



Armonización y regulación de entidades de crédito y derechos del consumidor

Autor/a

Carlos Merchán Aparicio

Becario de Investigación.

***REVISTA LEX
MERCATORIA.***

Doctrina, Praxis, Jurisprudencia y Legislación

RLM n°4 | Año 2017

Artículo n° 11

Páginas 57-84

revistalexmercatoria.umh.es

ISSN 2445-0936

Resumen: Este artículo analiza la regulación y supervisión por el Comité de Basilea (II y III) del sector bancario (BCE y BE) desde la perspectiva de protección del cliente bancario, la insolvencia y la concesión irresponsable de crédito hipotecario por parte de las entidades de crédito, agravada por la crisis económica y financiera.

Abstract: This article analyzes the Supervision of Basilea (II and III) and the customer's perspective involving the BCE and the Bank of Spain in the solution to client protection that attempt to restore confidence in the banking system caused by irresponsible mortgage lending and the economic crisis.

Palabras clave: Supervisión y regulación, BCE y BE, solvencia, crédito responsable, protección del cliente, consumidor.

Key words: Supervision, BCE and BE, solvency, confidence in the banking system, client protection, consumer.

SUMARIO

1. Introducción.....58

2. La armonización y supervisión como garantía de la estabilidad, liquidez y solvencia de las entidades de crédito.....60

1. Finalidad de la supervisión prudencial..60

2. El Mecanismo único de Supervisión Bancaria en la UE.....64

3. Reparto de competencias, coordinación y armonización normativa.....71

4. Fundamentos de las nuevas competencias del BCE.....73

5. El Banco de España, la supervisión y el Fondo de Garantía de Depósitos.....76

1. Introducción

La crisis económica y financiera han originado, como es sabido, unas consecuencias sociales y económicas dramáticas en España, no exentas de alarma y escándalo social (preferentes, desahucios...), pero ha originado también la necesidad de una reforma profunda del sistema financiero con el fin de establecer un nuevo régimen y una profunda reestructuración de las entidades de crédito.

La mayoría de los autores coinciden en que la primera fase de la reforma normativa tuvo lugar entre 2009 y 2012, a través de diferentes disposiciones legales con el fin de tomar medidas urgentes sobre los recursos propios y el saneamiento de los balances de las entidades financieras y de crédito españolas.

Al mismo tiempo, se ponía de manifiesto la pérdida de la autonomía o soberanía nacional en la materia, debido por una parte a la necesaria financiación exterior y por otra a la ineludible normativa de la UE en materia de supervisión bancaria, regulación, control, etc., todo ello para lograr cierta estabilidad del sistema español y al mismo tiempo acabar con recelos internacionales sobre la situación española, ya que esta podía arrastrar en su caída a otras economías europeas e incluso extraeuropeas, si bien éstas en menor medida.

La crisis financiera originó que el sector bancario español esté desde hace años en un proceso de reformas constantes, originadas por diferentes factores pero sobre todo por el mandato de organizaciones multinacionales que obligan a ello, cuestión esta que analizamos en el capítulo referido a la función de “supervisión prudencial”, el Mecanismo de supervisión bancaria en la UE, el reparto de competencias y armonización normativa, los fundamentos de las nuevas competencias del BCE tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 1024/2013 y sus importantes consecuencias o el control del BCE y su traslación al BE, sin perjuicio de que a lo largo de varios capítulos se puedan repetir consideraciones varias sobre el denominado *single rulebook*.

La segunda fase de este proceso se inició según los expertos con la entrada en vigor de la Ley 9/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que ha dado un mayor nivel de estabilidad y seguridad normativa al sistema financiero español, cuestión que analizamos en varios apartados.

A raíz de estas iniciativas internacionales, de las directivas europeas o de las “recomendaciones”, ha resultado evidente la repercusión en nuestro ordenamiento mercantil y

civil, en este último caso en referencia concreta a la defensa de los derechos de los consumidores y clientes bancarios, depositantes, acreedores, etc.

La doctrina pone de manifiesto que seguirá habiendo en este sentido un conjunto de actualizaciones, que algunos califican incluso de “reforma permanente” con cambios normativos frecuentes, como consecuencia de la obligada incorporación y armonización con normas internacionales básicamente de la Unión Europea.

Una de las claves de las últimas reformas de la normativa bancaria es la protección de los consumidores y su defensa ante cláusulas abusivas bancarias, cuestión que también analizamos en un capítulo de este trabajo. Ello es importante porque el perfeccionamiento de los mecanismos públicos de supervisión, que comporta la transferencia al BCE de importantes funciones respecto a las entidades más significativas (que también analizamos en otro capítulo) favorece la estabilidad financiera y monetaria, la integración de mercados y garantiza la no distorsión de la competencia, pero, aunque sea indirectamente, también protege a los consumidores. Por tanto, una mejor supervisión significa necesariamente mejores bancos y por tanto mayor protección de los consumidores.

Digamos que en concreto la Ley 9/2012 supuso una importante clarificación del marco legal de la reestructuración de entidades de crédito españolas, sobre todo porque ha concretado los procedimientos para lograr su recapitalización y reestructuración y el legislador trató de ponderar una cuestión social tan importante y sensible en la crisis actual como es la aportación dineraria de contribuyentes para reflotar bancos o empresas privadas.

Por todo ello, analizamos el origen y competencias de la denominada supervisión prudencial, las funciones del Banco Central Europeo y su control sobre el Banco de España en una primera parte del trabajo que corresponde fundamentalmente a los capítulos primeros, pero sin olvidarnos de que las reformas sobre el sistema financiero español es un proceso abierto y seguirán otras mientras dure la actual situación de crisis financiera.

Muchos de estos cambios afectarán cada vez más a lo que se denomina generalmente gobierno corporativo, en aspectos tan delicados como son las retribuciones y sobre todo la gestión de los riesgos, después de los numerosos escándalos bancarios en nuestro país sobre hipotecas, y sus garantías, desahucios, quiebras, etc. ,pero analizando aquí el tema desde el punto de vista de la responsabilidad o irresponsabilidad patrimonial del Estado en el denominado caso Forum-Afinsa cuya sentencia también analizamos aquí, juntamente con los casos Gescartera o Ava de forma comparativa que avalan unas conclusiones.

Precisamente esta cuestión toca la no existencia a veces de culpa “in vigilando” de la Administración y hasta qué punto las autoridades públicas son negligentes en su deber de supervisión porque si quiebra la entidad deja a los depositantes y accionistas o clientes descubiertos.

Efectivamente, la Audiencia Nacional eximió al Estado de indemnizar a los afectados de Forum y Afinsa en 2010, cuando argumentó que la actividad de estas empresas de naturaleza mercantil no dependía de la supervisión de las autoridades financieras, es decir, del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. El negocio, antes de saberse que era una estafa piramidal, consistía en teoría en que las dos filatélicas vendían

bienes tangibles (sellos) con un pacto de recompra a mayor precio en el futuro, gracias al cual los inversores obtenían un beneficio superior al 7%. En el fondo estaban captando cuasi depósitos. Aunque fuesen sociedades mercantiles de compraventa de bienes tangibles, Forum y Afinsa ofrecían un producto de ahorro e inversión respaldado por estos activos.

En opinión de algunos autores, las dos empresas incumplieron el artículo 28 de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, puesto que esta actividad está reservada a las entidades financieras. Por ello el Banco de España se equivocó por omisión al no prohibir esta actividad a dichas sociedades mercantiles.

En el estudio que hacemos en el trabajo de esta Sentencia destacamos como se exonera de responsabilidad alguna a la AEAT, partiendo de la premisa de que dentro de las funciones propias de la AEAT no está la de investigar delitos. Y a su vez, en la actuación de la AEAT tampoco se observa demora de la puesta en conocimiento de la Fiscalía de las conclusiones a las que llegó tras las actuaciones de comprobación a partir de 2003.

También he analizado la responsabilidad por vulneración del “principio de la confianza legítima” y se concluye que el hecho de que la Administración haya adoptado medidas de apoyo a los afectados (como participación de las autoridades en exposiciones filatélicas o en actos culturales o deportivos patrocinados por Forum y Afinsa o la concesión de premios a alguno de sus gestores), no puede llevar a concluir que reconozca tácitamente su responsabilidad patrimonial por la situación derivada de insolvencia económica a que se han visto abocadas ambas sociedades. Igualmente se

analizan las particularidades de los citados asuntos Gescartera y Ava.

La temática elegida en principio por mí iba dirigida al estudio de la abusividad bancaria, sobreendeudamiento de la persona física, etc., básicamente en el ámbito del Derecho Privado, que he tenido que combinar con aspectos de Derecho Público como son la supervisión bancaria, la armonización normativa, el reparto de competencias y el fundamento de las nuevas competencias del BCE, entre otras, lo que ha originado una mayor complejidad del trabajo, derivada de la combinación de aspectos públicos y privados. De ahí que probablemente la estructura final empleada en el trabajo no sea modélica al tratar a veces temas “distantes”, lo que origina que inevitablemente el hilo conductor del mismo a veces se difumine.

2. La armonización y supervisión como garantía de la estabilidad, liquidez y solvencia de las entidades de crédito

1. Finalidad de la supervisión prudencial

El comité de Basilea (Basilea III completó las deficiencias de I y II) fue creado con la finalidad de estudiar el sistema financiero y su importancia dentro del contexto de la economía, así como los mercados financieros en el contexto de la denominada “supervisión prudencial”.

El concepto de supervisión prudencial se enmarca también con los conceptos de desregulación y autorregulación, a fin de que mediante controles adecuados se pueda prevenir el fraude de operaciones financieras no autorizadas, así como establecer políticas para

las actividades que representan riesgo para el centro principal de negocios de las entidades financieras.

