: actividades básicas periódicas, revisiones exhaustivas sobre aspectos relevantes que han sido seleccionados por el ECS para cada entidad en función de las preocupaciones que pueden surgir en torno a ella, y revisiones y análisis temáticos.
- Otras actividades periódicas: vinculadas a requisitos y aspectos de carácter organizativo, administrativo o legal.
- Actividades adicionales: planificadas por los ECS para complementar las anteriores y conseguir adaptar mejor el PES a las particularidades de cada entidad.

Por su parte, las actividades in situ incluidas en el PES comprenden a las inspecciones in situ y a las investigaciones de modelos internos, pudiendo ambas ser solicitadas por los ECS y las últimas también por la petición de aprobación de modelos de las entidades sujetas a supervisión.

A mayores, los ECS realizan actividades no incluidas en el PES, como evaluaciones de idoneidad o gestión de situaciones de crisis.

7.2.1.2. Supervisión continuada

La supervisión continuada es realizada por los ECS con el respaldo de las divisiones horizontales del BCE y las ANC. Incluye una serie de actividades de carácter periódico para, respecto a las entidades de crédito: realizar análisis de riesgos, recoger datos, evaluar la idoneidad de los miembros de los órganos de administración de las entidades y realizar el proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES).

¹⁷⁸ Según los artículos 97, 98 y 99 de la DRC. Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 72.

7.2.1.2.1. Análisis de riesgos¹⁷⁹.

La tarea de identificación y evaluación de los riesgos y vulnerabilidades principales de cada entidad, realizada por la División de Análisis de Riesgos del MUS, constituye la base para la determinación de las prioridades de supervisión. Se realiza mediante el seguimiento de los cambios del panorama global y la realización de análisis horizontales que permiten abarcar todas las categorías de riesgo, complementándose a su vez con análisis exhaustivos¹⁸⁰, pruebas de resistencia¹⁸¹, análisis de impacto de las iniciativas regulatorias actuales o previstas¹⁸² y análisis temáticos de aspectos seleccionados¹⁸³.

7.2.1.2.2. Recogida de información¹⁸⁴

Las actividades de supervisión requieren adquirir, tratar y analizar información relevante, siendo imprescindible para su obtención la coordinación entre el BCE, las ANCs y las entidades informantes.

Las divisiones de Análisis de Riesgos del MUS y de Desarrollo de Metodología de Normas, en colaboración con los ECS, se encargan de identificar las necesidades de presentación de información supervisora que comprende tanto información prudencial estandarizada y periódica¹⁸⁵ sobre la situación financiera de las entidades supervisadas como datos complementarios¹⁸⁶ ad hoc¹⁸⁷ que se recogen a mayores para cubrir necesidades específicas.

¹⁷⁹ Banco Central Europeo. *Manual...*, cit., 72-74.

¹⁸⁰ Relativos a los principales riesgos constatados en el proceso de identificación, normalmente de carácter horizontal, a partir de los cuales se elaboran informes o se realizan ejercicios individuales para cada entidad.

¹⁸¹ Permiten analizar y medir riesgos y combinación de ellos en escenarios de tensión. Suelen complementarse con ampliaciones macroprudenciales que recogen efectos de propagación o retroalimentación.

¹⁸² Consisten en la evaluación del cumplimiento de las medidas micro y macroprudenciales vigentes y de las que se prevé que entren en vigor en un periodo próximo mediante ejercicios periódicos de seguimiento.

¹⁸³ Pretenden ahondar en los temas seleccionados. Suelen afectar a “grupos de entidades de distintas jurisdicciones que operan con distintos modelos de negocio de distinto tamaño y complejidad”, y se realizan mediante análisis horizontales “que permiten obtener conclusiones sobre los patrones de riesgo observados en los Estados miembros participantes”. Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 88.

¹⁸⁴ Banco Central Europeo. *Manual...*, cit., 74-79.

¹⁸⁵ El Reglamento de Ejecución de la Comisión establece las normas técnicas de ejecución (NTE) en relación con la información supervisora que las entidades deben presentar relativa a los fondos propios e información financiera, ratio de cobertura de liquidez, ratio de financiación estable neta, grandes exposiciones y ratio de apalancamiento; así como el alcance, formato, periodicidad, fechas de presentación. Para facilitar la aportación de la información, se han elaborado plantillas que las entidades deben cumplimentar y presentar a la autoridad nacional competente respectiva; todo ello para garantizar la coherencia y facilitar la comparabilidad de los datos entre las entidades supervisadas.

¹⁸⁶ Respecto a los datos complementarios se aplica el principio de proporcionalidad, siendo mayores las exigencias cuanto más compleja sea la entidad supervisada. Destaca el denominado “ejercicio a corto plazo” que complementa la información estandarizada y se solicita principalmente a las entidades significativas al máximo nivel de consolidación; aunque, a mayores, el BCE puede recoger datos adicionales e incluso imponer obligaciones individuales de presentación de información a ciertas entidades.

Por su parte, la División de Datos de Supervisión Bancaria de la DG de Estadística hace operativo el proceso de recoger, reunir y divulgar los datos.

Una vez obtenidos los datos de supervisión procede su tratamiento, para lo cual es clave el proceso de canalización desde cada entidad supervisada hasta la Autoridad Nacional Competente en ese territorio, que cargará los datos en el Sistema de Datos de Supervisión Bancaria (SUBA) en formato XBRL¹⁸⁸. Una vez recibidos, el sistema los evalúa mediante una serie de pruebas de validación cuya ejecución es automática y permite comprobar tanto la coherencia y exactitud como la integridad en términos de analizar si falta algún dato o plantilla en la información presentada. Los resultados se divulgan internamente poniéndose a disposición del MUS y también externamente puesto que se envían a la ABE de forma inmediata tras su recepción.

Finalmente, se procederá a la evaluación de la calidad de los datos para garantizar que son aptos en términos de adoptar decisiones sólidas en base a ellos. Las ANC realizan una primera evaluación de su calidad junto con las pruebas de validación anteriormente mencionadas, y el BCE realiza una segunda evaluación mediante comprobaciones adicionales que pretenden garantizar que los datos son exactos¹⁸⁹, fiables¹⁹⁰, íntegros¹⁹¹, coherentes¹⁹², plausibles¹⁹³ y puntuales¹⁹⁴.

¹⁸⁷ El BCE puede requerir a las personas físicas o jurídicas toda la información que considere necesaria para realizar su labor supervisora. A estos efectos, el Reglamento Marco del MUS establece que podrá solicitar a las entidades supervisadas que presenten información de supervisión adicional cuando sea necesaria, “especificando las categorías de información que deban presentarse, así como los procesos, los formatos, las frecuencias y los plazos para proporcionar la información”; es, por tanto, un requerimiento de información basado en decisiones de supervisión. Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 76.

¹⁸⁸ XBRL (Extensible Business Reporting Language o lenguaje extensible de informes de negocios) es el lenguaje basado en los estándares XML que permite simplificar la automatización del intercambio de información financiera “al integrar directamente las reglas de negocio en su desarrollo”. XBRL España. (16 de abril de 2022). *¿Qué es XBRL?* Obtenido de <https://www.xbrl.es/es/inicio/que-es-xbrl/>

¹⁸⁹ Los datos son exactos cuando carecen de errores y existe una correspondencia exacta entre el valor presentado y el concepto de supervisión subyacente a cada uno de los datos.

¹⁹⁰ Proximidad entre el valor revisado de un determinado dato y el valor comunicado inicialmente, basándose principalmente en el reenvío de datos y en la posible aparición de cambios significativos.

¹⁹¹ Tiene como objetivo detectar omisiones o falta de información respecto a la que se haya requerido.

¹⁹² Se comprueba que existen relaciones lógicas entre los diversos grupos de datos.

¹⁹³ Analizar la existencia de valores atípicos mediante la revisión de series temporales de la variable en cuestión y su comparación con los de otras entidades similares.

¹⁹⁴ Comprueban el tiempo que efectivamente ha transcurrido entre la fecha de presentación requerida y la efectiva.

7.2.1.2.3. Evaluación de idoneidad¹⁹⁵

Un órgano de administración capacitado para desempeñar sus funciones, una gestión eficiente y la adopción de decisiones de forma equilibrada influye directamente en la solidez y seguridad de la entidad, reforzando la confianza del público en el conjunto del sistema bancario. Por este motivo, el BCE debe actuar como salvaguardia en estos términos aplicando la legislación de la Unión pertinente y la legislación nacional cuando esté integrada por directivas ya que la DRC trata de forma breve los requisitos de idoneidad, así como las directrices de la ABE sobre adecuación y gobierno interno.

