

EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL RELATIVO A LA SUPERVISIÓN FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ GARCÍA ALCORTA

Abogado (*)

El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea

Una de las consecuencias derivadas de la crisis financiera de los últimos tiempos ha sido la creación de una nueva arquitectura institucional en la Unión Europea, en el ámbito de la supervisión bancaria, de valores y de seguros. Se ha creado un nuevo Sistema Europeo de Supervisión Financiera, al que pertenece la Junta Europea de Riesgo Sistémico, que asume tareas relacionadas con la supervisión macro-prudencial, y las tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión, como son la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, que asumen responsabilidades de carácter micro-prudencial. A estas Autoridades Europeas de Supervisión se les atribuyen potestades de diversa naturaleza, decisorias en algunos casos, con el objetivo de preservar la estabilidad financiera y garantizar la confianza en el sistema financiero en su conjunto y una protección suficiente para los consumidores de los servicios financieros. En todo caso, las competencias sustanciales para garantizar la estabilidad financiera europea continúan residenciándose en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea.

The new institutional framework on financial supervision in the European Union

One of the consequences of the financial crisis in recent times has been the creation of a new financial structure in the European Union, in the field of banking, securities and insurance supervision. A new European System of Financial Supervision has been created, including the European Systemic Risk Board, with responsibilities in the field of macro-prudential supervision, and three new European Supervisory Authorities, the European Banking Authority, the European Securities and Markets Authority and the European Insurance and Occupational Pensions Authority, all assuming responsibilities in the field of micro-prudential supervision. These authorities have different powers, including the power to take binding decisions with a view to preserving financial stability and to ensure confidence in the financial system as a whole and sufficient protection for the customers of financial services. In any event, the main influence to preserve European financial stability still remains in each EU Member State.

1 · INTRODUCCIÓN

La estabilidad financiera se identifica como una condición por la que el sistema financiero puede hacer frente a las perturbaciones sin dar lugar a procesos acumulativos que perjudiquen la localización del ahorro destinado a las oportunidades de inversión y el procesamiento de pagos de la economía¹. No cabe duda, por tanto, de que la estabilidad financiera, o, mejor, la garantía de esa estabilidad constituye uno de los presupuestos del buen funcionamiento de la economía, tal y como se ha puesto de manifiesto en los últimos tiempos de crisis económica.

La garantía de la estabilidad financiera por los poderes públicos no es, sin embargo, a fecha de hoy, ni uno de los objetivos de la Unión Europea («UE») —el artículo 3 del Tratado de la UE no lo menciona entre ellos—, ni tampoco uno de los

principios rectores o directrices de actuación de la Unión Monetaria Europea, como lo son la estabilidad de precios, unas finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y una balanza de pagos estable².

La crisis financiera de los últimos tiempos ha originado, sin embargo, un intenso proceso de reflexión y debate a nivel europeo acerca de la importancia que tiene la garantía de esa estabilidad financiera para la continuidad del proceso de integración europea y de la propia Unión Monetaria entre los Estados miembros que han adoptado el euro como moneda. Ese proceso de reflexión ha cristalizado en una serie de reformas institucionales en la UE, materializadas en la aparición de un «Sistema Europeo de Supervisión Financiera» (el «SESF»).

Tal y como se comprobará en este breve artículo, esta reforma institucional no supone, sin embargo, ni mucho menos, un avance en el proceso de integración institucional europea tan relevante como lo

* Abogado del Área Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

¹ Vid. PADOA-SCHIOPPA, T., «Central Banks and financial stability», conferencia pronunciada en Yakarta, 7 de julio de 2003, <http://www.ecb.int/press/key/date/2003/html/sp030707.en.html>.

² Vid., en este sentido, el artículo 119.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»).

fue en su momento la arquitectura de la Unión Monetaria Europea diseñada en Maastricht en 1992. A fecha de hoy, el Banco Central Europeo («BCE»), cabeza del Eurosistema que aglutina a los bancos centrales de los Estados miembros de la UE que han adoptado el euro como moneda, continúa siendo la única autoridad a nivel europeo que tiene encomendadas competencias sustantivas en un área económica concreta, como es la política monetaria (artículo 127.2, primer guión, del TFUE). Las responsabilidades en relación con otras áreas, tales como las finanzas públicas, las políticas estructurales o la supervisión del sistema financiero, continúan residenciándose en los Estados miembros de la UE, a pesar de la creación del SESF.

Este breve artículo tiene por objeto describir y analizar ese marco institucional de la supervisión financiera en la UE, teniendo en cuenta los últimos cambios introducidos en él de manera reciente. Con este fin, este artículo se divide en dos partes. En un primer momento, se examina cuál es el marco jurídico-institucional que diseña el Derecho originario de la UE en relación con la garantía de la estabilidad financiera. A continuación, se analiza el nuevo SESF, su organización interna y las responsabilidades que se le atribuyen.

2 · EL MARCO JURÍDICO ESTABLECIDO POR EL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVO A LA GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO

2.1 · La garantía de la estabilidad financiera como función secundaria del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo

En coherencia con lo que se ha señalado en el apartado anterior, el TFUE no atribuye la garantía de esa estabilidad financiera en la UE a la responsabilidad de ninguna autoridad de carácter supranacional, en la medida en que, como se ha dicho, ni la Unión Monetaria Europea, ni tampoco la UE cuentan entre sus objetivos o atribuciones con aquella garantía de la estabilidad financiera. En este sentido, los artículos 127.5 del TFUE y 3.3 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales («SEBC») y del Banco Central Europeo («BCE») establecen que el BCE y los bancos centrales de cada Estado miembro contribuirán «a una 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».

Si bien, por tanto, el Derecho originario de la UE centraliza la dirección de la política monetaria única de la zona del euro en una única autoridad, como es el BCE, no sucede lo mismo, sin embargo, con la garantía de la estabilidad del sistema financiero. Esta última se concibe en el TFUE como una mera función secundaria del SEBC³. Como se ha comprobado, además, el TFUE y los Estatutos citados hacen referencia a las «autoridades competentes» para el ejercicio de esta función. Reconocen, de esta forma, que el ejercicio de esa función ni siquiera tiene por qué corresponder necesariamente a las autoridades monetarias de cada Estado miembro de la UE. Sin perjuicio de ello, el desarrollo de esta tarea por los bancos centrales de los Estados miembros de la UE es autorizado por los Estatutos del SEBC y del BCE, que habilitan, en su artículo 14.4, a los bancos centrales a desempeñar funciones distintas de las especificadas en aquellos Estatutos, a menos que el Consejo de Gobierno del BCE decida que esas funciones interfieren en los objetivos y tareas del SEBC, lo cual no ha sucedido hasta ahora. De hecho, el BCE se ha pronunciado a favor de que los bancos centrales nacionales asuman responsabilidades supervisoras de gran amplitud⁴.

³ Para numerosos autores, la normativa del TFUE relativa a la estabilidad financiera europea es expresión del principio jurídico de subsidiariedad del Derecho comunitario en relación con el Derecho nacional aplicado a este concreto ámbito material. *Vid.*, por ejemplo, CARUANA, J., «La supervisión bancaria en la Unión Europea», *Papeles de Economía Española*, n.º 84/85, 2000, págs. 34-44, en págs. 35 y 37; AGLIETTA, M., «Le contrôle prudentiel dans la Communauté européenne», en LOUIS, J. V. y BRONKHORST, H. (dirs.), *The Euro and European Integration*, Peter Lang, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas, Frankfurt, etc., 1999, págs. 217-227, en pág. 219; ANDENAS, M. y HADJIEMMANUIL, C., «Banking supervision, the internal market and European Monetary Union», en ANDENAS, M., GORMLEY, L., HADJIEMMANUIL, C. y HARDEN, I. (eds.), *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*, Kluwer Law International, La Haya-Londres-Boston, 1997, págs. 373-417, en págs. 387, 408 y ss.; BINI-SMAGHI, L., «Who Takes Care of Financial Stability in Europe?», en GOODHART, C. A. E. (ed.), *Which Lender of Last Resort for Europe?*, Central Banking Publications, Londres, 2000, págs. 227-256, en págs. 228 y 232; LANNOO, K., «Financial Supervision in EMU», *ZEI Policy Paper*, B11 1999, 1999, documento pdf, <http://www.zei.de>, pág. 18.