La filosofía básica es que las instituciones encargadas de velar por la confianza del público en el sistema financiero deben ser adecuadas para diseñar y controlar el cumplimiento de las normas, aunque sin inmiscuirse en el desarrollo propio de los negocios, a fin de no generar lo que algunos estudiosos denominan “supervisión agobiante”.

Las funciones del Comité de Basilea (CB) abarcan tres áreas fundamentales:

- Crear un foro apropiado para la discusión de la finalidad misma de la supervisión.
- Coordinar las responsabilidades de la supervisión entre las diferentes autoridades competentes para asegurar una supervisión deseable a nivel mundial.
- Señalar e indicar estándares de supervisión relacionados con el nivel de solvencia de las entidades financieras.

Respecto a su naturaleza el Comité de Basilea, representa una autoridad supranacional en materia de supervisión, sin perjuicio de que sus conclusiones no tengan fuerza legal ni carácter vinculante, aunque desde 1974 con la creación del G-10 sus recomendaciones e influencia en los países miembros es importante.

Sobre la importancia del CB, autores como García-Andrade o Vega Serrano entienden que “el ordenamiento español recoge con mayor o menor acierto avanzadas técnicas de regulación bancaria, muchas de ellas tomadas...en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; otras son fruto de la transposición del Derecho europeo y, en fin, no pocas

de elaboración propia y señaladamente resultado de la experiencia adquirida por las autoridades españolas a raíz de la crisis bancaria...”

(1)

Su estructura y organización interna consiste en una Secretaría rotativa entre los distintos países, si bien la mayoría de los países están representados por dos delegados que suelen ser un directivo del Banco Central con experiencia en los mercados de cambio y un alto funcionario de cada país responsable del control bancario, al menos como norma general.

En 1975 el CB emitió un documento denominado “el nuevo acuerdo de capital de Basilea” con la finalidad de reformular los cambios en los mercados y actualizar el principio de supervisión consolidada por grupos, cuyo concepto cambió al de “capital adecuado”, concretando ya supervisiones internacionales, riesgos, negociaciones con derivados (2), supervisión de los conglomerados financieros (3) y en 1983 el CB actualiza sus competencias (4).

La función regulatoria implicará disposiciones administrativas que desarrollen total transparencia y decisiones políticas y jurídicas que eviten peligros a inversores y depósitos.

Se considera, pues, por la doctrina mayoritaria que la regulación de los mercados financieros debe buscar los siguientes fines fundamentales:

1. Mantener la seguridad y solidez.
2. Promover la competencia.
3. Proteger a los consumidores.

4. Lograr que los grupos menos favorecidos posean algún grado de acceso al capital.

La actividad regulatoria es una actividad delicada y complicada en su aplicación, ya que por ejemplo una regulación no ajustada a derecho podría no solo restringir el marco de competencia del sector financiero sino también la confianza del público en las entidades bancarias.

Sobre el modelo de estructura regulatoria, la doctrina distingue básicamente cuatro tipos de esquemas regulatorios que los siguientes (5):

1. El tradicional, donde los reguladores trabajan por funciones y objetivos.
2. El funcional, donde el regulador se ocupa de las operaciones de las entidades.
3. El institucional, donde se focaliza en las instituciones y no en las funciones.
4. El sistémico, donde el regulador se encarga de las instituciones que están capacitadas para generar riesgos sistémicos.

La denominada regulación prudencial, implica un ejercicio preventivo en el que el **Gobierno establece las regulaciones dirigidas a la disminución del riesgo y los supervisores** controlan a los bancos en relación al cumplimiento de las normas y posibles riesgos excesivos.

La regulación prudencial se considera que debe abarcar las siguientes cuestiones:

- Restricciones en las actividades
- Separación de la banca del sector real
- Restricciones competitivas
- Requerimientos de capital
- Seguros de depósito
- Requerimientos de revelación
- Autorización para operar bancos
- Supervisión bancaria en su sentido más amplio.

Los fines de la supervisión bancaria están orientados básicamente a lograr la deseable estabilidad financiera, lo que equivale por una parte a velar por la confianza en las instituciones financieras de usuarios y depositantes y por otro lado velar también por el interés legítimo de los accionistas.

En consecuencia con lo anterior, la supervisión debe generar un valor agregado a la macroeconomía de un país y ello es debido a la directa relación que existe siempre entre el sistema financiero y la economía, por lo que debe existir siempre una clara coordinación entre las entidades que dirigen la economía de un país y la propia supervisión.

No debe olvidarse que el objetivo final de la supervisión es vigilar el buen funcionamiento del sistema financiero a través del estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos y sobretodo lograr siempre la confianza necesaria e interés público en el sistema.

Como la naturaleza bancaria implica siempre la asunción de riesgos quiérase o no, conviene identificar estos riesgos de antemano para adoptar medidas adecuadas ante diferentes situaciones; se considera que los riesgos más importantes en una entidad financiera de los cuales puedan ocuparse los supervisores

son los siguientes ,en opinión de García-Andrade (6) y la doctrina en general:

- a. El riesgo de crédito. Resulta vital que la entidad bancaria al otorgar un crédito no solo analice la solvencia del deudor, la capacidad de pago o la seguridad de la garantía, sino también el régimen de insolvencia sobrevenida en caso de incumplimiento, ya que siempre la concentración del riesgo constituye un factor fundamental de análisis antes de otorgar un crédito, y con mayor motivo en periodos de crisis económica global
- b. El riesgo de país y de transferencia, asociado siempre al ambiente económico, social y político de cada país.
- c. El riesgo de mercado, ya que las entidades financieras afrontan riesgo de pérdida en sus inversiones y operaciones a través de las tesorías por los movimientos de mercado de sus activos.
- d. El riesgo de liquidez. Surge de la dificultad que tendría una institución financiera para acomodar sus obligaciones en un momento dado, lo que impediría cumplir sus compromisos en plazo.
- e. El riesgo operacional, porque los errores de control y de gobierno corporativo pueden generar grandes pérdidas para las instituciones financieras, para lo cual se deben ejercer controles previos para corregir errores e incluso fraudes.
- f. El riesgo legal, porque en el mundo actual los bancos asumen este riesgo bien porque se realizan operaciones basadas en conceptos legales equivocados o bien por falta de docu-

mentación o insuficiente que origine prácticas bancarias incorrectas o incumplimiento de los requerimientos del supervisor.

- g. El riesgo reputación, que suele ir parejo al riesgo operativo por incumplimientos constantes de leyes, reglamentos o estatutos.

Se considera así a los principios expresados por el CB a fin de fortalecer una supervisión prudencial en todos los países y resultan imprescindibles a la hora de realizar o analizar una supervisión, de ahí que lo revisemos individualmente a continuación conforme a los grupos en que se han constituido (7):

1. Precondiciones para una supervisión bancaria efectiva, bajo un primer principio que aboga por supervisores independientes y soportados por un marco jurídico estable para asegurar el cumplimiento de las leyes, siempre bajo un deber de sigilo con la información que suministran las entidades financieras, dado que los supervisores pueden llegar incluso a exigir, conocer las estrategias corporativas de aquellas.
2. Otorgamiento de licencia y estructura según la cual las actividades a instituciones que reciben una licencia como banco son supervisables deben estar claramente definidas.
3. Los supervisores bancarios deben tener autoridad para revisar y rechazar cualquier propuesta para transferir participaciones accionarias o de control en bancos existentes.
4. Requerimientos y regulación prudencial según la cual los supervisores deben establecer requerimientos

mínimos de suficiencia de capital prudentes y apropiados para todos los bancos.

5. Evaluación de las políticas, práctica y procedimientos de cada banco en relación con el otorgamiento de préstamos.

6. Prevención de los abusos que surjan de los préstamos relacionados, fijando las bases suficientes para que la actuación de las entidades sea en condiciones de mercado y bajo un marco adecuado de competencia y transparencia.

7. Supervisión de que los bancos hayan establecido un proceso global para la administración del riesgo y controles internos adecuados a la naturaleza y escala de sus negocios, incluyendo reglas estricta de “conocimiento del cliente”.

8. Métodos de supervisión “*in situ*” y “*extra situ*”, es decir, con inspecciones propias en el primer caso o con auditores externos en el segundo.

Requerimientos de información, ya que esta y la cooperación internacional son elementos fundamentales para el desarrollo de toda supervisión ya que solo de esta manera se satisfacen necesidades comunes y se contribuye a la prevención de riesgos e incluso la comisión de delitos bancarios (8).

2. El Mecanismo Único de Supervisión bancaria en la UE

La Unión Europea (UE) desde hace algún tiempo intenta articular a través de la transferencia al Banco Central Europeo (BCE) funciones concretas de supervisión de entidades de crédito dentro del proceso de constitución de una unión bancaria en la UE constituida en tres niveles:

- El mecanismo único de supervisión.
- Gestión integrada de la crisis bancaria.
- Sistema común de protección de depósitos (9).

En teoría, la idea preveía poner en funcionamiento en 2014 una unión bancaria integrada dentro del marco global de una unión económica y monetaria europea que debería llevar a la larga a niveles mayores de integración como un presupuesto común, la emisión de deuda europea y una capacidad fiscal válida para prestar asistencia a Estados Miembros de la Unión que lo necesitasen.

La reforma es compleja porque afecta a aspectos importantes de la unión monetaria europea validados en 1992 como son la independencia de BCE o la garantía de estabilidad de precios, por lo que esta reforma ha originado un gran debate europeo sobre que funciones o atribuciones de supervisión bancaria se puede otorgar o no al BCE (10).