La idoneidad se evalúa respecto a cinco criterios, garantizando en todo caso la aplicación del principio de proporcionalidad en términos de ponderar cada uno de ellos respecto al tamaño, naturaleza, dimensión, complejidad y cargo concreto que vaya a desempeñarse en cada una de las entidades. Los criterios son:

- Experiencia práctica y teórica: se aplica desde una perspectiva amplia, de manera que “los miembros del órgano de dirección deben tener los conocimientos, competencias y experiencia indispensables para ejercer sus funciones”¹⁹⁶. La experiencia bancaria teórica se refiere especialmente al nivel y perfil de los estudios realizados, que en todo caso deben estar relacionados con la banca y los servicios financieros; mientras que la experiencia práctica se refiere a los puestos laborales ocupados con anterioridad y se evalúa en función de diversos umbrales.
- Reputación: se considera que una persona tiene buena reputación y cumple este requisito cuando “no existan pruebas que sugieran lo contrario ni motivos para albergar dudas razonables al respecto”¹⁹⁷. A este respecto hay que tener en cuenta que los procedimientos judiciales, penales o administrativos en curso o concluidos pueden tener un impacto negativo en la honorabilidad de la persona designada.

¹⁹⁵ Artículos 93 y 94 del Reglamento Marco del MUS, artículo 4.1.e) del Reglamento del MUS y Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 80-85 y Banco Central Europeo. Supervisión Bancaria. (mayo de 2018). *Banking Supervision*. Recuperado el 1 de mayo de 2022, de Guía para la evaluación de la idoneidad: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705_rev_201805.es.pdf

¹⁹⁶ Artículo 91.1 de la DRC IV y Banco Central Europeo, *Guía para la evaluación de la idoneidad*, cit., 10.

¹⁹⁷ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 83.

- Conflictos de intereses¹⁹⁸ e independencia de ideas: es fundamental garantizar que la toma de decisiones será en todo caso fundada, objetiva e independiente, y que los miembros del órgano de dirección actuarán “con independencia de ideas”¹⁹⁹. Por ello, es imprescindible la existencia de políticas de gobernanza que puedan mitigar los conflictos de intereses reales, potenciales o percibidos. Los conflictos de intereses pueden ser personales, profesionales, financieros o políticos, afectar a diferentes periodos y ser clasificados en atención a diversos grados y umbrales²⁰⁰.
- Dedicación de tiempo: con el fin de garantizar una dedicación de tiempo suficiente para el desempeño de las funciones que tenga asignadas, el DRC limita el número de cargos que un miembro del órgano de administración de una entidad significativa pueda ocupar, siendo como máximo un cargo ejecutivo y dos cargos no ejecutivos, o cuatro cargos no ejecutivos; sin perjuicio de valorar también otros factores cualitativos como el tamaño, circunstancias y complejidad de la entidad, el lugar en que se encuentre la entidad y otros compromisos profesionales o personales.
- Idoneidad colectiva: en términos de poder identificar las deficiencias en la idoneidad del conjunto del órgano de administración, debiendo ser comunicadas por la propia entidad al ECS para que puedan solventarse.

Respecto al proceso de evaluación, las entidades de crédito deberán comunicar los nombramientos a la Autoridad Nacional Competente, que a su vez informará al BCE para recoger juntos la información necesaria, realizar la evaluación y presentar una propuesta de decisión detallada. Finalmente, el BCE adoptará una decisión formal en el plazo previsto en la legislación nacional acerca de la idoneidad de la persona propuesta, pudiendo ser desfavorable o favorable con recomendaciones²⁰¹, con condiciones²⁰² o con obligaciones²⁰³.

¹⁹⁸ Existirá un “conflicto de intereses cuando la consecución de los intereses de un miembro puede afectar negativamente a los intereses de la entidad supervisada”, Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 84. Ahora bien, “la existencia de un conflicto de intereses no significa necesariamente que la persona designada no pueda ser idónea”.

¹⁹⁹ Artículo 91.8 de la DRC IV.

²⁰⁰ Banco Central Europeo, *Guía para la evaluación de la idoneidad*, cit., 17.

²⁰¹ La decisión favorable con recomendaciones -de carácter no vinculante- supone que se cumplen los requisitos de idoneidad, pero algún aspecto debe remediarse o mejorarse para cumplir con las expectativas de la decisión adoptada respecto a la idoneidad del miembro del consejo de dirección que está siendo evaluado. Banco Central Europeo, *Guía para la evaluación de la idoneidad*, cit., 31.

²⁰² Las condiciones se imponen cuando son imprescindibles para garantizar el cumplimiento de los requisitos de idoneidad puesto que, en caso de no haberse impuesto, la resolución de la decisión habría sido desfavorable en términos de idoneidad del candidato. En caso de no cumplir las condiciones impuestas, la

Asimismo, el BCE podrá destituir en cualquier momento a los miembros del órgano de administración de las entidades significativas supervisadas que dejen de cumplir los requisitos de idoneidad, notificándolo debidamente a la entidad en cuestión y estando facultado el interesado para “solicitar una revisión al Comité Administrativo de Revisión o impugnar la decisión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”²⁰⁴.

7.2.1.2.4. Proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES²⁰⁵)

Es la herramienta clave con la que cuenta el Mecanismo Único de Supervisión para llevar a cabo el núcleo de su actividad supervisora a través del análisis de elementos cualitativos que permite llegar a las conclusiones de la supervisión de un año determinado y poner “deberes” a la entidad, en términos de fijar los objetivos principales para abordar las cuestiones detectadas y corregirlas dentro de un plazo²⁰⁶. El PRES requiere que los supervisores revisen las estrategias, los procesos y los mecanismos aplicados por cada entidad de crédito con el fin de evaluar los riesgos a los están o pueden estar expuestas, los riesgos que plantea la entidad para el sistema financiero en general, los riesgos que se hayan puesto de manifiesto a través de las pruebas de resistencia, teniendo en cuenta las características y especificidades²⁰⁷, escala y complejidad de las actividades de la entidad²⁰⁸.

persona en cuestión deberá “dimitir de su cargo o no podrá ocuparlo”. Banco Central Europeo, *Guía para la evaluación de la idoneidad*, cit., 31-32.

²⁰³ Las obligaciones se encuentran siempre vinculadas a la presentación de información específica “a efectos de la evaluación de idoneidad en curso, o de adoptar alguna medida concreta en relación con la idoneidad que no afecte a la persona designada sino al conjunto de la entidad supervisada”, y su incumplimiento no afecta automáticamente a la idoneidad. Banco Central Europeo, *Guía para la evaluación de la idoneidad*, cit., 32.

²⁰⁴ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 85. 5

²⁰⁵ En inglés, Supervisory Review and Evaluation Process (SREP). El concepto fue introducido por primera vez en los acuerdos de Basilea II en 2004 aprobados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, siendo aplicados los estándares actualizados desde 2006. Anteriormente, las actividades del PRES eran realizadas por los supervisores nacionales, lo que ha cambiado es que ahora “se aplican una metodología y calendario comunes a todas las entidades de crédito significativas sujetas a la supervisión bancaria europea”, Banco Central Europeo. Eurosistema. (15 de abril de 2022). Obtenido de ¿Qué es el PRES?: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.es.html>.

²⁰⁶ Banco Central Europeo. Eurosistema. (15 de abril de 2022). Obtenido de ¿Qué es el PRES?: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.es.html>

²⁰⁷ Se conoce como el principio de “juicio restringido”, recogido en el párrafo 33 de las Directrices de la EBA sobre SREP. Consiste en que los ECS pueden desviarse hasta cierto punto, en atención a las circunstancias de cada entidad, partiendo de unos puntos de anclaje comunes proporcionados por el sistema y que se configuran como imprescindibles para garantizar la homogeneidad en las evaluaciones supervisoras. Banco Central Europeo. Eurosistema. (15 de abril de 2022). Obtenido de ¿Cómo se realiza el PRES?: https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2022/html/ssm.srep202202_supervisorymethodology2022.es.html

²⁰⁸ Banco Central Europeo. (2014). *Guía de Supervisión Bancaria*, Frankfurt, 26. Así se define también 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 crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (Directiva CRD IV).