⁴ *Vid.* BCE, «El papel de los bancos centrales en la supervisión prudencial», documento pdf, http://www.ecb.int/pub/pdf/other/prudentialsupcbrole_es.pdf, en el que la autoridad monetaria europea señala, en pág. 8, que «un marco institucional en el que las competencias del Eurosistema sobre la política monetaria de la zona del euro se presenten aunadas con responsabilidades supervisoras de gran amplitud atribuidas a los BCN en el ámbito de los mercados nacionales, y con una cooperación reforzada a escala del conjunto de la zona parecería una solución apropiada para hacer frente a las transformaciones derivadas de la introduc-

Esas funciones de supervisión —añade, además, el artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC y del BCE— se ejercerán bajo la responsabilidad de los bancos centrales nacionales y no se considerarán parte de las funciones del SEBC.

2.2 · El papel asignado por el Derecho originario de la Unión Europea al Banco Central Europeo en relación con la garantía de la estabilidad financiera. El Comité de Supervisión Bancaria

En consonancia con lo que antes se ha dejado señalado, el artículo 25.1 de los Estatutos del SEBC y del BCE concibe la contribución del BCE a las políticas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero en general como una labor consultiva y de asesoramiento que el BCE puede ofrecer al Consejo de la UE, a la Comisión Europea y a las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión, a petición de estos últimos, sobre el alcance y la aplicación de la legislación de la UE relativa a aquellos asuntos. En este sentido, el artículo 2.1 de la Decisión del Consejo de la UE 98/415/CE, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al BCE acerca de los proyectos de disposiciones legales⁵, dispone que, entre las materias acerca de las cuales el BCE puede ser consultado por las autoridades nacionales en relación con la elaboración de proyectos legislativos, se encuentran aquellas que se refieran a las normas aplicables a las entidades

financieras, siempre que influyan significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros.

De forma adicional, se ha constituido, también, un Comité de Supervisión Bancaria del SEBC, compuesto por altos representantes de las autoridades supervisoras y de los bancos centrales nacionales de la UE, que desarrolla diversas funciones en este ámbito⁶. La primera de ellas es la de promover la cooperación en temas de interés común para los supervisores bancarios de los países de la UE, al amparo de la función del SEBC de contribuir a la buena gestión de las políticas relativas a la supervisión. En cumplimiento de esta función, el Comité canaliza hacia las autoridades supervisoras toda información útil sobre las entidades de crédito que el BCE y los bancos centrales nacionales puedan obtener en el ejercicio de sus tareas básicas en los ámbitos de la política monetaria y de los sistemas de pago y de liquidación de valores. Al mismo tiempo, el Comité canaliza la información en sentido contrario, desde las autoridades supervisoras hacia los bancos centrales nacionales y el BCE. En segundo lugar, el Comité asiste al BCE en la elaboración de dictámenes acerca de cualquier proyecto de disposición legal de la UE o nacional relativa a la supervisión de las entidades de crédito y a la estabilidad financiera, sobre la base de los artículos 127.4, último párrafo, del TFUE y 4.b) de los Estatutos del SEBC y el BCE. Y, finalmente, el Comité asiste al BCE en su función de asesoramiento sobre el alcance y la aplicación de la legislación de la UE relativa a la supervisión de las entidades de crédito y a la estabilidad financiera. El Comité ha recibido, además, el mandato de actuar como foro para la discusión entre los supervisores bancarios de la UE sobre temas no relacionados con las funciones del SEBC.

2.3 · La ampliación de las responsabilidades del Banco Central Europeo

El artículo 127.6 del TFUE y el artículo 25.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE contienen una cláusula aplicable a los Estados miembros de la UE en cuya virtud se permite modificar el *statu quo*, mediante el incremento y la centralización en el BCE de funciones específicas relativas a las políticas relacionadas

ción del euro» (cursiva en el original). Para la autoridad monetaria europea, existen varios argumentos que justifican, a su juicio, esta posición, como son los siguientes:

(a) En primer lugar, existen sinergias informativas entre supervisión y banca central, como consecuencia de la información confidencial recabada por el banco central en las tareas que tiene asignadas de vigilancia y control de los sistemas de pago y de liquidación, y de examen de la solidez de las infraestructuras de otros mercados, así como en general el conocimiento de los datos significativos y de las diferentes tendencias que marcan la pauta en el sistema financiero.

(b) En segundo lugar, el interés y la atención que el banco central presta a la estabilidad sistémica le coloca en situación de poder evaluar mejor la posibilidad de que se produzcan perturbaciones generalizadas o alteraciones en los mercados de capitales, y su impacto potencial, así como la intervención de factores comunes que afectan a la estabilidad de grupos de intermediarios.

(c) Finalmente, la naturaleza independiente de la autoridad encargada de la supervisión resulta esencial para que esa supervisión sea eficaz, puesto que la asunción de esta función por un banco central dotado de autonomía evita las interferencias y presiones políticas y, también, el riesgo de influencia en la regulación por las propias entidades supervisadas.

5 Vid. DOCE n.º L 189 de 3 de julio de 1998, págs. 42-43.

6 Vid. BCE, «La UEM y la supervisión bancaria», *Boletín mensual*, abril 2000, págs. 53-69, en pág. 69.

con la supervisión prudencial. El artículo 127.6 del TFUE dispone, en concreto, lo siguiente:

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

Las cuestiones que sugiere el tenor de esta disposición son varias, tanto de carácter procedimental, como de fondo. En relación con los aspectos formales, destaca la exigencia de unanimidad en el Consejo de la UE, que hace difícil la fructificación de cualquier propuesta en el sentido de centralizar determinadas funciones supervisoras en el BCE⁷.

Desde un punto de vista material, los artículos 127.6 del TFUE y 25.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE permiten atribuir al BCE potestades normativas y ejecutivas, pero otorgan, a su vez, al Consejo de la UE la potestad de establecer de forma tasada y delimitar con precisión aquellos ámbitos concretos dentro de las distintas funciones supervisoras en los que el BCE podrá ejercer sus potestades. Aquellos preceptos aluden, además, a tareas «específicas» relativas a las políticas relacionadas con la supervisión, tareas que no pueden incluir a las compañías de seguros y que deben recaer necesariamente en el BCE, no en otro organismo *ad hoc*. De estas disposiciones no parece posible deducir que el Consejo de la UE pudiera llegar a otorgar una habilitación genérica al BCE, sobre la base de la cual esta entidad dispusiera de una potestad normativa de amplitud similar a la que tiene para definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro⁸.

Las tareas específicas que podría asumir el BCE podrían extenderse a las entidades de crédito y a «otras entidades financieras», como podrían ser organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, empresas de inversión u otras empresas o entidades que realicen una actividad similar a la de las anteriores o cuya actividad principal consista en adquirir activos financieros o en transformar derechos financieros. Cabe pensar en que el BCE podría asumir tareas de supervisión de las actividades bancarias del Banco Europeo de Inversiones, tal y como se ha sugerido por el Parlamento Europeo⁹, en tanto en cuanto aquel debe recurrir a los mercados de capitales y a sus propios recursos para facilitar la financiación de proyectos europeos (desarrollo regional, reconversión y modernización industrial, etc.) mediante la concesión de préstamos y garantías, como dispone el artículo 309 del TFUE.

Una atención particular merece la excepción contenida en el último inciso del artículo 25.2 de los Estatutos, de acuerdo con la cual se excluye a las empresas de seguros de las tareas específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión que el BCE podría llegar a asumir. Esta exclusión puede encontrar su justificación, tanto en la voluntad de evitar una excesiva concentración de poder en manos del SEBC, como también en el deseo de respetar a nivel europeo las estructuras organizativas existentes a nivel nacional, con arreglo a las cuales la banca y los seguros han sido objeto de control por entidades distintas¹⁰. No obstante, la exclusión de las compañías de seguros del ámbito de responsabilidades supervisoras que el BCE pueda llegar a asumir ha sido, también, objeto de una justificada crítica¹¹, motivada especialmente por el surgimiento de los conglomerados financieros, que engloban compañías de seguros, bancos y empresas de inversión, y los cada vez más estrechos vínculos que se establecen entre unas y otras entidades.

2.4 · Conclusión preliminar

El BCE es, como entidad rectora del Eurosistema, el máximo responsable de la dirección de la política

⁷ Crítico con la unanimidad, LOUIS, J. V. (dir.), *Banking supervision in the European Community. Institutional aspects*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1995, pág. 70, propuso, en su momento, su sustitución por la regla de la mayoría.