El propio concepto de supervisión estaría dentro de una idea más amplia de supervisión administrativa, consistente en la función de la Administración de controlar a los administrados de forma tal que los sujetos privados o públicos que actúan en régimen de derecho

privado, se deben ajustar a lo establecido en la ordenación de dicho sector.

Esa actividad de garantía implica un control previo de la actividad mediante el ejercicio de la potestad autorizatoria, así como su seguimiento mediante el ejercicio de facultades de vigilancia, incluyendo también un cierto control mediante el ejercicio de la potestad sancionadora.

De esta manera la supervisión de bancos se realiza por el control de su actividad a través de su autorización previa y su seguimiento a través de órdenes y sanciones, recordando que el propio comité de supervisión bancaria de Basilea debe conceder a las autoridades supervisoras “potestades legales necesarias para autorizar bancos, penalizar una supervisión continua, asegurar el cumplimiento de la ley y adoptar las oportunas medidas correctivas en seguridad y solvencia bancaria” (11).

De lo anterior se deduce que la supervisión bancaria tiene especial relevancia en el plano jurídico-constitucional, debido a que la actividad de supervisión limita la esfera jurídica protegida por derechos reconocidos tanto en la Constitución Española como en la UE, asuntos concretos como la libertad de empresa o el derecho de propiedad.

El ámbito jurídico protegido por ambos derechos puede quedar afectado por la supervisión cuando esta se traduce en actos del poder público que puedan limitar la libertad de decisión o de actuación que garantiza el ordenamiento para determinados ámbitos, si bien este asunto excede de este pequeño trabajo por su amplitud y calado.

La cuestión sobre la conveniencia o no de esta supervisión bancaria por el BCE es

muy debatida incluso en la actualidad, existiendo tesis contrarias a favor y en contra de la misma con argumentaciones profusas, complejas y varias que exceden también el límite de este pequeño trabajo, coincidiendo toda la doctrina en que tal función puede tener ventajas pero también serios inconvenientes.

Entre las ventajas figurarían algunas que son evidentes como serían poseer información sobre la liquidez del mercado como estrategias de inversión bancaria, etc., muchas de ellas relevantes de forma especial en una situación actual de crisis financiera o crisis económica global como la actual.

Por el contrario algunos autores destacan los inconvenientes de dichas funciones de supervisión, destacando por ejemplo el conflicto de intereses que puede surgir dentro del BCE entre la política monetaria y la propia supervisión bancaria y otros afirman que una concentración de funciones de supervisión en un organismo independiente como el BCE originaría recelos sobre la legitimidad democrática de un organismo con demasiados poderes, alguno de ellos limitadores de derechos ya citados como la libertad de empresa y el derecho de propiedad.

Otro aspecto importante del asunto sería la distribución de competencias entre la UE y los Estados Miembros sobre la supervisión bancaria, ya que por ejemplo el artículo 127.5 del TFUE limita las funciones que asume el eurosistema “a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero”.

El mismo BCE reconoce internamente que su papel se ha limitado a efectuar el seguimiento y la evaluación de la estabilidad del

sistema financiero en su conjunto pero no a bancos concretos de la zona euro.

Respecto al funcionamiento de mecanismo único de supervisión, se coincide entre las autoridades de la UE que hasta que entre en vigor las funciones del BCE no dejan de ser pocas al afirmar, por ejemplo, que:

“El BCE puede contribuir al funcionamiento ordenado del mercado monetario mediante sus operaciones de inyección de liquidez conforme a los procedimientos operativos establecidos en el ámbito del Eurosistema....”.

Por otra parte, la denominada Autoridad Bancaria Europea está habilitada para dirigir, bajo determinadas condiciones, decisiones vinculantes a las autoridades nacionales de supervisión a fin de responder a diferentes situaciones adversas que afecten a la estabilidad del conjunto de la UE.

En este contexto, autores como Laguna de Paz (12), Lastra (13), o Martínez López-Muñiz (14), entre otros, que han estudiado aspectos jurídicos de la unión bancaria coinciden en que esta “no puede construirse solo con la afirmación de las libertades comunitarias, la armonización normativa y el ejercicio centralizado de la política monetaria. Se requieren también mecanismos comunes de garantía de depósitos y de resolución de entidades, así como la supervisión a nivel europeo de las entidades que presentan mayores riesgos sistémicos” (15).

Importa destacar aquí las razones para la supervisión a nivel europeo y decir de antemano, como hemos afirmado con anterioridad, que en opinión de García- Andrade (16) la finalidad es asegurar la fiabilidad y estabilidad del sistema y fundamentalmente la solvencia y la liquidez.

Ante la pregunta de por qué la supervisión de las entidades de crédito debe realizarse a nivel europeo, seguimos el planteamiento de Laguna de Paz según el cual “la necesidad de asegurar la aplicación uniforme de la normativa justifica que en algunos casos sean directamente los órganos comunitarios los que asuman esta tarea, como sucede en materia de defensa de la competencia. Más aún, con frecuencia, aunque no sin discusión, esta es la receta que se ofrece para avanzar en la integración de los grandes sectores económicos. No obstante en general los Estados se han mostrado reacios a ceder poder efectivo a agencias europeas apostando más bien por la creación de organismos intergubernamentales de cooperación” (17).

El propio Laguna de Paz encuentra las dos razones fundamentales que justifican la supervisión a nivel europeo:

Primera. Se espera que una supervisión centralizada contribuya a garantizar la fiabilidad y estabilidad del sistema bancario europeo, indicando dicho autor como “la Unión monetaria no fue acompañada de una política fiscal común, lo que dio lugar a importantes desequilibrios macroeconómicos... el resultado también fue el incremento de la dependencia mutua de los sistemas bancarios. El gran estallido de la crisis, precisamente, se produjo con la negativa del Gobierno de los EEUU de LehmanBrothers en 2008, lo que supuso una pérdida general de confianza en el sistema. La caída del principio *too-big-to-fail* cerró el préstamo interbancario, en un momento en el que la liquidez de muchas entidades dependía de los préstamos a corto plazo negociados en los mercados mayoristas. Se cortó de raíz el proceso de integración con un claro riesgo de fragmentación del sector financiero europeo. La crisis financiera dio paso a una crisis eco-

nómica que, a su vez, provocó en algunos países una crisis de deuda soberana. Al final, la amenaza se trasladó al Euro, cuya caída hubiera puesto en serio riesgo a la propia UE. Es pues preciso romper este círculo vicioso” (18).

Segunda. “La supervisión europea contribuye a preservar las libertades comunitarias y las condiciones de competencia en el mercado interior. La supervisión bancaria comporta una no desdeñable discrecionalidad. La normativa puede, pues, ser aplicada de maneras muy diversas por los supervisores nacionales, entre otras razones, por la mayor cercanía de los intereses locales... esta diversidad de enfoques no solo pone en riesgo la solvencia de las entidades sino que también puede alterar las condiciones de competencia en el mercado interior... se trata, pues, de velar por que la supervisión prudencial se aplique de manera homogénea y eficaz a nivel europeo (Reglamento UE 1024/2013, marg. 12)” (19).

Respecto a la creación de una supervisión única y su legalidad, el artículo 127.6 del TFUE establece que:

“El Consejo, mediante Reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá recomendar 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”.

Por otro lado, el artículo 25.2 de los Estatutos del BCE y del SEBC dispone que con arreglo a cualquier reglamento del Consejo adoptado en virtud del citado artículo 127.6, el BCE podrá llevar a cabo funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la su-

pervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguros.

Ambos preceptos legales permiten la extensión de las responsabilidades del BCE en el campo de la supervisión de entidades de créditos.

A continuación, en los siguientes apartados se estudia la activación de esa previsión contenida en el TFUE, en concreto, sobre la base de la propuesta del Reglamento del Consejo por la que se atribuyen al BCE funciones específicas en materia de supervisión de entidades de crédito.

A. La supervisión bancaria por el BCE

Del análisis de los artículos 127.1 y 282.2 del TFUE, así como del artículo 2 de los Estatutos del SEBC y del BCE, resulta que el objeto primordial del Eurosistema es el mantenimiento de la estabilidad de precios. Dicha estabilidad constituye uno de los principios rectores de la unión monetaria europea, según se infiere del artículo 119.3 del TFUE y es definida por el BCE como un incremento interanual del índice armonizado de precios de consumo de la zona euro inferior al 2%, pero próximo a ese valor, que ha de mantenerse a medio plazo. El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) viene a establecer que el Eurosistema debe apoyar también las políticas económicas generales en la UE con la finalidad de contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión (20).

Sobre esta base, en principio la atribución al BCE con funciones de supervisión de entidades de crédito, mediante el recurso a la cláusula habilitante prevista en el artículo 127.6 del TFUE no tendría por qué originar un conflicto de intereses pues la regulación que

habilite al BCE a realizar aquellas funciones ha de establecer los objetivos que la autoridad monetaria europea debe perseguir mediante la función de supervisar entidades de crédito.

Si esta configuración puede llegar a suponer un obstáculo para la consecución de la finalidad de promover la solidez y solvencia del sistema bancario en la UE por el BCE, es una cuestión que no tiene que ver con la determinación de los objetivos del BCE sino con la propia atribución a este último, y no a un organismo distinto, de la supervisión bancaria (21).

B. La estructura interna del BCE

Merece hacer una reflexión sobre la articulación de la toma de decisiones en materia de supervisión en el seno del BCE, por cuanto que las dos opciones que pueden articularse, es decir, la atribución a uno de los órganos del BCE de funciones y potestades en materia de supervisión o la constitución ex novo de un órgano ad hoc que asuma esas responsabilidades, se enfrentan a objeciones de distinto matiz. Por su parte, la propuesta del Reglamento del Consejo se inclina por esta segunda solución, a saber, la constitución de un nuevo órgano en el seno del BCE, si bien con matices.