En estos términos, “el BCE lleva a cabo la evaluación del PRES basándose en un enfoque caso por caso utilizando una metodología estandarizada, aplicando un principio de neutralidad empresarial y de gobierno corporativo”²⁰⁹. Así las cosas, se trata de “un proceso holístico²¹⁰ y prospectivo²¹¹ en el que el supervisor trata de obtener una visión amplia de la institución más allá de la contenida en la información financiera, en relación con cuatro pilares”²¹²:

- Análisis del modelo de negocio (BMA, Business model assessment) en términos de sostenibilidad y capacidad de generación de resultados en el corto plazo (viabilidad²¹³) y en el medio plazo (sostenibilidad²¹⁴), teniendo en cuenta si desarrolla tan solo algunas líneas de negocio o tiene un gran abanico de ellas²¹⁵. El objetivo es comprender el funcionamiento de la institución y obtener información sobre las vulnerabilidades que puede presentar.
- Análisis del gobierno interno²¹⁶ y de la gestión de riesgos para valorar su idoneidad y adecuación respecto a la toma de decisiones del negocio. Permite analizar “la estructura operativa y organizativa de la institución, así como la arquitectura técnica que respalda el marco y la práctica de gestión de riesgos”²¹⁷.

²⁰⁹ Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²¹⁰ El objetivo del SREP es elaborar una imagen general y lo más completa posible del perfil de riesgo de una institución, que es necesariamente multifacético e interrelacionado; es por esto por lo que los cuatro elementos del SREP se deben analizar en conjunto. Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²¹¹ Para analizar cuáles serán las tendencias de desarrollo futuras en base a los datos obtenidos.

²¹² González-Páramo, J. M. (2016). El BCE y la Unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente. *Cuadernos de Información Económica*, 131-143, 135.

²¹³ “La viabilidad del modelo de negocio es la capacidad de generar rendimientos aceptables desde una perspectiva de supervisión durante los próximos doce meses.” Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²¹⁴ “La sostenibilidad del modelo de negocio es un concepto más prospectivo que se refiere a la capacidad de una institución para generar rendimientos aceptables desde una perspectiva de supervisión durante un período de tres años y durante un ciclo completo (más de tres años).” Banco Central Europeo. Eurosistema. (15 de abril de 2022). Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²¹⁵ En estos términos, cuantas más líneas de negocio tenga la entidad, será menos vulnerable a los cambios que puedan suceder.

²¹⁶ “El término “gobierno interno” se refiere a la organización interna de una institución y la forma en que conduce y gestiona su negocio y sus riesgos.” “Incluye la definición de los roles y responsabilidades de las personas, funciones, órganos y comités relevantes dentro de una institución y cómo cooperan, tanto en términos de un marco de gobierno como en términos de comportamiento real. Además, el marco de gobierno interno engloba todas las normas y estándares de comportamiento de la entidad, incluyendo su cultura y valores corporativos.” Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²¹⁷ Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

- Evaluación de cada tipo de riesgo (riesgo de crédito²¹⁸, riesgo de mercado²¹⁹, riesgo operacional²²⁰ y riesgo de tipo de interés en la cartera de inversión²²¹) para el capital en condiciones normales y de tensión, que permita analizar si la entidad dispone de colchones suficientes para absorber pérdidas. Se realiza mediante una autoevaluación denominada ICAAP²²² (Internal Capital Adequacy Assessment Process o Proceso Interno de Evaluación de la adecuación del capital) que contiene una perspectiva cualitativa y otra cuantitativa.
- Evaluación de cada tipo de riesgo para la liquidez y financiación a corto y largo plazo en condiciones normales y de tensión para determinar si la entidad tiene capacidad suficiente para cubrir sus propios riesgos. El supervisor incita a las entidades a realizar una autoevaluación denominada ILAAP²²³ (Internal Liquidity

²¹⁸ “El riesgo de crédito se define como la posibilidad de que una institución sufra pérdidas derivadas del incumplimiento de un deudor en el pago de un préstamo o en el incumplimiento de una obligación contractual de conformidad con los términos acordados.” Para evaluar este riesgo, se tienen en cuenta (i) el tamaño de las actividades crediticias, (ii) la naturaleza, composición y concentración de la cartera, (iii) la evolución de la cartera de crédito y su calidad, (iv) factores externos como el entorno económico y la evolución del mercado, entre otros. Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²¹⁹ “El riesgo de mercado se define como el riesgo de pérdidas en las posiciones de balance y de fuera de balance derivadas de movimientos en los precios de mercado con impacto en la cuenta de pérdidas y ganancias o en la posición de capital de la entidad.” Tiene en cuenta el riesgo derivado de los instrumentos mantenidos como el tipo de interés, riesgo de renta variable, riesgo de tipo de cambio, el vinculado con las posiciones tomadas (riesgo de valoración relacionado con posiciones complejas e ilíquidas, riesgo no lineal y riesgo de brecha), el relacionado con la contraparte de las operaciones (riesgo de liquidación o de ajuste de valoración del crédito) y el relativo a las prácticas de gestión de riesgos de la institución (riesgo de base y riesgo de concentración). Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²²⁰ “El riesgo operativo se define como el riesgo de pérdida resultante de procesos internos, personas y sistemas inadecuados o fallidos o de eventos externos. Esta definición incluye el riesgo legal, el riesgo de cumplimiento, el riesgo de conducta, el riesgo de modelo de modelos no relacionados con otras categorías de riesgo del SREP y el riesgo de tecnología de la información (TI o TIC), pero excluye el riesgo estratégico y reputacional.” Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²²¹ “El riesgo de tasa de interés es la exposición de una institución a movimientos desfavorables en las tasas de interés”. Comprende un análisis desde una perspectiva de valor económico, y otro desde una perspectiva de ganancias en torno al riesgo de brecha, el riesgo de base y el riesgo de opción. Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²²² El ICAAP, conforme al artículo 73 de la Directiva de Requerimientos de Capital (CRD IV) debe ser prudente y conservador. Según el BCE, un ICAAP sólido, eficaz y completo se basa en las perspectivas económica y normativa como pilares fundamentales, complementándose ambas perspectivas e informándose mutuamente. Un buen ICAAP reduce la incertidumbre relativa a los riesgos de la entidad y proporciona un mayor nivel de confianza a los inversores puesto que garantiza que mantiene una adecuada capitalización. Banco Central Europeo. Supervisión Bancaria. (noviembre de 2018). *Banking supervision*. Recuperado el 1 de mayo de 2022, de Guía del BCE sobre el proceso de evaluación de la adecuación del capital interno (ICAAP), 2: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.icaap_guide_201811.es.pdf

²²³ El ILAAP, conforme al artículo 86 de la Directiva sobre Requisitos de Capital (DRC IV), debe ser, al igual que el ICAAP, prudente y conservador. A los efectos de lograr una gran transparencia respecto a los requisitos que aplica el BCE en atención al riesgo de liquidez, ofrece información al respecto la Banco Central Europeo. Supervisión Bancaria. (noviembre de 2018). *Banking Supervision*. Recuperado el 1 de mayo de 2022, de Guía del BCE sobre el proceso de evaluación de adecuación de la liquidez interna (ILAAP): https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ilaap_guide_201811.es.pdf

Adequacy Assessment Process o Proceso Interno de Evaluación de la Adecuación de la Liquidez) desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa.

Respecto a su ejecución, los equipos conjuntos de supervisión lo aplican de manera continuada y preparan una decisión para cada entidad una vez al año, adaptada a su perfil individual, en la que se establecen las medidas específicas que deben aplicar en el año siguiente. Finalmente, las conclusiones del PRES se someterán al Consejo de Supervisión.

El PRES se aplica a través de la realización de tres fases:

A. Preparación.

El primer paso para la realización del PRES es recopilar información cualitativa y cuantitativa de diversas fuentes²²⁴ por parte del BCE, las Autoridades Nacionales Competentes y los Equipos Conjuntos de Supervisión, que actúan cooperativamente.

Desde el punto de vista cualitativo destacan las fuentes relativas a la documentación relevante, hallazgos de supervisión (informes de inspección e informes de reuniones) documentos internos de las entidades (ICAAP/ILAAP, estados financieros, informes de auditoría interna), informes comerciales y de gestión de riesgos, e informes acerca del entorno en el que operan (tendencias de riesgo, nuevas áreas de enfoque, informes de analistas, informes de agencias de rating, noticias, etc.). Por su parte, las principales fuentes cuantitativas son los indicadores de riesgo basados en datos FINREP y COREP y otros distintos a ellos, indicadores de condiciones económicas y de mercado (como el PIB o la volatilidad del mercado), las estimaciones internas de una entidad (ICAAP, ILAAP, stress test o informes internos), estados financieros o indicadores de grupos de pares.