⁸ El alcance que puede tener la activación de esta cláusula es discutido. SMITS, R., *The European Central Bank. Institutional aspects*, Kluwer Law International, La Haya-Londres-Boston, 1997, pág. 358, limita las potestades que podrían ser atribuidas al BCE de acuerdo con el artículo 25.2 de los Estatutos únicamente a aquellas de carácter ejecutivo. Una interpretación más amplia la ofrecen ANDENAS, M. y HADJIEMMANUIL, C., *op. cit.*, pág. 402, para quienes una delegación de funciones al BCE en virtud de esta disposición le conferiría poderes normativos y responsabilidades supervisoras directas, tanto de vigilancia, como en su caso sancionadoras.

⁹ Vid. PARLAMENTO EUROPEO, «Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe Anual 2003 del Banco Central Europeo (2004/2144/(INI))», 26 de octubre de 2004, *DOUE* n.º C 174 e de 14 de julio de 2005, págs. 48-51, en punto 20, pág. 51.

¹⁰ En este sentido, DÉVOLUY, M., *La Banque centrale européenne*, P.U.F., París, 2000, pág. 108.

¹¹ Vid. LOUIS, J. V. (dir.), *Banking supervision...*, cit., págs. 28-29, 72.

monetaria de la zona del euro. Sin embargo, su papel en relación con la estabilidad financiera se limita tan sólo al de contribuir a la garantía de esa estabilidad. Ninguna competencia sustantiva tiene asignada, ni tampoco las cláusulas del TFUE que le permitirían asumir mayores competencias en esa materia han sido activadas hasta la fecha. En la actualidad, el BCE es, a la hora de garantizar la estabilidad financiera europea, un mero actor secundario.

3 · EL SISTEMA EUROPEO DE SUPERVISIÓN FINANCIERA. ORIGEN

La idea de centralizar a nivel europeo la supervisión del sistema financiero ha estado presente desde el momento mismo del diseño de la arquitectura institucional de la Unión Monetaria Europea en Maastricht. Autores como EICHENGREEN ya afirmaron en 1992 que, en la medida en que la integración del mercado continuará difuminando las fronteras entre los sistemas bancarios nacionales y, conforme aumente el número de bancos que operan en distintos países europeos, menos evidente será la autoridad nacional responsable de su supervisión. Por tanto, «únicamente una mayor centralización de las funciones reguladoras, quizá en manos del Banco Central Europeo, puede garantizar que desaparezca la confusión sobre la división de responsabilidades»¹². VIVES sugirió que el BCE tuviese autoridad en relación con los asuntos de liquidez del sistema financiero, en tanto que otra autoridad distinta se ocupase de los problemas relacionados con la solvencia de las entidades y, tal vez, de la garantía de los depósitos, aunque subordinada al BCE¹³. WALTER consideraba inevitable la creación de un «Sistema Europeo de Reguladores Financieros», constituido sobre la base del mismo esquema del SEBC, y que armonizase y coordinase la regulación financiera en los Estados miembros, estableciera principios y orientaciones y asegurase que las normas se ejecutarían de forma coherente en todos los Estados miembros. Consideraba que la creación de este «Sistema de Reguladores Financieros» será inevitable a medio plazo¹⁴.

Quizás el estudio más elaborado y detallado acerca de la futura evolución del marco de la supervisión en el conjunto de la UE estuvo representado por el Informe sobre la supervisión bancaria realizado por el Grupo «SEBC», dedicado a examinar los avances y desarrollos necesarios que debía efectuar la Unión Europea en este ámbito¹⁵. Entre sus principales conclusiones, este Informe era de la opinión, en primer lugar, de que una autoridad supranacional, no necesariamente el BCE, debería encargarse de controlar el cumplimiento de las normas y la efectividad de la supervisión en toda la Unión Europea, con el fin de evitar una especie de *dumping* entre supervisores nacionales o una competencia entre sistemas de regulación de cada Estado miembro¹⁶. Asimismo, los grandes grupos y conglomerados financieros que operan en más de un Estado miembro deberían estar directamente sujetos al control exclusivo de la autoridad supranacional. El Informe se pronunciaba, por ello, a favor de un sistema comunitario de control de grandes grupos que abarcase establecimientos y servicios transnacionales. Dicho sistema debería estar gestionado de forma centralizada por el BCE, con el fin de asegurar, por un lado, el ejercicio de la función de prestamista en última instancia, permitiendo a los grandes bancos el acceso directo a las facilidades de crédito del BCE, y, por otro lado, efectuar la supervisión directa en nombre del BCE de una forma equivalente a la supervisión que ejercen las autoridades nacionales, disponiendo incluso de potestades sancionadoras. Dada la posición de preeminencia sobre el conjunto de la Unión Europea, un papel primordial que debería encargarse a la autoridad supranacional sería el relativo a la prevención del riesgo sistémico a nivel europeo¹⁷.

¹² Cfr. EICHENGREEN, B., «Hacia un Banco Central Europeo», *Revista de Occidente*, n.º 138, 1992, págs. 55-74, en pág. 68.

¹³ Vid. VIVES, X. «The supervisory function of the European System of Central Banks», *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 51, 1992, págs. 523-532, en pág. 531.

¹⁴ Vid. WALTER, N., «The Banking Supervision Issue in Europe», 11 de mayo de 2001, documento pdf, <http://www.europarl.eu.int>, pág. 2.

¹⁵ El Informe se recoge en LOUIS, J. V. (dir.), *Banking supervision...*, cit., págs. 62 y ss.

¹⁶ La necesidad de una completa homogeneización de las normas relativas a la supervisión con el fin de evitar el arbitraje regulador en el seno de la UE ha sido destacada, también, por AGLIETTA, M., «A Lender of Last Resort for Europe», en GOODHART, C. A. E. (ed.), *op. cit.*, págs. 31-65, en pág. 63; y BINI-SMAGHI, L., *op. cit.*, pág. 230.

¹⁷ Un esquema similar, basado en la supervisión de grandes entidades paneuropeas realizada directamente por el BCE, fue sugerido, también, por el Parlamento Europeo en su «Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe 2002 del Banco Central Europeo (15-0012/2003 — C5-0238/2003 — 2003/2102(INI))», 3 de julio de 2003, doc. A5-0237/2003, *DOUE* n.º C 74 e de 24 de marzo de 2004, págs. 867 a 871, en punto 18. En su Resolución sobre las normas de supervisión en la UE (2002/2061(INI)), 21 de noviembre de 2002, *DOUE* n.º C 25 e de 29 de enero de 2004, págs. 394 a 401, el Parlamento Europeo sostuvo que el BCE debía «desempeñar una función

En lo que se refiere a la postura del BCE sobre esta cuestión, en el año 2000, al poco de constituirse la autoridad monetaria europea, esta entidad sostuvo que las perturbaciones del sistema bancario provienen, con frecuencia, de cambios abruptos en las condiciones macroeconómicas y que dichos cambios están cada vez más interrelacionados entre los distintos países de la zona del euro y, por ello, «se hace cada vez más necesario un enfoque para el conjunto de la zona, que complemente los puntos de vista nacionales respecto de la evolución de los riesgos para la estabilidad bancaria»¹⁸. El expresidente del BCE, W. DUISENBERG, sostuvo, asimismo, que el principal riesgo que acarrea la configuración institucional de la Unión Monetaria Europea es la ausencia potencial de una perspectiva global del sector bancario y financiero de toda la zona del euro¹⁹. Por su parte, uno de los que fueran miembros del Comité Ejecutivo del BCE, T. PADOA-SCHIOPPA, consideraba que con el tiempo debería constituirse un supervisor colectivo de la zona del euro, si bien entendido como uno en el que un grupo de supervisores trabajase de forma colectiva a la manera de un supervisor consolidado único²⁰.

Tal y como se puede comprobar, todas estas ideas podrían situarse en el origen remoto del SESF. No obstante, ha sido la crisis financiera que se ha dejado sentir especialmente desde el año 2008 la que ha dado el impulso decisivo a la constitución de una nueva arquitectura institucional en materia de supervisión financiera. La base de esa arquitectura institucional ha sido, muy especialmente, el denominado *Informe Larosière* sobre la supervisión financiera en la UE, elaborado el 25 de febrero de

2009 por un grupo de expertos presidido por Jacques de Larosière²¹.