A este respecto, el BCE se organiza internamente en un Consejo de Gobierno, un Comité Ejecutivo y un Consejo General. El Consejo de Gobierno es el órgano fundamental del BCE, compuesto por los miembros del Comité Ejecutivo, esto es, el Presidente del BCE, el Vicepresidente y otros cuatro miembros, así como por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que han adoptado el euro (22).

El Consejo de Gobierno tiene atribuidas las decisiones fundamentales relativas a las

funciones del Eurosistema, en particular, la formulación de la política monetaria (23), así como otras responsabilidades derivadas y relacionadas con ella (24). El Comité Ejecutivo es el órgano formado por el Presidente y el Vicepresidente del Banco, y otros cuatro miembros, que tiene encomendada la gestión ordinaria del BCE (25).

Y el Consejo General es un órgano transitorio, existentes mientras haya Estados miembros que no hayan adoptado el euro, compuesto por el Presidente y Vicepresidente del BCE, y por todos los gobernadores de todos los bancos centrales nacionales, hayan o no adoptado, sus Estados el euro y en tanto estos no lo hagan, siendo sus funciones esencialmente de asesoramiento, consultivas y de apoyo (26).

La opción escogida para la futura estructura organizativa de la supervisión en el seno del BCE se aproxima a la segunda opción apuntada anteriormente. Se parte de que la supervisión debe ejecutarse de forma independiente de la función de dirección de la política monetaria para evitar posibles conflictos de intereses y garantizar la autonomía en la adopción de decisiones (27). A su vez, se prevé que la planificación y ejecución de las funciones de supervisión sean asumidas por un órgano interno (Consejo de supervisión), compuesto por cuatro representantes del BCE nombrados por su Consejo de gobierno y un representante de la autoridad nacional competente en materia de supervisión de entidades de crédito de cada Estado miembro. Dicho Consejo de supervisión incluiría, además, un presidente, elegido por el Consejo, y un vicepresidente elegido de entre los miembros del Comité Ejecutivo del BCE. El presidente disfrutaría de un mandato de cinco años no renovables conforme establece el artículo 19 (28).

Asimismo, en este Consejo de supervisión podría participar un representante de la Comisión Europea como observador.

C. El objeto de la supervisión

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 127.6 del TFUE, el BCE puede asumir funciones de supervisión en relación con las entidades de crédito y otras entidades financieras, con la excepción de las empresas de seguros. Por tanto, el BCE puede supervisar las entidades de crédito a las que resulta de aplicación la Directiva 2006/48/CE y las empresas de inversión a que se refiere la Directiva 2006/49/CE. La propuesta de Reglamento del Consejo por el que se atribuyen funciones específicas de supervisión al BCE se refiere concretamente a las entidades de crédito, las sociedades financieras de cartera y las sociedades mixtas de cartera, tal y como se definen todas ellas en el Derecho de la UE y, en concreto, en las Directivas 2006/48/CE y 2002/87/CE (29).

La propuesta de Reglamento del Consejo prevé que, si estas entidades forman parte de un grupo (establecido únicamente en Estados miembros que han adoptado el euro), el BCE realizará una supervisión en base consolidada de la entidad matriz (30).

Objeto de debate ha sido la cuestión relativa a la dimensión de las entidades que han de ser supervisadas por el BCE. La posición mantenida por Alemania viene dada por limitar la supervisión únicamente a las entidades de mayores dimensiones frente a la postura defendida principalmente por la Comisión Europea y posteriormente, el Comité Económico y Social Europeo, que sostiene la supervisión de todas las entidades sin excepción, con independencia de su tamaño (31).

Al margen de otras cuestiones puede afirmarse con carácter general que el BCE asumirá directamente la ejecución de las funciones de supervisión en relación con las siguientes entidades:

- a. Aquellas cuyos activos superen los 30.000 millones de euros.
- b. Aquellos cuyos activos superen el 20% del PIB del Estado miembro en el que estén domiciliadas, a menos que el valor total de esos activos sea inferior a 5.000 millones de euros.
- c. Aquellas que el BCE considere de relevancia importante en relación con la economía nacional y así se lo haya notificado la autoridad nacional competente. El BCE puede considerar por su propia iniciativa que una entidad es de relevancia importante cuando haya establecido filiales en más de un Estado miembro que ha adoptado el euro y sus activos o pasivos transfronterizos supongan una parte importante de sus activos o pasivos totales.
- d. Aquellas para las que no se haya solicitado o recibido ayuda financiera pública directamente del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Y en lo que se refiere a las funciones de evaluación de la adquisición y venta de participaciones cualificadas, a excepción de los supuestos de resolución de entidades, y a las funciones relativas a la autorización y revocación de la autorización de entidades, el BCE será responsable de su ejecución en relación con todas las entidades (32).

D. Funciones supervisoras del BCE

La propuesta de Reglamento del Consejo establece que el objeto de la supervisión es, tanto promover la seguridad y la solidez de las entidades individuales (“supervisión microprudencial”), como la estabilidad del sistema financiero (“supervisión macroprudencial”) (33). Las funciones del BCE en materia de supervisión microprudencial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la propuesta de Reglamento, se pueden sistematizar en el modo siguiente:

- a. El control de las entidades previo a su acceso al mercado mediante el otorgamiento de la correspondiente autorización.
- b. La supervisión de las estructuras, procesos y mecanismos de gobierno de las entidades, incluida la idoneidad de los responsables de su gestión.
- c. La evaluación de la adquisición y venta de participaciones cualificadas, excepto en los casos de resolución bancaria.
- d. El control del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable en relación con el mantenimiento de fondos propios, titularización, liquidez, riesgos, apalancamiento y obligaciones de información y publicidad en relación todos estos aspectos.
- e. La realización de evaluaciones, incluidas pruebas de resistencia o “stress test”.
- f. La imposición a las entidades de exigencias adicionales en relación con los fondos propios, obligaciones de información, liquidez y otras medidas.

- g. La revocación de la autorización concedida.

E. Las prerrogativas del BCE

La propuesta del Reglamento del Consejo prevé que el BCE asuma potestades, no solo ejecutivas, sino también normativas, para llevar a cabo las funciones que asume en materia de supervisión (34).

La propuesta de Reglamento hace referencia a las siguientes potestades:

- a. La potestad autorizatoria, compartida con las autoridades nacionales competentes, a quienes les corresponde proponer al BCE la concesión de la autorización establecidas en la legislación nacional de dicho Estado miembro (artículo 13.1).
- b. La potestad de aprobar la adquisición de participaciones cualificadas en entidades de crédito, excepto en los casos de resolución de entidades, a propuesta de la autoridad nacional competente
- c. La potestad de investigación, que comprende los requerimientos de información y las inspecciones in situ a las entidades supervisadas, incluso, si ello es preciso, con ayuda de las autoridades judiciales.
- d. La potestad de imponer órdenes a las entidades de crédito, a fin de solucionar las situaciones de dificultad en que aquellas se encuentren.

A modo de resumen, la organización de la supervisión en el seno del BCE y su relación con las autoridades supervisoras nacionales, el alcance de las funciones y potestades que

asumirá el BCE o la responsabilidad de este último derivada de su ejercicio, unido todo ello al nuevo marco normativo comunitario pendiente aún de desarrollar, vienen a configurar el futuro mecanismo único de supervisión que se pretende establecer en la UE. En todo caso, existen dudas en cuanto a la solidez del fundamento jurídico sobre el que se asienta, a saber, el artículo 127.6 del TFUE, relativo a las funciones específicas que puede asumir el BCE en materia de supervisión.

3. Reparto de competencias, coordinación y armonización normativa (mix de derecho europeo y nacional).

Coincide la mayoría de los autores en que la supervisión prudencial de las entidades de crédito se reparte entre el BCE y las autoridades nacionales de la zona Euro, y en este sentido se realiza aplicando criterios acumulativos, tema complejo e intrincado porque la distribución de competencias se decide en función de una combinación de parámetros como por ejemplo tamaño de la entidad, importancia mayor o menor del Estado afectado, resultando un problema de compleja resolución y difícil análisis.

Diferentes autores han analizado este complejo tema, pero al tratarse aquí de un pequeño trabajo que busca tan solo conocer el estado de la cuestión, nos ceñiremos únicamente al estudio de Laguna de Paz (35), que no obstante a nuestro juicio resulta suficiente toda vez que engloba citas y estudios de la mayoría de los autores que han intervenido en el trabajo de conjunto citado con anterioridad dirigido por los profesores Muñoz Machado y Vega Serrano (36).

Así pues, sin ningún afán de estudio global sino únicamente aproximativo, analizamos el tema básicamente siguiendo el criterio del importante trabajo de Laguna de Paz sobre el mecanismo europeo de supervisión bancaria precitado. En este sentido, algunos expertos distinguen **tres criterios acumulativos**:

“En primer lugar, el BCE abarca solo a los países de la zona euro. No obstante, no conviene

Un distanciamiento excesivo respecto de los demás Estados miembros. Esto explica que la normativa tienda puentes para que los países no pertenecientes a la zona euro, si así lo deciden, puedan cooperar con el mecanismo de supervisión integrada (art. 7 R. 1024/2013).

En segundo lugar, el BCE se limita a la supervisión prudencial de las entidades de crédito (art. 1, párrafo 1º, R. 1024/2013). De acuerdo con el art. 127.6 TFUE, podría haber recibido competencias de supervisión sobre otras entidades financieras, aunque no sobre las entidades de seguros. No obstante, la norma se limita a encomendar al BCE la supervisión de las entidades de crédito. Esto supone desconocer que, en la actualidad, los conglomerados financieros agrupan la actividad bancaria, de mercado de valores y de seguros. Se borran así las fronteras entre los tipos de negocio financiero. Como respuesta, se ha reclamado una mayor integración de la supervisión de los tres sectores. No obstante, de momento, la adecuada supervisión de estas entidades deberá asegurarse a través de la cooperación con los respectivos supervisores...