B. Evaluación

El sistema de evaluación de riesgos se centra en el análisis individualizado (consistente en una justificación y una puntuación) de cada uno de los cuatro elementos anteriormente mencionados desde una doble perspectiva cuantitativa (nivel de riesgo, RL²²⁵) y cualitativa

²²⁴ Los elementos de las listas relativos a la información de carácter cualitativo y cuantitativo no se han enumerado de forma exhaustiva ni son los únicos a los que se puede recurrir.

²²⁵ "Se refiere al riesgo intrínseco de las carteras de una institución y tiene en cuenta varias dimensiones: la situación intrínseca y el riesgo de la institución, la comparación de su situación con la de un grupo de pares y factores macro que pueden influir su perfil de riesgo". Las puntuaciones susceptibles de ser otorgadas y su significado, en virtud de las Consideraciones en relación con una gestión y controles adecuados, en línea con las Directrices de la EBA sobre SREP, son las siguientes:

(control de riesgos, RC²²⁶), aplicando a cada una de ellas un proceso de tres fases complementarias: recopilación de datos, puntuación automática del nivel de riesgo y evaluación. La evaluación de los cuatro elementos se combina finalmente con una evaluación general del PRES en la que se refleja la visión supervisora mediante la asignación de una puntuación entre 1 y 4²²⁷, acompañada de una justificación al respecto²²⁸, que “representa una visión supervisora de la viabilidad general de la entidad sobre la base de la visión agregada de las amenazas a la viabilidad²²⁹”. Así las cosas, puntuaciones cercanas a 4 reflejan un mayor riesgo para la viabilidad de la entidad; ahora bien, el resultado podrá ser incrementado en dos puntos o reducido en uno por los ECS en función de: “i) su conocimiento de la entidad, ii) comparaciones entre pares, iii) el entorno macro en el que opera la entidad, iv) su planificación de capital/liquidez para garantizar una trayectoria sólida, y v) la Tolerancia al riesgo del MUS”.

“1: “Bajo”. No hay riesgo perceptible de impacto significativo en los elementos prudenciales del grupo o sus entidades considerando el nivel de riesgo inherente.

2: “Medio-bajo”. Existe un riesgo bajo de impacto significativo en los elementos prudenciales del grupo o sus entidades considerando el nivel de riesgo inherente.

3: “Medio-alto”. Existe un riesgo medio de impacto significativo en los elementos prudenciales del grupo o de sus entidades considerando el nivel de riesgo inherente.

4: “Alto”. Existe un alto riesgo de impacto significativo en los elementos prudenciales del grupo o sus entidades considerando el nivel de riesgo inherente.”

Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²²⁶ Se refiere a la adecuación entre el gobierno interno y la gestión que realizan respecto a los riesgos de una institución, teniendo en cuenta cómo monitorean sus exposiciones al riesgo, identifican las medidas que deben tomarse y evalúan la adecuación de sus políticas internas, organización y límites.

Las puntuaciones susceptibles de ser otorgadas y su significado, en virtud de las Consideraciones en relación con una gestión y controles adecuados, en línea con las Directrices de la EBA sobre SREP, son las siguientes:

“1: “Control fuerte”. No hay riesgo de impacto significativo en los elementos prudenciales del grupo o sus entidades considerando la gestión, organización y controles. El nivel de gestión y control de riesgos es alto. El marco de gestión y control de riesgos está claramente definido y es totalmente compatible con la naturaleza y complejidad de las actividades de la entidad.

2: “Control adecuado”. Existe un riesgo bajo de impacto significativo en los elementos prudenciales del grupo o de sus entidades considerando la gestión, organización y controles. El nivel de gestión y control de riesgos es aceptable. El marco de gestión y control de riesgos está adecuadamente definido y es suficientemente compatible con la naturaleza y complejidad de las actividades de la entidad.

3: “Control débil”. Existe un riesgo medio de impacto significativo en los elementos prudenciales del grupo o de sus entidades considerando la gestión, organización y controles. El nivel de gestión y control de riesgos es débil y necesita mejoras. Los riesgos están insuficientemente mitigados y controlados, dejando un riesgo residual demasiado alto. El marco de gestión y control de riesgos está mal definido o es insuficientemente compatible con la naturaleza y complejidad de las actividades de la entidad.

4: “Control inadecuado”. Existe un alto nivel de riesgo de impacto significativo en los elementos prudenciales del grupo o sus entidades considerando la gestión, organización y controles. El nivel de gestión y control de riesgos es muy bajo y necesita una mejora drástica y/o inmediata. Los riesgos no están o están inadecuadamente mitigados y están mal controlados. El marco de gestión y control de riesgos no está definido o no es compatible con la naturaleza y complejidad de las actividades de la institución.”

Banco Central Europeo. Eurosistema, *¿Cómo se realiza el PRES?*, cit.

²²⁷ Las puntuaciones más altas reflejan mayores riesgos para la viabilidad de la entidad.

²²⁸ Según el Título 2 (sección 2.1.4) y título 10 de las Directrices de la EBA sobre SREP.

²²⁹ Según el párrafo 31 de las Directrices de la EBA sobre PRES.

C. Decisión y comunicación

Las decisiones del PRES deben estar debidamente motivadas, se adoptan por el Consejo de Gobierno y se emiten tras una audiencia. Pueden incluir requisitos de fondos propios, requerimientos cuantitativos de liquidez y otras medidas cualitativas de supervisión. Adquiere relevancia en este punto el diálogo supervisor que se ha de establecer entre el ECS y la entidad supervisada para la exposición de los resultados preliminares de la evaluación, “explicando los resultados y la expectativas cuantitativas y cualitativas que se incluirán en la decisión del PRES” mediante una serie de reuniones con el órgano de administración de la entidad.

7.2.1.3. Supervisión in situ²³⁰

La supervisión in situ a la que se refiere el artículo 12 del Reglamento del MUS complementa la supervisión continuada y se realiza mediante las inspecciones in situ (OSI) vinculadas al control del riesgo y a la evaluación de la adecuación y la calidad de la gobernanza corporativa, y las investigaciones de modelos internos (IMI), que son evaluaciones de los modelos internos y metodologías de cada entidad utilizados para el cálculo de los requisitos de fondos propios. Una de las características de este tipo de supervisión es que suele ser llevada a cabo en los propios locales de las entidades supervisadas porque ello les permite cumplir con tres de sus deberes principales: ser intrusivas a efectos de obtener un conocimiento profundo, ser prospectivas y orientarse a la acción.

Respecto a su puesta en marcha, todas las inspecciones in situ parten de una decisión de supervisión del BCE en la que se determina el objeto y la finalidad de la inspección; ahora bien, son la Dirección General de Supervisión Microprudencial IV (DG SM IV), la división de Inspecciones In Situ Centralizadas (COI) y la División de Modelos Internos (INM) las principales responsables del seguimiento de las inspecciones y de garantizar el cumplimiento de los estándares comunes del procedimiento, colaborando estrechamente con los ECS y las ANC. Sin perjuicio de lo anterior, para la realización de la inspección se designará un equipo de inspección compuesto por supervisores del BCE o de las ANCs, dirigido por un jefe de misión elegido por el BCE.

²³⁰ Banco Central Europeo. Supervisión Bancaria. (2022 de julio de 2017). *Banking Supervision*. Recuperado el 1 de mayo, de Guía para inspecciones in situ e investigaciones de modelos internos: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/osi/ssm.osi_draftguide.es.pdf?5a7cbc4eace1d7be59bc29f2c3b30ec

Con carácter general todas ellas siguen un mismo procedimiento, que consta de diversas fases:

- Fase preparatoria en la que se confirma la puesta en marcha de la inspección y se notifica al interesado mediante una carta de nombramiento con una antelación suficiente de, al menos, cinco días hábiles antes de la celebración de la reunión de inicio. También se elaborará un memorando en que se establecen los motivos, ámbito y objetivos de la inspección, procediendo a la asignación de tareas y a la solicitud de información.
- Fase de investigación: comienza con una reunión de inicio, que es el primer encuentro oficial entre la entidad y el equipo de inspección; y continúa con la ejecución del programa de trabajo que se hubiese planteado, cuyo contenido es amplio y variado (puede consistir en la verificación, análisis y confirmación de la información aportada, entrevistas específicas con personal relevante de la entidad, muestreo caso por caso, testeo de los modelos mediante su sometimiento a diversas hipótesis y condiciones de mercado, o walk-through²³¹, entre otros).
- Fase de presentación del informe, en forma de borrador, en el que se plasman los resultados de la inspección, pudiendo clasificarse “según su impacto real o potencial en la situación financiera de la persona jurídica inspeccionada, el nivel de fondos propios o de requisitos de fondos propios, el gobierno interno y el control y la gestión de riesgos²³²”, siendo D1 un impacto bajo y D4 un impacto alto. El informe será enviado a la DG SM IV y a la ANC correspondiente para comprobar su calidad, y a la entidad inspeccionada, convocando además una reunión de fin de misión en la que se presenta y comenta el resultado, permitiendo que la entidad haga los comentarios que estime oportunos por escrito.
- Resultados de la inspección: se informará a la entidad de las recomendaciones o medidas necesarias que ha de adoptar, pudiendo hacerlo a través de dos instrumentos: (i) una carta indicando las expectativas supervisoras, de carácter no vinculante y que no requiere una decisión del Consejo de Supervisión, o (ii) una

²³¹ El objetivo del walk-through es comprobar y garantizar que el procedimiento que la entidad ha dicho seguir, lo sigue efectivamente en la práctica.