El *Informe Larosière* recomendó, al hilo de la crisis experimentada, la creación de un Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos («CERS»), presidido por el Presidente del BCE, bajo los auspicios del BCE y con el apoyo logístico de este último. El CERS estaría integrado por los miembros del Consejo General del BCE²², los presidentes del Comité de Supervisores Bancarios Europeos («CSBE»), del Comité Europeo de Supervisores de Seguros y de Pensiones de Jubilación («CESSPJ») y del Comité Europeo de Reguladores de Valores («CERV»), así como un representante de la Comisión Europea²³.

De acuerdo con el *Informe Larosière*, el CERS tendría atribuidas tareas de distinto orden en el ámbito de la supervisión financiera de carácter macroprudencial²⁴. Estas tareas podrían sistematizarse de la siguiente forma:

- (a) El CERS debería reunir y analizar toda la información pertinente para la estabilidad financiera, relativa a las condiciones macroeconómicas y a la evolución de la supervisión

importante en el análisis macroprudencial y en la gestión de crisis», así como «participar adecuadamente en las diversas formas de futura supervisión prudencial de nivel europeo» (punto 51), sin perjuicio de que «las pequeñas entidades financieras de ámbito nacional seguirán siendo supervisadas a nivel nacional a fin de mantener la proximidad entre los supervisores y las entidades supervisadas» (punto 47). Puede mencionarse también a este respecto la propuesta realizada por AGLIETTA, M., op. cit., págs. 62-63, acerca de la creación de un «Observatorio Europeo del Riesgo Sistémico», encargado de agregar y examinar el sistema bancario europeo con la finalidad de detectar los signos de potenciales problemas financieros.

¹⁸ Cfr. BCE, «La UEm y la supervisión bancaria», cit., pág. 67.

¹⁹ Vid. DUISENBERG, W., «The future of banking supervision and the integration of financial markets», conferencia pronunciada en Turín, 22 de mayo de 2000, <http://www.ecb.int/press/key/date/2000/html/sp000522.en.html>.

²⁰ Vid. Padoa-Schioppa, T., «emu and Banking Supervision», conferencia pronunciada en Londres, 24 de febrero de 1999, <http://www.ecb.int/press/key/date/1999/html/sp990224.en.html>.

²¹ Vid. «The High-level Group on Financial Supervision in the eu», Bruselas, 25 de febrero de 2009, documento pdf, accesible en http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

²² El Consejo General del BCE es un órgano transitorio, existente mientras haya Estados miembros de la UE que no adopten el euro como moneda (artículo 50 de los Estatutos del SEBC y del BCE, en relación con los artículos 44 a 46). Sus miembros son el Presidente y el Vicepresidente del BCE y los gobernadores de todos los bancos centrales de los Estados miembros, hayan o no adoptado estos últimos el euro, y en tanto no lo hagan (artículo 44.2 de los Estatutos). Cuando todos los Estados miembros de la UE hayan adoptado el euro como moneda, el Consejo General se disolverá.

²³ Asimismo, se añadía que, cuando el tema debatido justificase la presencia de supervisores de seguros y valores, los gobernadores podrían decidir estar representados por el director de la autoridad nacional de supervisión competente.

²⁴ Conviene aclarar que la función supervisora comprende tres tipos de actividades distintas: (i) las actividades de protección del inversor, centradas, sobre todo, en la elaboración y ejecución de las normas referidas a la gestión de las empresas y a sus obligaciones de información; (ii) la supervisión microprudencial, que incluye inspecciones *in situ* y a distancia de la solidez y solvencia de entidades individuales, con el objetivo específico de proteger a los depositantes, así como a otros acreedores particulares; y (iii) el análisis macroprudencial, que comprende todas las actividades destinadas a realizar el seguimiento del riesgo sistémico y a la identificación de las amenazas potenciales a la estabilidad derivadas de la situación macroeconómica, o bien de la evolución de los mercados financieros y de la infraestructura de los mercados. Vid. BCE, «El papel de los bancos centrales en la supervisión prudencial», cit., pág. 3.

macroprudencial de todos los sectores financieros, garantizándose que la información fluya correctamente entre los supervisores nacionales y el BCE/SEBC.

(b) El CERS debería, además, establecer prioridades y advertir sobre riesgos macroprudenciales, realizando un seguimiento obligatorio. Las autoridades competentes de la UE deberían adoptar, por su parte, las medidas correspondientes.

(c) Si los riesgos fueran de carácter grave y pudieran tener importantes efectos negativos sobre el sector financiero o la economía en general, el CERS debería informar de ello al Presidente del Comité Económico y Financiero («CEF»)²⁵.

(d) Si los riesgos detectados se refirieran a un mal funcionamiento general del sistema monetario y financiero, el cers advertiría al Fondo Monetario Internacional («FMI»), al Foro de Estabilidad Financiera y al Banco de Pagos Internacionales, a fin de definir las acciones adecuadas a nivel, tanto comunitario, como mundial.

(e) Si el CERS considerase que la respuesta de un supervisor nacional a una advertencia prioritaria de riesgo no fuera la adecuada, debería informar, previa notificación a dicho supervisor, al Presidente del CEF, para que se adoptasen medidas contra el supervisor de que se tratase.

Junto al CERS, el *Informe Larosière* preveía, además, la creación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros, independiente de las autoridades políticas —aunque plenamente responsable ante ellas—, y formado por una red descentralizada en la que los actuales supervisores nacionales seguirían llevando a cabo las labores cotidianas de supervisión. Junto a ellas, se crearían tres Autoridades europeas para sustituir al CSBE, al CESSPJ y al CERV, que tendrían la función de coordinar la apli-

cación de las normas de supervisión y de garantizar una sólida cooperación entre los supervisores nacionales. Asimismo, se crearían colegios de supervisores para todas las entidades transfronterizas de importancia.

Las tres Autoridades europeas deberían ser dirigidas por un consejo formado por los presidentes de las autoridades nacionales de supervisión. Las Autoridades deberían contar con su propio presupuesto autónomo. Y, entre sus funciones, se incluirían las siguientes:

(a) la mediación legalmente vinculante entre supervisores nacionales;

(b) la adopción de normas de supervisión obligatorias;

(c) la adopción de decisiones técnicas obligatorias aplicables a las distintas entidades financieras;

(d) la supervisión y coordinación de los colegios de supervisores;

(e) la designación, en caso necesario, de supervisores de grupo;

(f) la autorización y supervisión de instituciones concretas de ámbito comunitario (por ejemplo, agencias de calificación crediticia e infraestructuras de compensación y liquidación); y

(g) la cooperación obligatoria con el CERS en aras de una supervisión macroprudencial adecuada.

El *Informe Larosière* concluía con la indicación de que las autoridades nacionales de supervisión continuarían asumiendo la supervisión cotidiana de las entidades.

Sobre la base de estas ideas, el Consejo Europeo de Bruselas, de 18 y 19 de junio de 2009, confirmó la conveniencia de crear una Junta Europea de Riesgos Sistémicos y un Sistema Europeo de Supervisores Financieros, formado por tres nuevas Comisiones Europeas de Supervisión²⁶. Este sistema habría de orientarse a mejorar la calidad y la coherencia de la supervisión nacional, reforzar el control de los grupos transfronterizos y establecer un código normativo único aplicable a todas las entidades finan-

²⁵ El CEF es un órgano previsto en el artículo 134 del TFUE, destinado a promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros en todo lo necesario para el funcionamiento del mercado interior. A tal efecto, se le atribuyen funciones consultivas, de seguimiento de la situación económica y financiera de los Estados miembros y de la UE, de colaboración con el Consejo de la UE en diversas cuestiones económicas y financieras, y de análisis, al menos una vez al año, de la situación relativa a los movimientos de capitales y a la libertad de pagos.

²⁶ *Vid.*, en particular, los puntos 19, 20 y 21 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo (11225/09), accesibles en la página web <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st11/st11225.es09.pdf>.

cieras del mercado interior. El Consejo Europeo destacó, asimismo, que las decisiones adoptadas por aquellas Comisiones Europeas de Supervisión no deberían incidir en modo alguno en las competencias presupuestarias de los Estados miembros de la UE. A reserva de ello, se estableció que el Sistema Europeo de Supervisores Financieros debería «disponer de unas facultades decisoras vinculantes y proporcionadas respecto de si los supervisores cumplen los requisitos que les imponen una normativa única y la legislación comunitaria pertinente y en caso de desacuerdo entre los supervisores del Estado de establecimiento y el de acogida, así como en el seno de los colegios de supervisores».