En tercer lugar, el BCE no asume competencias de supervisión sobre todas las entidades de crédito, sino, dicho de manera sim-

plificada, solo sobre las más significativas. Los criterios de distribución de competencias fueron muy discutidos. La propuesta inicial de la Comisión contemplaba la completa centralización de la supervisión, lo que no hubiera sido posible... ni deseable (la zona euro cuenta con más de 6000 entidades de crédito)... hay que tener en cuenta que muchas entidades pequeñas, pero con una elevada concentración de riesgo (cajas españolas) pueden tener efectos desestabilizadores para el conjunto del sistema.

En concreto, la distribución de competencias se decide en función de diferentes criterios, como ya dijimos anteriormente...” (37), en referencia como dijimos ya antes a factores varios como la importancia mayor o menor de un Estado, actividades fronterizas o no, haber recibido financiación pública, etc.

A este respecto, en opinión de Laguna de Paz, “en relación con las entidades de crédito sujetas a su supervisión, el BCE asume las más importantes atribuciones microprudenciales (art. 4.1 R. 1024/2013): otorgamiento y revocación de la autoridad bancaria; evaluación de la adquisición y venta de participaciones cualificadas; cumplimiento de los requisitos prudenciales (fondos propios, titulización, limitación de grandes exposiciones, liquidez,

apalancamiento); control de gobierno corporativo; pruebas de resistencia, etc. El BCE también ejerce funciones macroprudenciales junto con la Junta de Riesgo Sistémico y las autoridades nacionales (art. 5)... el BCE estará sujeto a las normas técnicas de regulación y supervisión elaboradas por la ABE. Las funciones de supervisión no atribuidas al BCE serán ejercidas por las autoridades nacionales (EM del Reglamento, marg 28)” (cita del propio Laguna, *ibídem*)

En todo caso resulta evidente que para un correcto funcionamiento del sistema debe de haber unas relaciones fluidas entre el BCE y las autoridades nacionales de los Estados de la zona Euro bajo los principios de coordinación y cooperación, como indica el artículo 6 del Reglamento.

En cuanto a la cooperación con el sistema institucional financiero europeo “la puesta en escena del MUS viene a complicar aún más el *complejísimo esquema institucional europeo* en materia financiera que resulta de los cuatro siguientes factores: i) todos los Estados miembros forman parte del mercado interior que comprende la actividad bancaria; ii) en principio todos están llamados a formar parte de la unión económica y monetaria, si bien algunos países tienen derecho a mantenerse fuera, conforme al status especial reconocido por los protocolos anejos al TFUE (Reino Unido y Dinamarca); iii) no todos ellos comparten moneda (hasta que cumplan los criterios de convergencia); iv) las competencias en materia de supervisión se reparten entre la UE y los Estados miembros. El MUS se añade así a las *instituciones específicas que comparten los países de la zona euro* con el propósito de articular la cooperación en materia de supervisión de las entidades de crédito. En este marco el BCE es la institución clave...” (38), en expresión del mismo autor, debido a que se integra en el SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales), además de cooperar con el Sistema Europeo de Supervisores Financieros y con la Junta Europea de Riesgo Sistémico (art.3.1 del Reglamento)

Respecto al tema importante de la normativa aplicable, en expresión del propio Laguna de Paz se basa en un “Mix de Derecho europeo y nacional” y en este mismo sentido coincide Martínez López-Muñiz al afirmar que

“la supervisión tiene por objeto verificar que las entidades bancarias cumplan la normativa vigente. La atribución al BCE de funciones de supervisión presupone la existencia de una normativa europea armonizada, que es también una de las exigencias de la unión bancaria (el denominado *single rulebook*)” (39).

4. Fundamentos de las nuevas competencias del BCE

El art.127.6 del TFUE asigna competencias al BCE en materia de supervisión prudencial, pero en los arts.129 y 282 TFUE le asigna el deber de contribuir “a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero”, sin perjuicio de las modificaciones introducidas en el Tratado de Lisboa, cuestiones que exceden a la finalidad de este trabajo.

En todo caso y sobre la naturaleza de la competencia del BCE, según Martínez López-Muñiz “dos cuestiones fundamentales se plantean de inmediato a la vista de la posibilidad de que el Consejo atribuya a al BCE las competencias de supervisión bancaria a que se refiere el hoy art. 127.6 TFUE:

A. Competencia compartida por “derivada” y no “originaria”: sumisión de su asunción por la UE (BCE) a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad... clasificación ambigua de competencias aunque... es claro que, en tanto que las competencias sobre supervisión bancaria no están atribuidas directamente por el tratado sino que este se limita a habilitar su asunción en el art. 127.6 TFUE, no forman parte en rigor de la exclusividad que el art. 2 predica de las competencias sobre políti-

ca monetaria relativas a lo que se ha acabado denominando el Eurogrupo, es decir, el grupo de Estados miembros cuya moneda es el euro... Hay que tener en cuenta, por otra parte, que la asignación de funciones que comporten alguna participación en la supervisión prudencial bancaria al BCE parece que habrá de estar condicionada a la existencia o al establecimiento por parte de la propia UE de reglas jurídicas para las entidades de crédito cuyo cumplimiento pueda supervisarse cabalmente a nivel europeo. No tiene sentido que se asignen al BCE funciones de supervisión de cumplimiento por las entidades de crédito de normas estrictamente nacionales, que además podrían ser y han sido o aún son heterogéneas” (40).

Estaríamos por tanto ante una competencia compartida, aunque se encuentre relacionada con la política monetaria, en tanto en cuanto esta es competencia exclusiva dentro del TFUE, de donde se deriva que “por ello resultan de plena aplicación al ejercicio por el Consejo de esta potestad reglamentaria los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de conformidad con el art. 5.3 y 5.4 del TUE.

B. La segunda cuestión fundamental sobre la competencia que el 127.6 TFUE atribuye al BCE tiene relación con la política monetaria de los Estados miembros de la UE, ya que solo ha sido trasferida a esta como competencia exclusiva, de ahí que autores expertos en la materia se pregunten si realmente es **COMPETENCIA VINCULADA A LA POLÍTICA MONETARIA Y LIMITADA SUSTANCIALMENTE A LOS ESTADOS DEL EURO.**

Como consecuencia de todo lo anterior, y ello es muy importante, el mismo autor llega a la conclusión de que existe una **ASIGNACIÓN FORMAL AL BCE DE FUNCIONES DE**

SUPERVISIÓN PRUDENCIAL MEDIANTE EL REGLAMENTO UE 1024/2013 DEL CONSEJO DE 15 DE OCTUBRE DE 2013 QUE “encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito que habrán de quedar asumidas por dicho banco, según dice su art. 33.2 a más tardar el 4 de noviembre de 2014, aunque en realidad el mismo artículo prevé que, aun bajo importantes condicionamientos, el propio banco pueda decidir su aplazamiento con el fin de garantizar la continuidad durante la transición de la supervisión nacional a la del MUS o mecanismo único de supervisión. No obstante, ya desde 3 de noviembre de 2013 el banco queda habilitado para ejercer las funciones que le atribuye este Reglamento distintas de la adopción de decisiones de supervisión.

Y a solicitud unánime del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), puede incluso pasar a ejercer ya también todas las funciones de supervisión directa de una entidad de crédito, sociedad financiera de cartera o sociedad financiera mixta como condición previa para su recapitalización directa (art. 33.3) (41).

El mismo autor, al analizar los numerosos problemas sobre la cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva unión bancaria, traza algunos apuntes para su solución, apuntando en este sentido lo siguiente:

“Esa Autoridad Bancaria Europea (ABE) está facultada para **colaborar** de manera relevante en el ejercicio de las competencias normativas que se deleguen en la Comisión en el ámbito de la regulación bancaria (art. 10) o de las ejecutivas que se le asignen a la Comisión

en la misma materia (art. 15) y puede dirigir **directrices y recomendaciones** a las autoridades competentes o a las entidades financieras (art. 16) e incluso efectuar **inspecciones** y adoptar **recomendaciones** a las autoridades competentes en materia de supervisión que podrán tener cierto efecto vinculante, pudiendo desencadenar intervenciones de la Comisión para hacerlas cumplir conforme al derecho de la Unión (art. 258 TFUE) llegando a estar apoderada con la potestad de dirigir **decisiones** individuales a entidades financieras que estén incumpliendo obligaciones exigibles por el Derecho de la Unión para requerirle su cumplimiento, todo ello conforme al art. 17 de este Reglamento...” (42).

Importa destacar que coinciden con este autor opiniones varias autorizadas como Vega Serrano o Bobes Sánchez (43) en el sentido de que el paso fundamental que comporta el Reglamento 1024/2013 “al hacer uso por vez primera de la previsión contenida en el 127.6 del TFUE para traspasar determinadas competencias de supervisión bancaria efectiva desde los Estados miembros de la UE, para su ejercicio por el BCE, que se referirá a las normas formadas a partir de la legislación correspondiente de la Unión, en particular los Reglamentos directamente aplicables o las Directivas, como las relativas a los requisitos de capital para las entidades de crédito y a los conglomerados financieros...” (44).