²³² Banco Central Europeo, *Guía para inspecciones in situ e investigaciones de modelos internos*, cit., 13.

decisión de supervisión del BCE con medidas vinculantes para cuya adopción se aplica el procedimiento de no objeción.

- Fase de seguimiento: la entidad deberá presentar su plan de actuación respecto a los resultados de la inspección para lograr los objetivos que se le hayan marcado. Serán los ECS los encargados de garantizar su cumplimiento, estando facultado finalmente el coordinador del ECS para determinar el cierre de la fase de seguimiento o la modificación del plan de actuación si todavía no se hubiesen conseguido los objetivos marcados.

7.2.2. Supervisión de las entidades menos significativas

En virtud de los artículos 6.4 y 6.6 del Reglamento MUS, corresponden a las Autoridades Nacionales Competentes los poderes prudenciales enumerados en el artículo 4.1 del Reglamento MUS en relación con las entidades menos significativas, debiendo mantener una colaboración estrecha con el BCE para que éste pueda realizar su función de vigilancia a nivel global, mediante la DG SM III, en dos órdenes diferentes:

- En primer lugar, una función de vigilancia general de las prácticas de supervisión de las ANC mediante “la recogida y el tratamiento de información procedente de las ANC sobre sus prácticas y decisiones, así como sobre la situación financiera de las entidades que supervisan²³³”. Resulta imprescindible el mantenimiento de relaciones institucionales entre el BCE y las ANCs mediante foros multilaterales²³⁴, visitas bilaterales²³⁵ y contactos en los niveles técnico y de dirección, todo ello con el objetivo de promover “una cultura de supervisión común”.
- En segundo lugar, una función de vigilancia de las entidades menos significativas con una mínima intervención del BCE debida al respeto al principio de proporcionalidad, aunque podrá incrementarse cuando se observe un aumento del nivel de riesgo y exista un posible efecto de contagio sistémico de las entidades tras observarse debilidades en ellas.

²³³ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 118.

²³⁴ En los foros multilaterales, la comunicación se realiza mediante conferencias orientadas a ayudar al Consejo de Supervisión en el desempeño de sus tareas supervisoras.

²³⁵ Los contactos bilaterales se promueven constantemente con el objetivo de corregir los problemas específicos de un país mediante visitas al propio país, reuniones en el BCE y teleconferencias. “Otras formas de contactos bilaterales son las actividades de supervisión conjuntas y los intercambios de personal.” Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 119.

- A mayores, la DG SM III realizará una vigilancia de carácter sectorial a las entidades de crédito que “están estrechamente vinculadas sin constituir un grupo y pueden requerir del supervisor un enfoque sistémico de los riesgos que afectan a las entidades menos significativas²³⁶”. Se emplea para ello una metodología de asignación de prioridades en función del grado de riesgo de cada entidad y su posible impacto sistémico.

Sobre la base de las prácticas de supervisión elaboradas para las entidades significativas, la DG SM III y las ANC podrán desarrollar normas comunes para la supervisión de las entidades menos significativas, promoviendo un enfoque uniforme de la supervisión de todas ellas.

7.3. Medidas macroprudenciales

Si el objetivo de la supervisión microprudencial es garantizar la solidez de cada uno de los integrantes del sistema financiero, el objetivo de la supervisión macroprudencial es doble: por un lado, garantizar la estabilidad del sistema bancario europeo en su conjunto previniendo o mitigando los riesgos de naturaleza sistémica²³⁷ que puedan amenazarla dado su carácter procíclico, y por otro lado, fortalecer la solvencia de las entidades mediante la construcción de colchones de capital que les permitan protegerse en caso de que los riesgos finalmente se hagan realidad²³⁸. El marco de la Unión Económica y Monetaria imposibilita la utilización de la política monetaria para hacer frente a posibles shocks, aunque la existencia de un cierto grado de coordinación entre las distintas políticas macroprudenciales de los países sería claramente positiva a efectos de conseguir un resultado conjunto dadas las crecientes interrelaciones entre los diversos participantes del sector bancario.

²³⁶ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 125.

²³⁷ El riesgo sistémico fue definido por un informe elaborado conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco de Pagos de Basilea (BIS) y el Consejo de Estabilidad Financiera en 2009 como “el riesgo de disrupción de los servicios financieros que (i) es causado por el deterioro de todo o de partes del sistema financiero, y (ii) tiene el potencial de provocar consecuencias negativas graves para la economía real”.

Por su parte, el Reglamento (UE) 2019/2176 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2019 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico, lo define como “un riesgo de perturbación del sistema financiero, que puede tener repercusiones negativas graves para la economía real de la Unión o de uno o varios de sus Estados miembros y para el funcionamiento del mercado interior”.

²³⁸ Mencía, J., y Saurina, J. (2016). *Documentos ocasionales: n.º 1601. Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores*. Banco de España. Eurosistema, 8.

Por este motivo, se optó por una alternativa intermedia en la cual las ANCs y el BCE son “corresponsables de la política macroprudencial”. Así las cosas y según el artículo 5 del Reglamento del MUS, “las ANCS mantienen su capacidad para activar instrumentos macroprudenciales, aunque deberán comunicar con antelación su intención de hacerlo al BCE, que podrá plantear objeciones por escrito. Al mismo tiempo, el BCE podrá imponer medidas más estrictas que las previstas a nivel nacional” mediante la aplicación única de los instrumentos previstos en la normativa comunitaria, “sobre las cuales, recíprocamente, deberá informar con antelación a las ANCs, que tendrán la posibilidad de remitir objeciones al BCE para su consideración”²³⁹.

Las medidas de supervisión macroprudencial se encuentran reguladas en la normativa europea de solvencia²⁴⁰ y adquieren formas muy diversas, entre las que destacan los colchones de capital anticíclico (CBB), colchones para instituciones de importancia sistémica, colchones para la prevención de riesgos sistémicos, requerimientos específicos de liquidez, paquetes de flexibilidad, mayores pérdidas en caso de impagos o medidas específicas para entidades con perfiles de riesgo similares²⁴¹.

7.4. Potestad sancionadora

La potestad sancionadora se establece no solo para castigar el incumplimiento de los requisitos prudenciales por las entidades supervisadas, sino también como una medida disuasoria para evitar incumplimientos futuros dada la amenaza de sanciones de carácter pecuniario.

En virtud del artículo 18 del Reglamento 1024/2013 relativo al régimen sancionador y en línea con la Directiva 2013/36/UE del Parlamento y del Consejo de 26 de junio de 2013, el BCE es competente para imponer sanciones pecuniarias de carácter administrativo, que en todo caso serán “efectivas, proporcionadas y disuasorias”, a personas jurídicas como consecuencia del incumplimiento²⁴² de la legislación europea directamente aplicable. Para el

²³⁹ Torres Torres, X., *El Mecanismo...*, cit., 18.

²⁴⁰ Como la CRD IV, Directiva 2013/36/UE y CRR, Reglamento UE 575/2013, o las normativas nacionales. Prácticamente todos tienen carácter voluntario, a excepción del colchón de capital anticíclico cuya incorporación es obligatoria antes de enero de 2016.

²⁴¹ Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 407- 408.