Una serie de Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptados a finales de 2010, dan forma al actual SESF. Este último se compone de la Junta Europea de Riesgo Sistémico («JERS») ²⁷, la Autoridad Bancaria Europea («ABE») ²⁸, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación («AESPJ») ²⁹, la Autoridad Europea de Valores y Mercados («AEVM») ³⁰, el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión ³¹ y las autoridades competentes o las autoridades de supervisión de los Estados miembros de la UE, tal y como se identifican por las Directivas de la UE. Una exposición somera de este nuevo SESF, su organización y

las funciones que se le atribuyen, se realiza a continuación.

4 · LA JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO

La JERS es un órgano de la UE, de carácter independiente, que asume la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la UE a fin de contribuir a la prevención o mitigación del riesgo sistémico que surge de la evolución del sistema financiero, teniendo en cuenta la evolución macroeconómica, de modo que se eviten episodios de perturbaciones financieras generalizadas. Asimismo, debe contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y garantizar una contribución sostenible del sector financiero al crecimiento económico.

La JERS cuenta con una Junta General, un Comité Director, una Secretaría, un Comité Científico Consultivo y un Comité Técnico Consultivo ³². La Presidencia de la JERS le corresponde al Presidente del BCE durante un período de cinco años ³³. Este Reglamento añade, además, que todos los miembros de la JERS deben ejercer sus funciones de manera imparcial y únicamente en interés del conjunto de la UE. No podrán solicitar ni aceptar instrucciones de los Estados miembros, de las instituciones de la UE o de cualquier otro órgano público o privado ³⁴.

Una vez al año como mínimo y con mayor frecuencia en caso de perturbaciones financieras generalizadas, ha de invitarse al Presidente de la JERS a participar en una audiencia anual ante el Parlamento Europeo, con ocasión de la publicación del informe anual de la JERS destinado al Parlamento Europeo y al Consejo. La JERS examinará, asimismo, temas específicos a instancia del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión Europea. Y el Parlamento Europeo podrá solicitar al Presidente de la JERS que comparezca ante las comisiones competentes del Parlamento Europeo. Finalmente, al menos dos veces al año el Presidente de la JERS mantendrá conversaciones confidenciales a puerta cerrada con el Presidente y los Vicepresidentes ³⁵.

²⁷ Vid. el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico, *DOUE* n.º L 331 de 15 de diciembre de 2010, págs. 1-11; y el Reglamento (UE) n.º 1096/2010 del Consejo de 17 de noviembre de 2010 por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, *DOUE* n.º L 331 de 15 de diciembre de 2010, págs. 162-164.

²⁸ Vid. el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/ce de la Comisión, *DOUE* n.º L 331 de 15 de diciembre de 2010, págs. 12-47.

²⁹ Vid. el Reglamento (UE) n.º 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión, *DOUE* n.º L 331 de 15 de diciembre de 2010, págs. 48-83.

³⁰ Vid. el Reglamento (UE) n.º 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión, *DOUE* n.º L 331 de 15 de diciembre de 2010, págs. 84-119.

³¹ Se trata de un Comité Mixto previsto en el artículo 54 de los Reglamentos 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

³² Vid. artículo 4 del Reglamento n.º 1092/2010.

³³ Vid. artículo 5 del Reglamento n.º 1092/2010 y, en detalle, la Decisión de la JERS de 20 de enero de 2011 por la que se adopta el Reglamento interno, *DOUE* n.º C 58 de 24 de febrero de 2011, págs. 4-10.

³⁴ Vid. artículo 7 del Reglamento n.º 1092/2010.

³⁵ Vid. artículo 19 del Reglamento n.º 1092/2010.

Las funciones que se atribuyen a la JERS son las siguientes³⁶:

- (a) determinar y/o recopilar, y analizar toda la información pertinente y necesaria;
- (b) identificar y priorizar los riesgos sistémicos;
- (c) emitir avisos cuando dichos riesgos sistémicos se consideren significativos, y, en caso necesario, hacer públicos dichos avisos;
- (d) formular recomendaciones para la adopción de medidas correctoras en respuesta a los riesgos detectados y, en su caso, hacer públicas dichas recomendaciones³⁷;
- (e) emitir un aviso confidencial dirigido al Consejo cuando decida que podría plantearse una situación de emergencia, entendida como una evolución adversa que puede comprometer gravemente el correcto funcionamiento y la integridad de los mercados financieros o la estabilidad del conjunto o una parte del sistema financiero de la UE³⁸. En estos casos, la JERS proporcionará al Consejo una evaluación de la situación para que esta institución considere la necesidad de adoptar una decisión dirigida a las Autoridades Europeas de Supervisión determinando la existencia de una situación de emergencia.

Conviene notar la previsión expresa contenida en el artículo 18 del Reglamento 1092/2010, de

que la JERS decida, caso por caso, tras haber informado al Consejo con antelación suficiente, si los avisos o las recomendaciones han de hacerse públicos. En tales casos, si la JERS decide hacer público un aviso o una recomendación, informará previamente a los destinatarios.

(f) vigilar que se adopten medidas en respuesta a los avisos y recomendaciones;

(g) colaborar estrechamente con todas las demás partes en el SESF y, en su caso, proporcionar a las Autoridades Europeas de Supervisión la información sobre riesgos sistémicos necesaria para el desempeño de su cometido; y, en particular, en cooperación con las Autoridades Europeas de Supervisión, desarrollar un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos (cuadro de riesgos) para determinar y medir el riesgo sistémico;

(h) participar, en caso necesario, en el Comité Mixto;

(i) coordinar sus acciones con las de las organizaciones financieras internacionales, en particular el FMI y la Junta de Estabilidad Financiera, así como con los organismos pertinentes de terceros países, en cuanto se refiere a la supervisión macroprudencial; y

(j) realizar otras tareas conexas, conforme a lo especificado en la legislación de la UE.

5 · LAS AUTORIDADES EUROPEAS DE SUPERVISIÓN: LA AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA, LA AUTORIDAD EUROPEA DE VALORES Y MERCADOS Y LA AUTORIDAD EUROPEA DE SEGUROS Y PENSIONES DE JUBILACIÓN

5.1 · Introducción. Objetivos

Mientras que la JERS es un órgano de la UE que asume funciones relacionadas con la supervisión financiera en su aspecto macroprudencial, las tres Autoridades Europeas de Supervisión (ABE, AEVM y AESPJ) son organismos de la UE que tienen asignadas funciones relacionadas con la supervisión financiera en su aspecto microprudencial, en los sectores bancario, de valores y de seguros. Su regulación se encuentra en los Reglamentos 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010, que contienen una normativa paralela para las tres Autoridades, sin perjuicio de las previsiones particulares correspondientes a cada una de ellas.

³⁶ Vid. artículo 3.2 del Reglamento n.º 1092/2010.

³⁷ De acuerdo con el artículo 16.2 del Reglamento (UE) n.º 1092/2010, los avisos emitidos o las recomendaciones formuladas por la JERS podrán ser de carácter general o específico, e irán dirigidos, en particular, a la UE en su conjunto, a uno o varios Estados miembros, a una o varias de las Autoridades Europeas de Supervisión, o a una o varias autoridades nacionales de supervisión. Acerca del alcance y efecto jurídico de estos avisos, puede consultarse la Comunicación de la Comisión Europea de 27 de mayo de 2009, documento COM (2009) 252 final, relativo a la supervisión financiera europea. En ese documento preparatorio de la normativa sobre la JERS y el SESF en su conjunto, la Comisión Europea señalaba que el CERS (actualmente la JERS) carecería de atribuciones jurídicamente vinculantes. «No obstante cabe esperar que ejerza una considerable influencia sobre los destinatarios de los avisos o recomendaciones, merced a la excelencia de sus análisis y a la participación en sus trabajos de todos los gobernadores de bancos centrales y supervisores de la UE y de la Comisión. Se esperaría, pues, que los destinatarios de los avisos y recomendaciones tomaran medidas al respecto, salvo que su inacción pudiera justificarse debidamente. En resumen, el seguimiento de los avisos y recomendaciones quedaría garantizado mediante un mecanismo que obligue a actuar o dar explicaciones».