En cuanto a la forma de tramitación “**si el Reglamento 1024/2013 ha sido adoptado por el Consejo de la Unión en sesión ordinaria y plenaria de su formación especializada en las materias económicas y financieras- porque seguramente no ha habido duda sobre que es a él y así constituido al que se le atribuye la competencia normativa correspondiente-, lo cierto es que su**

aplicación obligatoria solo se ha previsto para las entidades de crédito domiciliadas en los Estados de la Eurozona, confirmándose la comprensión de su supervisión prudencial a que se refiere el 127.7 TFUE como algo vinculado esencialmente a la política monetaria del Eurosistema, aunque se haya previsto a la vez la posibilidad de su aplicación voluntaria a otros Estados miembros que así lo acepten, lo que acredita, por su parte, que esa vinculación no se entiende tan esencial que no permita asumir también la supervisión bancaria, en la parte que resulte pertinente, con respecto a las entidades de crédito de los Estados aún no incorporados al Euro. Porque en realidad, como hemos señalado varias veces, política monetaria y política bancaria comportan actuaciones distintas del poder público y tienen finalidades también diferentes, sin perjuicio de que... sirviendo también en parte a los mismos fines” (45).

De una manera explícita el propio Martínez López-Muñiz explicita como debe ejercerse esta supervisión en todo un apartado de su trabajo citado en los siguientes términos:

“PERO LA SUPERVISIÓN HA DE EJERCERSE CON LA INTERVENCIÓN ORDINARIA Y ALTAMENTE DETERMINANTE DE UN CONSEJO DE SUPERVISIÓN Y LA POSIBLE FISCALIZACIÓN JURÍDICA DE UN COMITÉ ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN, QUE MEDIATIZAN LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE GOBIERNO DEL BCE Y SON ÓRGANOS NO PREVISTOS EN EL TFUE NI EN LOS ESTATUTOS DEL BCE, LO QUE COMPORTA UNA ALTERACIÓN DEL DERECHO PRIMARIO DE LA UE SIN HABERSE SEGUIDO EL PROCEDIMIENTO NECESARIO PARA SU REFORMA”... creando a tal efecto *el Consejo de Supervisión como otro órgano interno distinto del banco que se encargará plenamente*

te de la planificación y ejecución de las funciones atribuidas al BCE...(art. 26.1)

Sin embargo, en tanto que las funciones supervisoras tienen como finalidad originaria la seguridad, la solidez y la solvencia de las entidades de crédito y la estabilidad de todo el sistema financiero en general resulta evidente para la doctrina que **dichas funciones deben desempeñarse de manera totalmente independiente a fin de evitar conflictos de intereses...** siendo por este motivo que se establece, entre otras medidas previsoras del Reglamento en este sentido que el propio personal que intervenga en la ejecución de estas funciones **esté separado del resto del personal del BCE tanto desde el punto de vista organizativo como de la estructura jerárquica.**

De forma resumida y sin entrar en más detalles que excederían el objeto de este estudio, destaca el planteamiento de Martínez López-Muñiz en el sentido de resaltar de forma clara la NECESIDAD DE DAR UNA SEGURA COBERTURA LEGAL A LA SUPERVISIÓN EUROPEA..., recordando que el tema es complejo por diferentes y muy diversos motivos.

En todo caso, el propio autor resume la cuestión sobre la necesidad de dar una cobertura legal segura a la supervisión europea de esta manera:

“Hay que recordar que el verdadero **poder legislativo** de la Unión no radica en ella misma, en ninguna de sus instituciones... sino en los Estados miembros, en sus poderes legislativos... si la ley de la Unión ha de ser puesta por los Estados miembros, bueno sería que el art. 48.6 TUE no impidiese aplicar el procedimiento de revisión simplificado que regula la introducción de modificaciones en la

parte tercera del TFUE, siempre que comporte incremento de competencias atribuidas a la UE y sus instituciones. Bastaría con que dejase fuera de las posibilidades de dicho procedimiento aquellos supuestos de incremento de competencias de la UE que pudieran comportar un cambio en la actual naturaleza de la Unión. Tal sería el caso de la atribución a la Unión de competencias previamente legislativas sobre derechos y libertades fundamentales que apareciesen regulados en los tratados... o para establecer o regular directamente tributos... no se olvide que en cualquier caso... las **decisiones** correspondientes del Consejo Europeo, además de requerir unanimidad, necesitan siempre la aprobación ulterior asimismo unánime de todos los Estados miembros **de conformidad con sus respectivas normas constitucionales** lo que hace de ellas auténticos tratados internacionales a todos los efectos y explicándose así precisamente que puedan modificar los tratados constitutivos de la Unión...” (46), palabras absolutamente aclaratorias en relación a las dificultades que está sufriendo la aprobación de los necesarios instrumentos de la Unión Bancaria.

5. El Banco de España, la supervisión y el Fondo de Garantía de Depósitos

A raíz de la crisis financiera internacional que comenzó en el año 2007, se puso de relieve que el carácter nacional de la supervisión bancaria guardaba una conexión con el hecho de que no dispusiera de mecanismos eficaces de resolución y reestructuración bancaria, así como de protección de los depósitos, siendo los Tesoros nacionales los encargados, en última instancia, de la aportar los recursos necesarios para los procesos de reestructuración y resolución bancaria así como la garantía

de los derechos de los depositantes. La regulación financiera internacional ha reflejado la preocupación por superar esta realidad introduciendo mecanismos que posibilitasen prestar una mayor atención a riesgos macroeconómicos y fijar instrumentos de cooperación eficaz entre los supervisores bancarios.

En este sentido, autores como García-Andrade hacen hincapié en el sentido de que “en la gestión de los riesgos bancarios, adquiere singular importancia el deber de secreto de las autoridades de supervisión acerca de la situación financiera de las entidades de crédito, pues la divulgación o la mera sospecha de que una entidad atraviesa dificultades puede desencadenar o agravar los riesgos financieros” (47), si bien matiza la idea bajo la afirmación de que “ sólo la magnitud de los beneficios que procura el sistema bancario puede explicar y compensar los enormes riesgos que genera” (48).

No obstante, estos avances no han sido suficientes, dado que el coste final de los procesos de resolución de las crisis bancarias ha continuado asumiéndose a nivel nacional y no se ha logrado una auténtica armonización de la regulación financiera internacional puesto que se mantienen excesivas discrecionalidades nacionales en la regulación en las prácticas supervisoras internacionales. La mera coordinación entre los supervisores nacionales no ha sido bastante para garantizar la resolución eficiente de los problemas que potencialmente pudieran afectar a las entidades de crédito en los supuestos en que tenían una actividad transfronteriza relevante.

La Comisión Europea ha demostrado tener una elevada capacidad técnica al poner sobre la mesa iniciativas concretas en junio de 2012. Consideró la supervisión bancaria única

en Europa como un paso fundamental para la construcción de un auténtico sector financiero europeo, basándola en la armonización total de la regulación y de las prácticas supervisoras. Esta iniciativa parte de la necesidad de posicionar a los mayores bancos europeos en disposición de competir con los bancos norteamericanos y asiáticos, puesto que sin un mercado de referencia mucho más amplio que sus respectivos mercados nacionales, los bancos europeos no podrán competir eficazmente con los grandes bancos internacionales norteamericanos, chinos y japoneses.

La crisis financiera internacional ha provocado dos cambios de enorme importancia en la supervisión bancaria, esto es, por un lado la preocupación por los aspectos macroprudenciales de la supervisión bancaria y, por otro, el avance en la coordinación de los supervisores de las entidades que desarrollaban una actuación transfronteriza, tras la experiencia negativa acaecida en grandes bancos europeos como Dexia o Fortis.

La iniciativa de la Comisión Europea contemplaba la creación de un órgano encargado de la supervisión macroprudencial en Europa, esto es, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB en sus siglas en inglés) y a su vez, su complemento mediante un sistema Europeo de Supervisores Europeos (ESFS en sus siglas en inglés), centrado en la supervisión microprudencial. A diferencia de la supervisión microprudencial cuyo avance se ralentizó por discrepancias políticas entre los Estados miembros, la supervisión macroprudencial avanzó con rapidez de modo que el ECOFIN logró un primer acuerdo sobre sus líneas maestras en su reunión del 20 de octubre de 2009. Esta iniciativa terminó dando como fruto la aprobación del Reglamento (UE) nº 1092/2010, del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

En el nuevo entramado de la supervisión bancaria europea sería otra institución fundamental la “Autoridad Bancaria Europea”, creada y regulada por el Reglamento 1093/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010. La Autoridad Bancaria Europea (EBA en sus siglas en inglés), tenía como objetivo fundamental salvaguardar la estabilidad y la eficacia del sistema bancario, prestando atención a todo riesgo sistémico potencial planteado por las entidades financieras, cuya quiebra o mal funcionamiento pudiera afectar al conjunto del sistema financiero o a la económica real.

Sus atribuciones tenían que ver con la armonización de la regulación y las prácticas supervisoras, para lo que contaría con un instrumento fundamental consistente en la emisión de directrices y recomendaciones que podrían tener, en casos determinados de discrepancias entre o con alguna de las autoridades nacionales competentes, un efecto imperativo.

La supervisión bancaria se completaba con la Directiva 2010/78/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (conocida como “Directiva ómnibus”), por la que se modificaron las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE y 2009/65/CE, en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) y la Decisión 2004/10/CE, de la

Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por la que se había creado el Comité Bancario Europeo.

Pues bien, dicho lo anterior, el derecho español recoge todo ello en la Ley 6/2010 de 11 de abril que modifica normativa anterior sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, de modo que el nuevo artículo 14 de la Ley 13/1985, impuso al Banco de España, como supervisor, la obligación de establecer colegios de supervisores con el objetivo de facilitar el ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 10 bis.2 de la propia ley.