²⁴² El incumplimiento debe ser consecuencia de infracciones que “se produzcan bien deliberadamente, o bien por negligencia, excluyéndose la responsabilidad puramente objetiva.” Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 512. Existe un importante grado de indeterminación respecto a la tipificación de las infracciones, “pues se definen como comportamientos prohibidos los relativos al incumplimiento de ciertos deberes normativos, en términos absolutos, sin incluir elementos de ponderación o graduación de dichos incumplimientos”. Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 532.

resto de las sanciones -por incumplimientos de legislación europea transpuesta a escala nacional o sanciones a personas físicas que desarrollen funciones de alta dirección- el BCE podrá requerir a las ANC la incoación del correspondiente expediente sancionador²⁴³. A estos efectos y teniendo en cuenta la distribución de competencias supervisoras en función del grado de relevancia significativa, parece entenderse que las Autoridades Nacionales Competentes “no podrán abrir procedimientos sancionadores contra entidades significativas, salvo que lo hagan por requerimiento del BCE²⁴⁴.”

Para garantizar el cumplimiento de las normas y decisiones prudenciales, el BCE ha creado una unidad de investigación independiente en la División de Ejecución y Sanciones, encargada de investigar “los supuestos incumplimientos de la legislación de la UE directamente aplicable, incluidas las decisiones o los reglamentos del BCE, cometidos por las entidades significativas”, evaluando si existen indicios razonables de incumplimiento mediante las facultades atribuidas al BCE en este concepto como la realización de entrevistas o de inspecciones in situ, entre otras. Entre las competencias que tiene otorgadas destaca la realización de investigaciones formales y la proposición de un proyecto complejo de decisión al Consejo de Supervisión cuando considere que procede imponer una sanción, garantizando en todo caso el derecho de la entidad en cuestión a ser oída y a presentar sus alegaciones durante el procedimiento.

El montante de las sanciones puede ser “de hasta el doble de la cantidad correspondiente a los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas como consecuencia del incumplimiento o, en defecto de lo anterior, de hasta el 10% del volumen de negocios total anual²⁴⁵” del ejercicio precedente. Asimismo, también podrá imponer el pago de una sanción periódica para forzar a los responsables a cumplir la decisión o norma de supervisión del BCE que hayan incumplido, de manera que su importe se calculará por cada día transcurrido hasta que los responsables cumplan la decisión o norma de supervisión del BCE, con un máximo de seis meses. Estos pagos podrán “alcanzar una cifra equivalente al 5% del volumen de

²⁴³ A este respecto, cuando el BCE inste a las ANC el inicio de un procedimiento sancionador, tendrá carácter vinculante y estarán obligadas sin disponer de margen de discreción para la no apertura de este. García-Álvarez García, G., y García Ureta, A. (2016). La supervisión por el Banco Central Europeo de las entidades de crédito españolas. En J.M. Baño León, *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado* (págs. 2355-2379), 2424 y en Banco de España. Eurosistema. (2014). *Memoria de la Supervisión Bancaria en España*. Madrid. Recuperado el 26 de Marzo de 2022, de <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/14/MSB2014.pdf>, 32.

²⁴⁴ Ugena Torrejón, R., *The Single...*, cit., 154.

²⁴⁵ Estella, A. (2014). ¿Hacia una Unión Bancaria Europea? El Mecanismo Único de Supervisión Bancaria (MUS). *Revista General de Derecho Europeo*, 33, 13.

negocios medio diario por cada día completo de infracción, obtenido como el cociente entre el volumen de negocios total anual y 365²⁴⁶”.

Las sanciones administrativas impuestas por el BCE serán objeto de publicación con carácter general²⁴⁷, como medida complementaria a su imposición, para que sean conocidas por el resto de los operadores del mercado y por el público en general, deviniendo más gravosas puesto que afectan a la reputación de la entidad bancaria a la que se han impuesto²⁴⁸. Esta publicación se realizará en el sitio web de supervisión bancaria del BCE, donde deberá permanecer al menos durante cinco años. No obstante, la publicación puede anonimizarse o retasarse: “i) si se considera desproporcionada la publicación de datos personales, ii) si la publicación puede poner en peligro la estabilidad de los mercados financieros o una investigación penal en curso, o iii) si la publicación puede causar un daño desproporcionado a la entidad o a las personas afectadas²⁴⁹.”

Por otra parte, el artículo 23 del Reglamento MUS se refiere al “Mecanismo de denuncia de infracciones” en virtud del cual “cualquier persona que sospeche de buena fe que una entidad supervisada o una autoridad competente ha incumplido la legislación aplicable de la UE” puede denunciarlo de forma confidencial²⁵⁰. La denuncia puede presentarse mediante un formulario a través del sitio web de supervisión bancaria del BCE, remitiéndose directamente a la División de Ejecución y Sanciones, aunque las ANC también tienen mecanismos para recibir denuncias, conociendo el BCE o las ANCs en función de la legislación incumplida y del grado de relevancia significativa de la entidad en cuestión, trasladándose recíprocamente las denuncias en atención a sus respectivas competencias.

Por último, puede ocurrir también que se produzcan infracciones penales, a las que se refiere el artículo 136 del Reglamento Marco del MUS. En tal caso y si “el BCE tiene motivos para sospechar que se ha podido cometer una infracción penal, debe solicitar a la ANC correspondiente que someta el asunto a las autoridades competentes para su investigación y posible enjuiciamiento penal”.

²⁴⁶ Según el artículo 4bis.2.b) del Reglamento (CE) n.º 2532/98. Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 539.

²⁴⁷ Según los artículos 18.6 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y 132.1 del Reglamento (UE) n.º 468/2014 Marco del MUS.

²⁴⁸ Esteban Ríos, J., *El ejercicio...*, cit., 573 y Armour, J., Mayer, C., y Polo, A. (2016). Regulatory sanctions and reputational damage in financial markets. *Journal of Finance and Quantitative Analysis*, 52, 1429-1448.

²⁴⁹ Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 114.

²⁵⁰ La identidad del autor no se revelará sin su autorización expresa, “salvo requerimiento judicial en el marco de nuevas investigaciones o de un procedimiento judicial posterior.” Banco Central Europeo, *Manual...*, cit., 116.

Respecto a la preinscripción de las infracciones, se producirá en el plazo de cinco años desde la fecha de comisión de la infracción o desde la cesación en la comisión de la infracción si resultan del incumplimiento de disposiciones de la Unión directamente aplicables²⁵¹ o del incumplimiento de reglamentos y decisiones del BCE; sin embargo, cuando se trate de infracciones relativas al derecho nacional habrá que estar a lo dispuesto en él.

8. CONTROL JUDICIAL DE LAS DECISIONES DE SUPERVISIÓN

En virtud del párrafo cuarto del artículo 263 TFUE, todas las decisiones adoptadas por Instituciones Europeas son susceptibles de recurso de anulación. En consecuencia, también están sometidas a este régimen las decisiones de supervisión del Banco Central Europeo. Este recurso puede ser interpuesto por “los destinatarios de la decisión o aquellas personas físicas o jurídicas que estén directa e individualmente afectadas por la decisión²⁵²” respecto a sus derechos e intereses, en el plazo de “dos meses desde la notificación de la decisión o, en ausencia de notificación, desde que el recurrente tuvo conocimiento de la misma²⁵³”. Por su parte, la falta de actuación del BCE cuando esté obligado a ello también puede ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia mediante el recurso por omisión, siendo imprescindible para su interposición haber requerido a la institución con anterioridad para que actúe en los términos fijados por el marco legal aplicable.

Asimismo, el TJUE conocerá “de las demandas de responsabilidad extracontractual que se dirijan contra el BCE por el desempeño de sus funciones en el MUS²⁵⁴”, según el artículo 268 TFUE; y también de los recursos por incumplimiento del Reglamento 1024/2013 o de las decisiones del BCE interpuestos por la Comisión, como única habilitada para ello²⁵⁵, frente a las autoridades nacionales competentes en el marco de su labor supervisora, según el artículo 258 TFUE. Finalmente, tiene competencia para la resolución de las cuestiones

²⁵¹ Según los artículos 130 y 131 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Marco del MUS.

²⁵² Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit., 55.

²⁵³ Arranz Alonso, L., *Aspectos...*, cit., 55.

²⁵⁴ Ugena Torrejón, R. (2014). El Mecanismo Único de Supervisión Europeo. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* (36), 7-18, 11.

²⁵⁵ Surgen dudas acerca de la posible legitimación que tenga el BCE para la interposición de estos recursos, pues el artículo 35 de sus Estatutos parece referirse “únicamente a las obligaciones de los bancos centrales nacionales impuestas en el TFUE o en los propios estatutos”.

prejudiciales relativas a la validez e interpretación del reglamento 1024/2013 o de sus actos de aplicación, planteadas por los órganos de justicia nacionales.