³⁸ Vid., al respecto, el artículo 18 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

Las tres Autoridades Europeas de Supervisión son organismos de la UE, dotados de personalidad jurídica propia, que disfrutan en cada Estado miembro de la capacidad jurídica más amplia concedida a las personas jurídicas en el Derecho nacional —lo que suele corresponder a los entes territoriales—³⁹. En el desempeño de sus actividades, actúan con independencia y objetividad en interés de la UE en su conjunto⁴⁰.

El objetivo común de estos organismos es el de proteger el interés público contribuyendo a la estabilidad y eficacia del sistema financiero a corto, medio y largo plazo, para la economía de la UE, sus ciudadanos y sus empresas⁴¹. A tal fin, deberán contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado interior; velar por la integridad, transparencia, eficiencia y correcto funcionamiento de los mercados financieros; reforzar la coordinación de la supervisión internacional; evitar el arbitraje regulatorio y promover la igualdad de condiciones de competencia; así como reforzar la protección del consumidor⁴². De forma adicional, la ABE deberá garantizar, además, que los riesgos de crédito y de otro tipo están regulados y supervisados de la forma adecuada⁴³. La AEVM deberá garantizar que los riesgos de inversión y otro tipo están regulados y supervisados de la forma adecuada⁴⁴. Y, por último, la AESPJ deberá garantizar que los riesgos relativos a actividades de seguro, reaseguro y pensiones de jubilación están regulados y supervisados de la forma adecuada⁴⁵.

Con estos fines, las tres Autoridades Europeas de Supervisión deben contribuir a garantizar la aplicación coherente, eficiente y efectiva de las normas de la UE correspondientes (dictadas en el ámbito bancario, de valores y de seguros), fomentar la convergencia en la supervisión, emitir dictámenes dirigidos al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión

Europea, y realizar análisis económicos de los mercados para promover el logro de los objetivos de cada Autoridad⁴⁶.

5.2 · Organización

5.2.1 · Los órganos internos de las Autoridades

La organización interna de las tres Autoridades Europeas de Supervisión responde a un patrón común. Las tres se organizan sobre la base de una Junta de Supervisores, un Consejo de Administración, un Presidente y un Director Ejecutivo. Característica común a todos estos órganos es que sus miembros deben actuar con independencia y objetividad únicamente en interés de la UE en su conjunto. En este sentido, no pedirán ni aceptarán instrucción alguna de las instituciones u organismos de la UE, de ningún Gobierno de un Estado miembro, ni de ninguna otra entidad pública o privada⁴⁷.

Las principales notas características de estos órganos se señalan a continuación:

(a) La Junta de Supervisores es el órgano más importante de cada Autoridad Europea de Supervisión y el que tiene atribuidas las decisiones relativas a las funciones que se le atribuyen a la Autoridad.

Sus miembros se dividen entre los que tienen derecho de voto, como son los máximos representantes de cada autoridad nacional competente en materia de supervisión, y los que no tienen derecho de voto, como son el Presidente, el representante de la Comisión Europea, el del BCE, el de la JERS y un representante de cada una de las otras dos Autoridades Europeas de Supervisión. Asimismo, la Junta podrá decidir admitir observadores y el Director Ejecutivo podrá participar en las reuniones sin derecho a voto⁴⁸.

La Junta de Supervisores asesora a la Autoridad en sus funciones y es responsable de adoptar los dictámenes, recomendaciones y decisiones relativos a esas funciones. La Junta adopta, además,

39 Vid. el artículo 5 de los Reglamentos 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010. La ABE tiene su sede en Londres, según establece el artículo 7 del Reglamento 1093/2010. La AESPJ tiene la suya en Fráncfort del Meno, de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento 1094/2010. Y la AEVM se encuentra en París, según el artículo 7 del Reglamento 1095/2010.

40 Vid. el artículo 1.5 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

41 Vid. el artículo 1.5 de los Reglamentos n.º 1093/2010 y 1095/2010, y el artículo 1.6 del Reglamento 1094/2010.

42 Vid. el artículo 1.5 de los Reglamentos n.º 1093/2010 y 1095/2010, y el artículo 1.6 del Reglamento 1094/2010.

43 Vid. el artículo 1.5.e) del Reglamento n.º 1093/2010.

44 Vid. el artículo 1.5.e) del Reglamento n.º 1095/2010.

45 Vid. el artículo 1.6.e) del Reglamento n.º 1094/2010.

46 Vid. el artículo 1.5.e) de los Reglamentos n.º 1093/2010 y 1095/2010, y el artículo 1.6.e) del Reglamento 1094/2010.

47 Vid. los artículos 42, 46, 49 y 52 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

48 Vid. el artículo 40 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

antes del 30 de septiembre de cada año, el programa de trabajo de la Autoridad para el año siguiente, así como el programa de trabajo plurianual. También adopta el informe anual de actividades de la Autoridad y aprueba el presupuesto⁴⁹. Finalmente, ejerce la autoridad disciplinaria sobre el Presidente y el Director Ejecutivo⁵⁰.

Por último, las decisiones de la Junta se toman, como regla general, por mayoría simple de sus miembros, correspondiéndole a cada miembro un voto. En supuestos particulares, se exige una mayoría cualificada⁵¹.

(b) El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de cada Autoridad Europea de Supervisión. Está compuesto por el Presidente y otros seis miembros de la Junta de Supervisores, elegidos por los miembros con derecho a voto de esta Junta. Su mandato tiene una duración de dos años y medio, prorrogable una vez. La composición del Consejo de Administración será equilibrada y proporcionada y debe reflejar al conjunto de la Unión. Los mandatos se acumularán y se aplicará la oportuna disposición de rotación⁵².

El Consejo de Administración vela por que la Autoridad Europea de Supervisión cumpla su cometido y lleve a cabo las funciones que le son asignadas. Propone, para su adopción por la Junta de Supervisores, un programa de trabajo anual y plurianual. Adopta el plan de política de personal de la Autoridad y las medidas de aplicación necesarias del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas. Adopta, también, las disposiciones específicas relativas al derecho de acceso a los documentos de la

Autoridad, y nombra y cesa a los miembros de la Sala de Recurso, a que se hará referencia con posterioridad⁵³.

Como regla general, las decisiones del Consejo de Administración se adoptan por mayoría de los miembros presentes, disponiendo cada miembro de un voto. El Director Ejecutivo y un representante de la Comisión Europea participan en las reuniones del Consejo de Administración, pero sin derecho a voto, con la excepción de las cuestiones relacionadas con el presupuesto, en el caso del representante de la Comisión Europea⁵⁴.

(c) El Presidente es el órgano que representa a la Autoridad Europea de Supervisión. Ha de ser un profesional independiente a tiempo completo. Es nombrado por la Junta de Supervisores sobre la base de sus méritos, sus cualificaciones, su conocimiento de las entidades y mercados financieros, y su experiencia en relación con la supervisión y regulación financieras, mediante un procedimiento de selección abierto. Su mandato tiene una duración de cinco años, prorrogable una vez. Únicamente puede ser cesado por el Parlamento Europeo, tras una decisión de la Junta de Supervisores.

El Presidente asume la responsabilidad de preparar el trabajo de la Junta de Supervisores y de presidir las reuniones de esta Junta y del Consejo de Administración⁵⁵. Tiene atribuida, también, una labor de información a las instituciones de la UE. En este sentido, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden invitar al Presidente a presentar una declaración, tras lo cual responderá a todas las preguntas formuladas por los diputados, cuando así se solicite. Además, ha de presentar al Parlamento Europeo un informe escrito sobre las principales actividades de la Autoridad, siempre que se le solicite y, en cualquier caso, al menos quince días antes de efectuar la declaración antes señalada. El informe habrá de incluir cualquier información pertinente solicitada por el Parlamento Europeo⁵⁶.

49 Interesa notar que, de acuerdo con el artículo 62 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010, los ingresos de cada Autoridad Europea de Supervisión procederán de cualquier combinación de las siguientes fuentes:

(a) las contribuciones obligatorias de las autoridades públicas nacionales competentes en materia de supervisión de las entidades financieras;

(b) una subvención de la UE, inscrita en el presupuesto general de la UE (sección «Comisión»);

(c) las tasas pagadas a cada Autoridad en los casos especificados en los instrumentos aplicables del Derecho de la UE.