Todas estas iniciativas y modificaciones legislativas han permitido avanzar en la coordinación entre supervisores en los últimos años, pero lo cierto es que los mecanismos establecidos y la creación de las nuevas instituciones, continuaban anclados, en última instancia, en el mantenimiento de las competencias de los reguladores nacionales, una de las prioridades fundamentales de la EBA (49), estableciendo la práctica supervisora única en Europa o “Single Rulebook” (50), a la que ya nos hemos referido con anterioridad en referencias varias (51).

La crisis galopante de 2012 que afectó especialmente a España hizo necesarios nuevas reformas y otras propuestas en el ámbito de la prevención, gestión y resolución de las crisis bancarias y la coordinación de los sistemas de garantía de depósitos, alguna de ellas específica para España.

Así, las propuestas citadas de las Directivas tuvieron su reflejo en España en el RD Ley 24/2012 de 31 de agosto de reestructuración y resolución de entidades de crédito, aprobado específicamente en un marco de obligaciones para España derivadas del “Me-

morandum of Understanding” firmado con la UE en junio de 2012 que establecía mecanismos de supervisión de las autoridades europeas bancarias para crear un marco efectivo para el rescate de bancos que ponía los fundamentos futuros de un modelo supervisor europeo.

Este Real Decreto se convirtió luego en la Ley 9/2012 de 14 de noviembre de reestructuración y resolución de entidades de crédito, de forma que la propuesta de directiva distingue entre medidas preparatorias por un lado y por otro, ideas para minimizar problemas futuros, todo ello reconociendo competencias que permitan parar las quiebras de bancos, evitar su insolvencia, y si esta se produjese, concurren motivos de interés público que aconsejasen un proceso concursal ordinario, se podría establecer un procedimiento administrativo que fuera un medio eficaz para reestructurar o incluso liquidar la entidad bancaria.

Son un conjunto de mecanismos de aplicación sucesiva que atribuyen fuertes poderes a los supervisores y autoridades de resolución dentro de la propia España, ya que se trata en suma de evitar que los instrumentos vigentes en la normativa societaria europea para la protección de derechos de accionistas y depositantes pudiese terminar en un obstáculo difícil de superar para las autoridades de resolución a la hora de reaccionar frente a situaciones límite de entidades de crédito, como ha ocurrido lamentablemente en el conocido caso “Fortis”.

La Directiva 2009, 14, CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2009, fue trascendental al elevar el umbral de protección de los depósitos hasta los 100.000 euros, cifra que se mantiene en la actualidad, y además trató de mejorar la eficacia de la ga-

rantía mediante mejoras en la forma de pagos y sus plazos, buscando aumentar la confianza de los clientes bancarios en momentos de inseguridad general, de tal manera que en España se ofrece una protección “ex ante” a diferencia de otros países que ofrecen una garantía mediante fondos financieros “ex post” (52).

Se busca para el futuro supervisor de las entidades de crédito un sistema de financiación en el que juegue un papel importante una tasa de las entidades de crédito que retribuya las tareas de supervisión bancaria, siendo una novedad que representa un aspecto negativo para los bancos españoles, ya que estos no están gravados por este tipo de contribución (53).

Aunque tasas de este tipo ya tiene antecedentes en las finanzas españolas como por ejemplo la tasa contemplada en la Ley del Mercado de Valores, sin embargo, hasta ahora el Banco de España no había contemplado esta forma de financiación, que no obstante debe ser valorada como muy positiva para la futura unión bancaria, ya que en todo caso se prevé una implementación del mecanismo supervisor para el 2014 y años siguientes.

La importante reunión del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de octubre de 2012, aprobó importantes acuerdos y propuestas legislativas relativas al Mecanismo Único de Supervisión (MUS) a fin de su desarrollo posterior en temas como política monetaria y en todo caso velar para que los estados miembros del MUS tengan un trato y representación equitativo, pertenezcan o no a la zona euro (54).

A pesar de que la situación de España ha creado un fuerte debate político sobre las medidas del Eurogrupo, debemos destacar cierto retraso en la entrada en vigor del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) ya que

será este el que debe recapitalizar los bancos, tema este de especial transcendencia para España.

España y otros Estados relevantes de la Unión como Francia o Italia tienen un importante compromiso político a favor de la creación de una verdadera Unión Bancaria Europea, a pesar de lo cual resulta evidente para todos los miembros de la Unión que el proyecto o idea tiene no pocas dificultades, recelos a superar y no se descarta nuevos retrasos.

De una manera resumida, ya que otra cosa sería excesiva en este trabajo, se llega al consenso europeo de que la construcción de una unión bancaria debe contar en todo caso con cinco aspectos o condiciones que según los expertos mayoritarios deberían ser los siguientes:

- 1.- Que la unión bancaria sea completa, ya que la propia Unión tiene otros dos aspectos relevantes como son un mecanismo europeo de resolución de crisis bancarias y un mecanismo europeo de financiación que no debe apoyarse nunca en la intervención de los tesoros nacionales.
- 2.- Que no se pretenda que la unión bancaria pueda resolver los problemas del pasado ni mucho menos, sino que se mire al futuro en la idea de superar lo que algunos denominan “asuntos permanentes”, y en todo caso que exista un mecanismo para dar respuesta a los problemas siempre contando con la participación del MEDE.
- 3.- Puesto que los sistemas financieros europeos son muy heterogéneos y al mismo tiempo el tamaño de los bancos es muy desigual, etc., etc., hay que re-

conducir toda esta diversidad buscando una cierta unidad en entidades mayores y más homogéneas creando bancos de vocación transfronteriza europea.

4.- Como dicen los expertos es fundamental “prepararse para lo peor”, lo que viene a significar en concreto conformarse a veces con simplemente minimizar daños y costes para los contribuyentes y en todo caso crear mecanismos suficientes para que la unión bancaria sea creíble por los contribuyentes.

5.- Contar con los incentivos apropiados de forma que el mecanismo que se cree deba estar financiado con aportaciones realizadas por las entidades del sector, a pesar de que podrían no ser suficientes como para proporcionar una respuesta creíble para la ciudadanía a corto y medio plazo, lo que obligaría a aportaciones desde los presupuestos públicos del Estado como de hecho ha ocurrido.

El éxito o fracaso del proyecto de Unión Bancaria dependería según los expertos de que estos cinco elementos o aspectos fundamentales se articulen de forma coordinada, sin prisa y en plazo razonables, ya que de no ser así la pretendida unión bancaria podría fracasar, ya que nadie duda de las dificultades y el tiempo que probablemente sea necesario para llevarla a cabo.

Finalmente, por lo que respecta a España, la mayoría coincide en que cualquier retraso en la citada implementación sería negativo para nuestro país por el retraso en la posible recapitalización directa de las entidades españolas, por lo que sería fundamental evitar nuevos retrasos y crear al mismo tiempo una

estrategia de implementación lenta sin correr el riesgo de una creación precipitada.

Como especificidad para España, digamos que la propuesta de limitar el establecimiento de un mecanismo único de supervisión para unos 150 bancos europeos de mayor tamaño, esta propuesta es beneficiosa y acertada para el caso español y sus particularidades, aunque este aspecto excede del objeto de este trabajo.

Finamente, esta iniciativa representa para España un interés especial al haberse condicionado políticamente la recapitalización directa de los bancos españoles (o sea sin la recepción previa de los fondos por parte del Estado Español a través del FROB) por medio del MEDE a la implementación efectiva de la unión bancaria, los recursos necesarios para esta recapitalización se computarán a todos los efectos como deuda pública, lo que eleva nuestra ratio de endeudamiento-PIB, dadas las circunstancias de nuestro país.

En este contexto nace la supervisión bancaria con el fin principal de menguar lo máximo posible el riesgo que asumen los depositantes, de esta forma, la supervisión bancaria no sólo beneficia a los depositantes sino que, además, genera confianza en los bancos. Así la finalidad de este procedimiento es que el sistema financiero sea estable, evitando grandes perturbaciones o que éste se colapse.

Partimos de que la tarea de supervisión se puede realizar bien a partir de los datos proporcionados por los bancos o a partir de datos tomados personalmente in situ.

El primero de los procedimientos se caracteriza por el estudio de aquellos

documentos que son dados a los supervisores para la mejor gestión de los bancos y cumplimiento de los requisitos que le son impuestos por el supervisor, todo con el objetivo final de evitar el surgimiento, y erradicar en caso de su aparición, de fallos o problemas que puedan aparecer en la vida bancaria de la identidad. Este método, además, favorece al segundo, supervisión in situ, por ordenar los archivos. Tiene un gran inconveniente y es que depende de la calidad de los datos que le sea proporcionada por el banco y también resulta poco adecuado para aspectos cualitativos, por lo que este procedimiento, de utilizarse, debería ser sólo en aspectos cuantitativos.

En segundo lugar está la supervisión in situ, que da información desde un punto de vista diferente al anterior método de supervisión y además detecta los posibles errores que hayan podido surgir en aquella. Así, a través de muestreo, los supervisores dan juicios sobre la calidad de la administración del banco.

Para una buena supervisión también se debe aprehender la necesidad de asumir riesgos que está intrínseca en el funcionamiento bancario. El supervisor tiene que ser guía y consejero del órgano superior administrativo, no un tomador de decisiones de una empresa que no es suya.

En este sentido, recordamos de nuevo la inevitable impronta de la normativa europea en relación con los abusos bancarios y los derechos de protección de los consumidores. Sin perjuicio de que más adelante analizamos esta cuestión, recordemos que en materia de con-

sumo la Comisión Europea inició un proceso global que terminó con la presentación del llamado “Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo” (55) de 8 de febrero de 2007 y, finalmente, a la promulgación de la Directiva 2011/83/UE, sobre derechos de los consumidores, que trata de armonizar mejor los Derechos nacionales, así como sintetizar y dar coherencia y consistencia al “acquis communautaire” en esta materia, aunque los resultados reales obtenidos han sido calificados más bien de modestos (56).