Respecto a los órganos de justicia nacionales, sólo conocerán de los litigios que surjan entre las autoridades nacionales competentes y las entidades de crédito que se encuentren establecidas en su territorio; teniendo capacidad para plantear, como se acaba de indicar, las cuestiones prejudiciales que estimen convenientes para garantizar una correcta aplicación del Derecho comunitario cuando se planteen dudas. Mayores dudas plantea la posible responsabilidad de las ANCs que se derive de su actuación cuando hayan actuado conforme a las instrucciones del BCE, siendo necesario ponderar en cada situación concreta si ha supuesto un auténtico “traslado de la capacidad de decisión material²⁵⁶”.

9. CONCLUSIONES

Primera. La crisis financiera de 2008 dejó ver la existencia de graves deficiencias en la supervisión prudencial que afectaban a las entidades individualmente consideradas y al sistema financiero en su conjunto. Entre otras, pueden mencionarse la internacionalización de sus actividades, las diferencias entre los modelos de supervisión nacional de los países de la Unión Europea y las diversas formas de gestión de las crisis.

Segunda. La atribución al BCE de determinadas competencias relativas a la supervisión macroprudencial, la supervisión microprudencial y el refuerzo de la confianza en el sector bancario exigió la creación del MUS en aras a lograr una armonización de las prácticas supervisoras en los países de la Unión Europea y, en particular, en los de la zona euro, siendo imprescindible debido a la gran interrelación de sus economías.

Tercera. El artículo 127.6 TFUE es base jurídica suficiente para el establecimiento del MUS, pero sería conveniente una modificación del Tratado para reforzar la base competencial sobre la que apoya el mecanismo.

Cuarta. La unificación de las tareas de supervisión no es total puesto que el marco de supervisión del MUS se divide en dos grandes grupos: entidades significativas y entidades menos significativas, siendo las primeras supervisadas por el propio BCE y las segundas

²⁵⁶ Ugena Torrejón, R., *El Mecanismo...*, cit., 11 y en Ugena Torrejón, R., *The Single...*, cit., 155.

por las Autoridades Nacionales Competentes. Además, existen dos categorías de Estados miembros, los participantes y los no participantes en el MUS.

Quinta. La asignación de las competencias de supervisión al BCE obedece a razones jurídicas y se explica por la jurisprudencia del TJUE (doctrina Meroni), que limita la atribución de ciertas potestades a entidades no previstas en los Tratados, frente a otras alternativas.

Sexta. La atribución de competencias de supervisión bancaria al BCE como Administración independiente pretende lograr la independencia de sus actuaciones basándose en su autonomía funcional, en el reforzamiento de la legitimidad de origen de sus órganos y mediante el refuerzo en la inamovilidad de sus órganos directivos. A pesar de que no se puede garantizar la consecución plena del objetivo, la asignación de estas competencias al BCE es mejor opción que asignárselas al Consejo, pues se consigue una mayor distancia respecto de los órganos de la Administración activos (Consejo y Comisión) y quizás una cierta neutralización, por su composición plural.

Séptima. Las entidades objeto de supervisión se clasifican en entidades significativas y entidades menos significativas en función de una serie de criterios. Sin embargo, éstos no abarcan la totalidad de aspectos relevantes a tener en cuenta para su clasificación, como el grado de apalancamiento financiero o su posición estratégica respecto al resto de entidades. Para paliar este defecto, el sistema plantea una cláusula de cierre en virtud de la cual las tres entidades de mayor tamaño de cada Estado se considerarán significativas.

Octava. La concurrencia de los requisitos en una entidad no garantiza que ésta sea relevante desde el punto de vista del riesgo sistémico. Asimismo, la no concurrencia de los criterios en una entidad no impide que ésta sea relevante, por lo que se habilita al BCE para asumir la supervisión de aquellas entidades menos significativas que, aun no cumpliendo los criterios, sean sistémicamente relevantes.

Novena. El control democrático, como contrapartida y complemento a la independencia y responsabilidad, es un principio de supervisión que se materializa en la obligación de rendición de cuentas que tiene el MUS sobre la gestión realizada.

Décima. La concentración de la supervisión de todas las entidades en el BCE proporcionaría una mayor uniformidad y podría redundar en una mayor estabilidad financiera, en parte debido a que el BCE sería capaz de realizar una mejor supervisión

global de las operaciones transfronterizas de las entidades en comparación con el análisis realizado únicamente a nivel nacional. Sin embargo, la no atribución de competencias en este ámbito a las autoridades nacionales podría ser contraria al principio de subsidiariedad, vaciaría de competencias de supervisión a los bancos centrales y, además, requeriría un muy notable incremento de los medios del BCE.

Undécima. Ha resultado conveniente la adaptación de los criterios de supervisión, principalmente los relativos al Proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES), a las características generales de las entidades menos significativas, logrando así el equilibrio entre la unificación supervisora y la adaptación de la técnica supervisora a las entidades supervisadas.

Duodécima. La unificación de las funciones de política monetaria y supervisión bancaria en el BCE genera importantes sinergias, principalmente en términos de disponibilidad de información; sin embargo, su recíproca contaminación puede tener repercusiones macroeconómicas. A pesar de los diversos mecanismos establecidos para intentar garantizar la separación entre ellas, no se ha conseguido lograr una diferenciación plena.

Décimo tercera. La atribución de competencias supervisoras al BCE ha dado lugar a una modificación en su estructura organizativa, debido a la creación de los Equipos Conjuntos de Supervisión. Además, la subdivisión del BCE en direcciones generales es útil para afrontar mejor los retos que se le plantean a través de una mayor especialización.

Décimo cuarta. La pandemia del covid-19 ha permitido constatar un reforzamiento en la estabilidad del sistema y de las entidades que lo comprenden, en comparación con la crisis de 2007 que motivó el surgimiento del MUS.

10. BIBLIOGRAFÍA

Armour, J., Mayer, C., y Polo, A. (2016). Regulatory sanctions and reputational damage in financial markets. *Journal of Finance and Quantitative Analysis*, 52 (4) 1429-1448. 10.1017/S0022109017000461.

Arranz Alonso, L. (2019). Aspectos legales del Mecanismo Único de Supervisión. En J. A. Ureña Salcedo, *La Unión Bancaria Europea. Lecciones de Derecho Público* (15 - 34). Iustel.

- Athanassiou, P. (2011). Financial sector supervisor's accountability a European perspective. *Legal Working paper BCE*, 12.
- Banco Central Europeo. (s.f.). El Mecanismo Único de Supervisión: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.es.html> [consulta: 25/03/2022]
- Banco Central Europeo. (2002). *Boletín Mensual. Noviembre*. Frankfurt am Main.
- Banco Central Europeo. (2014). *Guía de Supervisión Bancaria*. Frankfurt.
- Banco Central Europeo. (2018). Manual de Supervisión del MUS. Supervisión bancaria europea: funcionamiento del MUS y enfoque de supervisión. *Banking Supervision*. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorymanual201803.es.pdf?42da4200dd38971a82c2d15b9ebc0e65> [consulta: 20/05/2022]
- Banco Central Europeo. (2019). El Mecanismo Único de Supervisión. Guía para la evaluación de las solicitudes de autorización. Solicitudes de autorización en general. *Banking Supervision*. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.201901_guide_assessment_credit_inst_licensing_appl.es.pdf [consulta: 30/04/2022]
- Banco Central Europeo. (s.f.). ¿Cómo se realiza el PRES?. *Banking Supervision*. https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2022/html/ssm.srep2022_supervisorymethodology2022.es.html [consulta: 15/04/2022]
- Banco Central Europeo. Eurosistema. (s.f.). ¿Qué es el PRES?. *Banking Supervision*. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.es.html> [consulta: 15/04/2022]
- Banco Central Europeo. (s.f.). ¿Qué es una participación cualificada?. *Banking Supervision*. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/qh.es.html> [consulta: 07/04/2022]
- Banco Central Europeo. (s.f.). Principios organizativos del Eurosistema y del Mecanismo Único de Supervisión. *Banking Supervision*. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/organisational-principles/html/index.es.html> [consulta: 14/04/2022]
- Banco Central Europeo. (s.f.). Rendición de Cuentas: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.es.html> [consulta: 10/04/2022]