50 *Vid.* el artículo 43 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

51 *Vid.* el artículo 44 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

52 *Vid.* el artículo 45.1 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

53 *Vid.* el artículo 47 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

54 *Vid.* el artículo 45.2 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

55 *Vid.* el artículo 48 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

56 *Vid.* el artículo 50 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

(d) Por último, el Director Ejecutivo es un órgano de gestión de la Autoridad. Será un profesional independiente a tiempo completo, nombrado por la Junta de Supervisores, tras la confirmación por parte del Parlamento Europeo, sobre la base de sus méritos, cualificaciones, su conocimiento de las entidades y los mercados financieros, su experiencia en relación con la supervisión y la regulación financieras, y su experiencia de gestión, mediante un procedimiento de selección abierto. Su mandato tiene una duración de cinco años, prorrogable una vez. Únicamente puede ser cesado por decisión de la Junta de Supervisores⁵⁷.

Las funciones del Director Ejecutivo consisten en la gestión de la Autoridad y la preparación del trabajo del Consejo de Administración. Se encarga, además, de ejecutar el programa de trabajo anual de la Autoridad, de acuerdo con las orientaciones de la Junta de Supervisores y bajo el control del Consejo de Administración. Toma las medidas necesarias, en particular la adopción de instrucciones administrativas internas y la publicación de anuncios, para garantizar el funcionamiento de la Autoridad. Elabora el programa de trabajo plurianual y el programa de trabajo anual. Elabora, asimismo, un anteproyecto de presupuesto y ejecuta el presupuesto de la Autoridad. Cada año, el Director Ejecutivo prepara un proyecto de informe con una sección sobre las actividades reguladoras y de supervisión de la Autoridad y otra sobre los aspectos administrativos y financieros. Finalmente, el Director Ejecutivo se encarga de la gestión del personal de la Autoridad⁵⁸.

Con el fin de facilitar la consulta con las partes interesadas en los ámbitos relacionados con las funciones de cada Autoridad Europea de Supervisión, se crean, además, el Grupo de partes interesadas en el sector bancario, el Grupo de partes interesadas del sector de los valores y mercados, el Grupo de partes interesadas del sector de seguros y reaseguros, y el Grupo de partes interesadas del sector de pensiones de jubilación. Estos Grupos tienen un carácter eminentemente consultivo y de asesoramiento a

la actividad de las Autoridades Europeas de Supervisión. Se reúnen, al menos, cuatro veces al año. Constan de treinta miembros, nombrados por la Junta de Supervisores de cada Autoridad, a propuesta de las partes interesadas pertinentes. Sus miembros representarán de manera equilibrada a los diferentes sectores de actividad correspondientes al ámbito en que opera cada Autoridad (entidades de crédito, inversores, empresas de seguros, consumidores, representantes de PYME, etc.)⁵⁹.

5.2.2 · La Sala de Recurso y las vías de recurso

Por último, la normativa reguladora de las Autoridades Europeas de Supervisión prevé la creación de una «Sala de Recurso». Se trata de un órgano común de aquellas Autoridades⁶⁰, encargado de resolver los recursos que cualquier persona física o jurídica, incluidas las autoridades competentes, interpongan contra las decisiones de las Autoridades Europeas de Supervisión de las que sean destinatarias o que les afecten directa e individualmente. Las decisiones recurribles son las adoptadas por las Autoridades Europeas de Supervisión en el marco de sus funciones de vigilancia en el cumplimiento del Derecho de la UE, funciones en situaciones de emergencia y funciones de solución de diferencias entre las autoridades competentes en situaciones transfronterizas, así como cualquier otra decisión adoptada por las Autoridades Europeas de Supervisión con arreglo a la legislación de la UE aplicable⁶¹. A estas funciones se hará referencia en el siguiente apartado.

La Sala de Recurso se compone de seis miembros y seis suplentes, todos personas de reconocido prestigio que puedan demostrar que poseen los conocimientos y la experiencia profesional pertinentes, incluido en el ámbito de la supervisión, de nivel suficiente en los ámbitos de la banca, los seguros, las pensiones de jubilación, los mercados de valores u otros servicios financieros, quedando excluido el personal actual de las autoridades competentes o de otras instituciones nacionales o de la UE que parti-

⁵⁷ Vid. el artículo 51 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁵⁸ Vid. el artículo 53 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁵⁹ Vid. el artículo 37 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁶⁰ Vid. el artículo 58.1 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁶¹ Vid. el artículo 60 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

cipen en las actividades de las Autoridades. La Sala de Recurso debe disponer de conocimientos jurídicos suficientes para facilitar asesoramiento jurídico sobre la legalidad del ejercicio de sus funciones por parte de las Autoridades Europeas de Supervisión⁶².

Los miembros de la Sala de Recurso son nombrados por el Consejo de Administración de cada Autoridad Europea de Supervisión, tras una convocatoria pública de manifestaciones de interés publicada en el Diario Oficial y previa consulta de la Junta de Supervisores⁶³. El mandato de los miembros de la Sala de Recurso tendrá una duración de cinco años, prorrogable una vez⁶⁴. Los miembros de la Sala de Recurso no podrán ser cesados durante su mandato, a no ser que hayan sido declarados culpables de falta grave y el Consejo de Administración, previa consulta a la Junta de Supervisores, tome una decisión al efecto⁶⁵. Finalmente, los miembros de la Sala de Recurso deberán ser independientes cuando tomen sus decisiones y no obedecerán instrucción alguna⁶⁶.

El procedimiento ante la Sala de Recurso se inicia con la interposición del recurso —que no tiene, como regla general, carácter suspensivo⁶⁷— y la exposición de los motivos ante la Autoridad Europea de Supervisión correspondiente en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la decisión al interesado o, a falta de notificación, a partir de la fecha en que la Autoridad Europea de Supervisión publicó su decisión. Si el recurso es admisible, la Sala de Recurso examinará si está fundado e invitará a las partes en el procedimiento de recurso a que presenten sus observaciones sobre sus propias alegaciones o las de las otras partes en el procedimiento de recurso. Finalmente, la Sala de Recurso podrá confirmar la decisión adoptada por el servicio competente de la Autoridad Europea de Supervisión o remitir el asunto a dicho departamento. Este último quedará vinculado por la reso-

lución de la Sala de Recurso y adoptará una decisión modificada relativa al asunto de que se trate⁶⁸.

Las resoluciones de la Sala de Recurso o, en caso de no intervenir esta última, de la Autoridad Europea de Supervisión correspondiente, pueden recurrirse ante el Tribunal de Justicia a través del recurso de anulación que prevé el artículo 263 del TFUE. Los Estados miembros y la instituciones de la UE, así como cualquier persona física o jurídica, podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de la Autoridad Europea de Supervisión correspondiente. Asimismo, en caso de que la Autoridad Europea de Supervisión esté obligada a intervenir y se abstenga de tomar una decisión, podrá interponerse ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 265 del TFUE. La Autoridad Europea de Supervisión correspondiente deberá adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia⁶⁹.

5.3 · Funciones de las Autoridades Europeas de Supervisión

Dentro de sus respectivos ámbitos materiales de actuación, las funciones que se atribuyen, con carácter general, a cada una de las tres Autoridades Europeas de Supervisión vienen referidas, básicamente, a la contribución al establecimiento de reglas y prácticas comunes en materia de supervisión; la evaluación de las autoridades competentes y la formulación de directrices y recomendaciones a esas autoridades; la supervisión del mercado en su ámbito de competencia; y la promoción de los depositantes, inversores y titulares de pólizas de seguros, participantes en planes de pensiones y beneficiarios⁷⁰. Se analizan, a continuación, de for-

62 *Vid.* el artículo 58.2 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

63 *Vid.* el artículo 58.3 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

64 *Vid.* el artículo 58.4 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

65 *Vid.* el artículo 58.5 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

66 *Vid.* el artículo 59 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

67 Se sigue, de esta forma, la regla contenida en el artículo 278 del TFUE, según la cual los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia no tienen efecto suspensivo.

68 *Vid.* el artículo 60 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

69 *Vid.* el artículo 61 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

70 En particular, de acuerdo con el artículo 8.1 de los Reglamentos n.º 1093/2010, n.º 1094/2010 y n.º 1095/2010, las funciones de las Autoridades Europeas de Supervisión se enuncian del modo siguiente:

(a) contribuir al establecimiento de normas y prácticas reguladoras y de supervisión comunes de alta calidad, en particular emitiendo dictámenes dirigidos a las instituciones de la UE y elaborando directrices, recomendaciones y proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución basados en las normas comunitarias adoptadas en materia bancaria, de valores y de seguros;

(b) contribuir a la aplicación coherente de los actos jurídicamente vinculantes de la UE, en particular contribuyendo a la instauración

ma más detenida, las funciones atribuidas a estas Autoridades Europeas de Supervisión.