En referencia al caso de España, ha sido evidente la existencia del sobreendeudamiento de las familias a raíz de la crisis financiera desarrollada desde el año 2008, cuyas causas y circunstancias han sido estudiadas por diferentes autores, debido sobre todo y en referencia a los motivos prejurídicos a causas diversas que influyen poderosamente en la psicología familiar, tales como la presión de la publicidad o las nuevas tecnologías.

Al originarse diferentes formas de contratación en masa, ello ha generado que muchos consumidores españoles y europeos accediesen al recurso fácil del crédito, que a la larga junto con otros factores financieros originó niveles de riesgo nunca vistos de insolvencia (57).

Ante tal situación realmente alarmante las instituciones europeas pusieron en marcha medidas de aplicación derivadas inicialmente de la Directiva 87/102/CEE con disposiciones legales y administrativas de los diferentes estados de la Unión Europea en materia de consumo que de forma resumida intentaron poner límites en materia de crédito al consumo (58).

NOTAS

- (1) GARCIA-ANDRADE GOMEZ, J., "Fundamentos y características de la regulación bancaria", en *Derecho de la Regulación Económica. X. Sistema Bancario*, S. MUÑOZ MACHADO Y J.M. VEGA SERRANO (dirs.), Madrid, 2013, p. 17. VEGA SERRANO, J.M., "La regulación bancaria española", *ibídem*, págs. 165-174. Ver también FAUS, Monpart, E. "Regulación y desregulación", Barcelona 2001, pp. 21 y s.s.
- (2) Risk Management Guidelines for Derivates, julio 1994.
- (3) The Supervision of Financial Conglomerates, julio 1995.
- (4) El Documento de 1983 se llamó expresamente "Principios para la supervisión de Instituciones financieras internacionales".
- (5) VEGA SERRANO, J.M., "La regulación bancaria...", *ibídem*, págs. 195-207.
- (6) GARCIA-ANDRADE GOMEZ, J., "Fundamentos y características de la regulación bancaria", en *Derecho de la Regulación Económica. X. Sistema Bancario*, VEGA SERRANO Y MUÑOZ MACHADO (directores), Madrid, 2013, pp. 23 y s.s..
- (7) GARCIA-ANDRADE GOMEZ, Op. cit., p. 19 y s.s.
- (8) Ver al respecto el trabajo ya clásico de GOLDSTEIN, M., en *Economic Paper*, nº 46, "Banking Crises in Emergin Economies: Origins and Policy Options", 1996. Sobre éstos aspectos y otros como la confianza y credibilidad en la supervisión y en toda la arquitectura financiera europea, así como otros aspectos debatidos entre los especialistas en la materia, como por ejemplo los argumentos a favor y en contra de la separación o no de funciones en el BC, resulta importante ver LASTRA, R.M., "Modelos de regulación financiera en el Derecho Comparado: organización de la Supervisión por funciones *twinpeaks* y organización por sectores supervisados; reunión o separación de funciones en el BC", en *Derecho de la Regulación Económica. X. Sistema Bancario*, MUÑOZ MACHADO Y VEGA SERRANO (directores), Iustel, Madrid, 2013, pp. 261-284.
- (9) COMISIÓN EUROPEA, "Hoja de ruta hacia una unión bancaria", Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Documento COM (2012) 510 final.
- (10) Dictamen del Banco Central Europeo de 27 de noviembre de 2012 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al BCE en lo referente a la supervisión prudencial.
- (11) COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, "Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz" septiembre 2012.
- (12) LAGUNA DE PAZ, J.C., "El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria", en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, Madrid, mayo-agosto 2014, pág 3 y ss.
- (13) LASTRA, R.M. "Banking Union and Single Market: Conflict or Companions –hip?", *Fordham Int'l L.J.*, 36, 1191
- (14) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., "Problemas de cobertura jurídica de la Supervisión Bancaria del BCE en la nueva Unión Bancaria y apuntes para su solución", en *Revista de Estudios Europeos*, Nº 63, Julio-Diciembre, 2013.
- (15) LAGUNA DE PAZ, J.C., "El Mecanismo Europeo...", pág. 3
- (16) GARCÍA-ANDRADE, op. cit. pág 23 y ss.
- (17) LAGUNA DE PAZ, J.C., "El Mecanismo Europeo...", pág. 6
- (18) LAGUNA DE PAZ, J.C., "El Mecanismo Europeo...", pág 7
- (19) *Ibidem*.
- (20) El artículo 3.3 del TUE dispone, en concreto, que la Unión establecerá un mercado interior.
- (21) COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, "Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz". Ver en este sentido, LASTRA, R.- "Modelos de regulación financiera en el derecho comparado: organización de la supervisión por funciones *twinpeaks* y organización por sectores supervisados; reunión o separación de funciones en el Banco Central", en *Derecho de la Regulación Económica. X Sistema Bancario*, MUÑOZ MACHADO Y VEGA SERRANO (dir.), págs. 261-284, siendo muy importante el esquema de arquitectura de la supervisión que incluye en la página 284.
- (22) Artículos 283.2 del TFUE y 11.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE.
- (23) Artículo 12.1 de los Estatutos del SEBC y del BCE.
- (24) Como ejemplo, la autorización de la emisión de billetes y de volumen de emisión de moneda, responsabilidades sobre sistemas de compensación y pago, o sobre armonización estadística.
- (25) Artículos 283.2 del TFUE y 11, apartados 2 y 6, de los Estatutos del SEBC y del BCE.
- (26) Artículos 44 a 46 de los Estatutos del SEBC y del BCE.
- (27) Artículo 18 de la propuesta de Reglamento por el que se atribuyen funciones específicas de supervisión al BCE.
- (28) El cdo 36 bº de la propuesta de Reglamento extiende el mandato de cinco años no renovables, también, al vicepresidente.
- (29) Artículos 2 y 9.1 de la propuesta de Reglamento.
- (30) Artículos 4.1.i) y 14.2 de la propuesta de Reglamento.

-
- (31) Punto 1.6 del Dictamen sobre propuesta de Reglamento, publicado en el Diario Oficial nº C 11 de 15 de enero de 2013.
- (32) Artículo 4, en relación con el artículo 5, apartados 4, 5 y 6 de la propuesta de Reglamento.
- (33) Dictamen del Banco Central Europeo de 27 de noviembre de 2012.
- (34) Al respecto consultar a ANDENA, M. Y HADJIEMMANUIL, C, "Banking supervision, the internal market and European Monetary Union", en ANDEBAS, M., GORMLEY, L., HADJIEMMANUIL, C. Y HARDEN, I. (eds), *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*, La Hay-Londres-Boston, 1997.
- (35) LAGUNA DE PAZ, J.C, "El Mecanismo Europeo...", pags.10-19.
- (36) MUÑOZ MACHADO, S. Y VEGA SERRANO, J.M., (directores) "Derecho de la Regulación Económica, X Sistema Bancario", Madrid, 2013, en su totalidad.
- (37) LAGUNA DE PAZ, "El mecanismo europeo...", pag.11
- (38) LAGUNA DE PAZ "El Mecanismo Europeo...", pág 12"
- (39) MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L., "Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE...", pags.87-94.
- (40) MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L., "Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE...", pags. 84-87
- (41) MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L., "Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE...", pags. 95-96
- (42) MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L., "Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE...", pág 96. En el mismo sentido IZQUIERDO CARRASCO, M, "La supervisión pública sobre las entidades bancarias", op.cit.
- (43) VEGA SERRANO "El Banco de España y el sistema europeo de supervisión", en *Derecho de la regulación económica. X. Sistema bancario*, op. cit., pág 290 y ss.
- (44) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ "Problemas de cobertura jurídica...", pág 99
- (45) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ "Problemas de cobertura jurídica...", pág 100
- (46) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., "Problemas de cobertura jurídica, págs. 110-112, ver LASTRA, R.M., "Modelos de regulación financiera...", *ibídem*, especialmente pags.266-276, sobre lo que denomina "la intensidad de la supervisión"(pag.266) y pags.278-284 sobre las reformas estructurales del sistema bancario.
- (47) GARCIA-ANDRADE GOMEZ, J., "Fundamento y características de la regulación bancaria...", op.cit., p.32.
- (48) *Ibídem*, pag.38.
- (49) EBA 2013 WorkProgramme 2013 (publicado en la pág web de Eba de 28 de septiembre de 2012 con la denominación "EBA BS 2012 163 fina").
- (50) *Ibídem*.
- (51) Nos referimos a los trabajos de IZQUIERDO SERRANO, "La inspección del Banco de España..." y "Régimen jurídico de la protección...", en *Derecho de la Regulación Económica, X. Sistema Bancario*, op.cit, fundamentalmente pags.450-462.
- (52) BOBES SÁNCHEZ, M-J-, "El Fondo de Garantía de depósitos", en *Derecho de la Regulación Económica. X Sistema Bancario*, op.cit., pags.915 en referencia a la "cobertura garantizada".
- (53) VEGA SERRANO, JM, "El Banco de España y el Sistema Europeo de Supervisión", *Derecho de la regulación económica X. Sistema bancario, op. cit págs. 245 y ss.*
- (54) Sobre el MUS nos remitimos a lo referido en capítulos anteriores de este trabajo.
- (55) COM (2006) 744 final, de 08.02.2007
- (56) DOCE L 304, de 22 de noviembre de 2011
- (57) DOCE L 42, de 12.02.1987
- (58) COM (1995) 117 final, de 11.05.1995.