- Banco Central Europeo. (s.f.). Autorizaciones. *Banking Supervision*. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/authorisation/html/index.es.html> [consulta: 07/04/2022]
- Banco Central Europeo. (julio de 2017). Guía para inspecciones in situ e investigaciones de modelos internos. *Banking Supervision*. https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/osi/s.sm.osi_draftguide.es.pdf?f5a7cbc4eace1d7be59bc29f2c3b30ec [consulta: 01/05/2022]
- Banco Central Europeo. (noviembre de 2018). Guía del BCE sobre el proceso de evaluación de la adecuación del capital interno (ICAAP). *Banking supervision*. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.icaap_guide_201811.es.pdf [consulta: 01/05/2022]
- Banco Central Europeo. Supervisión Bancaria. (Mayo de 2018). Guía para la evaluación de la idoneidad. *Banking Supervision*. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705_rev_201805.es.pdf [consulta: 01/05/2022]
- Banco Central Europeo. (noviembre de 2018). Guía del BCE sobre el proceso de evaluación de adecuación de la liquidez interna (ILAAP). *Banking Supervision*. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ilaap_guide_201811.es.pdf [consulta: 01/05/2022]
- Banco de España. Eurosistema. (2014). *Memoria de la Supervisión Bancaria en España*. <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/14/MSB2014.pdf> [consulta: 26/03/2022]
- Briault, C., Haldane, A., y King, M. (1996). Independence and Accountability. *Bank of England, Working paper*, 49.
- Carrasco, M. I. (2012). La supervisión pública sobre las entidades bancarias. *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria: actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, (167 - 222).
- Comisión Europea. (2009). *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*.
- Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. (s.f.). Código normativo único: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-rulebook/#:~:text=El%20c%C3%B3digo%20normativo%20%C3%BAnico%20es%20de%20la%20UE%20deben%20cumplir.> [consulta: 09/04/2022]

- Dalmau, R. (2005). *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Esteban Ríos, J. (2020). *El ejercicio de las potestades supervisora y sancionadora en el marco del Mecanismo Único de Supervisión*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Esteban Ríos, J. (2020). La supervisión del sector bancario de la Unión Europea: ¿Un mecanismo único para controlarlos a todos? *Revista General de Derecho Administrativo*.
- Esteban Ríos, J. (2021). *El Mecanismo Único de Supervisión: oportunidad, configuración y problemas planteados*. Madrid: Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado.
- Estella, A. (2014). ¿Hacia una Unión Bancaria Europea? El Mecanismo Único de Supervisión Bancaria (MUS). *Revista General de Derecho Europeo*, 33.
- García Alcorta, J. (2013). Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión Bancaria en la Unión Europea. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 34, 51-70.
- García Álvarez, G. (2014). La Unión europea como Estado regulador y las Administraciones Independientes. *Revista de Administración Pública*, 79-111. <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/37035gerardogarcia-alvarezrep164.pdf>
- García-Álvarez García, G. (2014). La construcción de una Unión Bancaria europea: la Autoridad Bancaria Europea y la Supervisión prudencial del Banco Central Europeo y el futuro Mecanismo Único de Resolución. En I. Fernández Torres, y J. Tejedor Bielsa, *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España, el modelo de regulación surgido de la crisis* (75-147). Aranzadi.
- García-Álvarez García, G. (2014). La construcción de una unión bancaria europea: La autoridad bancaria europea, la supervisión prudencial del Banco Central Europeo y el futuro Mecanismo Único de Resolución. En I. Fernández Torres, *La reforma bancaria en la Unión Europea y España: el modelo de regulación surgido de la crisis* (74-146).
- García-Álvarez García, G., y García Ureta, A. (2016). La supervisión por el Banco Central Europeo de las entidades de crédito españolas. En J. M. Baño León, *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado* (2355-2379).
- González-Páramo, J. M. (2016). El BCE y la Unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente. *Cuadernos de Información Económica*, 131-143.
- Goodhart, C., y Lastra, R. (2018). Populism and Central Bank Independence. *Open Economies Review*, 29 (1), 49-68.

- Iglesias González, F. (2017). *La Revocación de Actos Administrativos Favorables*. Tirant lo Blanch.
- Kindelán, A., de Mesa, L., y Vera Muñoz, M. (2009). *La Supervisión Financiera: funciones, modelos existentes y retos planteados por la crisis. La reforma europea*. Fundación de Estudios Financieros.
- Laguna de Paz, J. C. (2006). *La Autorización Administrativa*. Editorial Civitas.
- Laguna de Paz, J. C. (2014). El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria. *Revista de Administración Pública*, 194, 49-77.
- Laguna de Paz, J. C. (2019). Administrative and judicial review of EU supervisory decisions in the banking sector. *Journal of Banking Regulation*, 20 (2), 159-173. 10.1057/s41261-018-0078-z
- Laguna de Paz, J. C. (2022). *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*. Editorial Civitas.
- Lara Ortiz, M. (2015). Seminario Permanente de Ciencias Sociales de la Facultad de ciencias Sociales de Cuencia. *Diferentes modelos de regulación de los mercados financieros en derecho comparado*.
- Lara Ortiz, M. (2018). *La supervisión Bancaria Europea*. Mc Graw Hill.
- Lara Ortiz, M. (2018). Visión crítica del sistema de competencias compartidas en el mecanismo único de supervisión. En J. González Vázquez, y J. Colino Mediavilla, *Cuestiones controvertidas de la regulación bancaria. Gobierno, supervisión y resolución de entidades de crédito* (57-90). Wolters Kluwer.
- Lastra, R. (2013). Modelos de regulación financiera en el derecho comparado. Organización por funciones twin peaks. En S. Muñoz Machado, y J. M. Vega Serrano, *Derecho de la Regulación Económica: Sistema bancario*, 10. Iustel.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2013). Revista de Estudios Europeos. *Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva Unión Bancaria y apuntes para su solución*, 63, 79-114.
- Martínez Parera, M. (abril de 2009). Organización de la supervisión financiera: ¿hacia un modelo twin peaks? (C. d. Madrid, Ed.) *La regulación de la Economía*, 120, 20-28.
- Mencía, J., y Saurina, J. (2016). *Documentos ocasionales: n.º 1601. Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores*. Banco de España. Eurosistema.

- Olesti Rayo, A. (2014). La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 48, 403-442.
- Peiro Ucha, A. (29 de abril de 2015). Hedge fund. *Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/hedge-fund.html> [consulta: 30/04/2022]
- Pernías Solera, S. (2015). Tesis Doctoral. *Los mecanismos de prevención y gestión de crisis bancarias*. Universidad Nacional de Educación a distancia.
- Posada Rodríguez, M. (2018). Los denominados procedimientos comunes en el marco del Mecanismo Único de Supervisión. En J. González Vázquez, y J. Colino Mediavilla, *Cuestiones controvertidas de la regulación bancaria* (93 - 128). La Ley.
- Rodríguez Caballé, A. M. (enero-abril de 2018). La rendición de cuentas del Banco Central Europeo como supervisor de las entidades financieras de crédito. *Revista vasca de Administración Pública*, 110, 113-137.
- Scheller, H. K. (2006). *Banco Central Europeo. Eurosistema*. Obtenido de El Banco Central Europeo. Historia, misión y funciones: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2006es.pdf>
- Schmitter, P. C. (2014). The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy*, 15 (4), 47-60.
- Suárez Robledano, J. M. (2015). La rendición de cuentas como principio general del Derecho. *Revista Española de Control Externo*, 50, 11-55.
- Taylor, M. (1995). "Twin Peaks": a regulatory structure for the new century. *Centre for the study of financial innovation*, 1-18.
- Tomé Muguruza, B., Mates, N., Karakatsanis, G., Mrkalj, M., Koliás, Z., Gottman, M., Everett, T. (2016). *El Mecanismo Único de Supervisión: buen comienzo, pero tiene que seguir mejorando*. Tribunal de Cuentas Europeo.
- Torres Torres, X. (2015). El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales. (B. d. España, Ed.) *Revista de Estabilidad Financiera*, 29, 9-28.
- Ugena Torrejón, R. (2014). El Mecanismo Único de Supervisión Europeo. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 36, 7-18.
- Ugena Torrejón, R. (2014). The Single Supervisory Mechanism (SSM). *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 139-158.

- Ullrich, K. (2007). Introducing Instruments of Central Bank Accountability in Monetary Union. *Open Economies Review*, 18 (3), 239-262.
- Van Rompuy, H., Barroso, J. M., y Draghi, M. (2012). *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*.
- Varela Parache, M., y Varela Parache, F. (2008). La actual crisis financiera y los hedge funds. *Revista de Economía Mundial*, 18, 169-182.
- XBRL España. (s.f.). *¿Qué es XBRL?* <https://www.xbrl.es/es/inicio/que-es-xbrl/> [consulta: 16/04/2022]