En el concreto ámbito de la *protección de los consumidores y las actividades financieras*, se atribuyen a las Autoridades Europeas de Supervisión funciones de distinta naturaleza, que pueden sistematizarse del siguiente modo⁷¹:

(a) En primer lugar, se les atribuye una función de *promoción* de la transparencia, la sencillez y la equidad en el mercado, respecto de productos o servicios financieros destinados a los consumidores en todo el mercado interior.

(b) En segundo lugar, asumen una función de *control* de las actividades financieras nuevas y

existentes, pudiendo adoptar directrices y recomendaciones con vistas a promover la seguridad y la solidez de los mercados, así como la convergencia de las prácticas reguladoras.

(c) En tercer lugar, ostentan una función de *advertencia*, en caso de que una actividad financiera plantee una amenaza grave para los objetivos que tiene asignados cada Autoridad.

(d) Por último, tienen atribuida una función de *represión*, por cuanto podrán prohibir o restringir temporalmente determinadas actividades financieras que amenacen el funcionamiento correcto y la integridad de los mercados financieros o la estabilidad de la totalidad o de parte del sistema financiero de la UE, o si así se requiere en caso de una situación de emergencia.

Las Autoridades Europeas de Supervisión también asumen funciones relacionadas con la *regulación normativa* en los ámbitos bancario, de valores y de seguros, mediante su participación en la elaboración de normas técnicas de regulación, de ejecución, y la formulación de directrices y recomendaciones. Se trata, en concreto, de las siguientes:

(a) En primer lugar, las Autoridades Europeas de Supervisión pueden elaborar proyectos de normas técnicas de regulación para su aprobación por la Comisión Europea, destinadas a garantizar la armonización coherente en los ámbitos bancario, de valores y de seguros. Esos proyectos de normas técnicas de regulación vienen referidos a aquellos ámbitos en los que el Parlamento Europeo y el Consejo delegan poderes en la Comisión Europea para adoptar aquellas normas técnicas mediante actos delegados con arreglo al artículo 290 del TFUE⁷². Esas normas técnicas

de una cultura de supervisión común, velando por la aplicación coherente, eficaz y efectiva de las normas comunitarias relevantes en materia bancaria, de valores y de seguros, evitando el arbitraje regulatorio, mediando y resolviendo diferencias entre autoridades competentes, garantizando una supervisión eficaz y coherente de las entidades financieras, así como asegurando un funcionamiento coherente de los colegios de supervisores y adoptando, entre otras, medidas en las situaciones de emergencia;

(c) estimular y facilitar la delegación de funciones y responsabilidades entre autoridades competentes;

(d) cooperar estrechamente con la JERS, en particular proporcionándole la información necesaria para el desempeño de sus funciones y asegurando un seguimiento adecuado de sus alertas y recomendaciones;

(e) organizar y llevar a cabo evaluaciones inter pares de las autoridades competentes, incluida la formulación de directrices y recomendaciones y la determinación de las mejores prácticas, a fin de reforzar la coherencia de los resultados de la supervisión;

(f) supervisar y evaluar la evolución del mercado en su ámbito de competencia;

(g) realizar análisis económicos de los mercados para sustentar el desempeño de las funciones que le incumben;

(h) promover la protección de los depositantes, inversores, titulares de pólizas de seguros, participantes en planes de pensiones y beneficiarios;

(i) contribuir al funcionamiento consecuente y coherente de los colegios de supervisores, la gestión, evaluación y medición del riesgo sistémico, la elaboración y coordinación de planes de rescate y resolución, ofrecer un elevado nivel de protección a depositantes, inversores, titulares de pólizas de seguros y beneficiarios en toda la UE, y elaborar métodos para la resolución de las entidades financieras en quiebra y para superar las dificultades de los participantes en los mercados, así como una evaluación de la necesidad de instrumentos de financiación adecuados;

(j) cumplir cualquier otra de las funciones específicas previstas en los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010;

(k) publicar en su sitio Internet y actualizar periódicamente la información relativa a su sector de actividad, en particular en el ámbito de sus competencias, sobre las entidades financieras registradas, con objeto de garantizar que la información sea fácilmente accesible al público;

(l) asumir, cuando corresponda, todas las funciones del CSBE, del CESSPI y del CERV, respectivamente.

⁷¹ Vid. el artículo 9 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁷² Este precepto dispone lo siguiente:

«1. Un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

Los actos legislativos delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes.

2. Los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán ser las siguientes:

(a) el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación;

(b) el acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo.

de regulación deben ser —según indica su propia denominación— de carácter técnico, de manera que no podrán entrañar decisiones estratégicas o políticas, y su contenido estará limitado por los actos legislativos en lo que se basen⁷³.

(b) En segundo lugar, las Autoridades Europeas de Supervisión pueden elaborar normas técnicas de ejecución mediante actos de ejecución con arreglo a lo dispuesto en el artículo 291 del TFUE⁷⁴, en los ámbitos bancario, de valores y de seguros. Estas normas técnicas de ejecución tendrán un carácter técnico, no entrañarán decisiones estratégicas o políticas y su contenido establecerá las condiciones de aplicación de dichos actos. Las Autoridades deberán presentar sus proyectos de normas técnicas de ejecución a la Comisión Europea para su aprobación⁷⁵.

(c) Por último, con objeto de establecer prácticas de supervisión coherentes, eficaces y efectivas dentro del SESF y de garantizar la aplicación común, uniforme y coherente del Derecho de la UE, las Autoridades Europeas de Supervisión emitirán directrices y recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes o a las entidades financieras⁷⁶.

Otra de las funciones de las Autoridades Europeas de Supervisión, que debe ser particularmente des-

tacada, es la referida a la *vigilancia en el cumplimiento del Derecho de la UE* por parte de las autoridades competentes en materia bancaria, de valores y de seguros. Para el ejercicio de esa función, los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010 articulan un procedimiento que consta de tres fases, que son las siguientes⁷⁷:

(a) En la primera fase, se faculta a las Autoridades para investigar los casos de aplicación supuestamente incorrecta o insuficiente de las disposiciones del Derecho de la UE por las autoridades nacionales en sus prácticas de supervisión, proceso que finalizará con una recomendación.

(b) En la segunda fase, cuando la autoridad nacional competente no siga la recomendación, la Comisión Europea podrá emitir un dictamen formal que tendrá en cuenta la recomendación de la Autoridad, y que exija a la autoridad competente la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE.

(c) En la tercera fase, para superar situaciones excepcionales de inacción persistente por parte de la autoridad competente en cuestión, y sea necesario resolver el incumplimiento del Derecho de la UE en un plazo determinado para mantener o restaurar condiciones neutras de competencia en el mercado o garantizar el correcto funcionamiento y la integridad del sistema financiero, las Autoridades Europeas de Supervisión podrán adoptar, en última instancia, decisiones dirigidas a entidades financieras concretas. El ejercicio de esta facultad se limita a casos excepcionales en que una autoridad competente no cumple el dictamen formal de que es objeto y el Derecho de la UE es directamente aplicable a entidades financieras en virtud de reglamentos vigentes o futuros de la UE.

Este procedimiento de vigilancia en el cumplimiento del Derecho de la UE se entiende, en todo caso, sin perjuicio de las facultades que el TFUE atribuye a la Comisión Europea como «guardiana de los Tratados», en virtud del artículo 258 del TFUE⁷⁸.

A efectos de las letras a) y b), el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo lo hará por mayoría cualificada.

3. En el título de los actos delegados figurará el adjetivo “delegado” o “delegada”.

73 *Vid.* el artículo 10 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

74 Con arreglo a este precepto:

«1. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

2. Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo.

3. A efectos del apartado 2, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán previamente, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

4. En el título de los actos de ejecución figurará la expresión “de ejecución”.

75 *Vid.* el artículo 15 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

76 *Vid.* el artículo 16 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

77 *Vid.* el artículo 17 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

78 Así lo prevé el artículo 17.6 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010. Recuérdese, a este respecto, que, con arreglo a los artículos 258 y 260 del TFUE, si la Comisión Europea estima que un Estado miembro de la UE ha

Las Autoridades Europeas de Supervisión tienen atribuidas, también, funciones en *situaciones de emergencia*⁷⁹. Estas situaciones se identifican como evoluciones adversas que puedan comprometer gravemente el correcto funcionamiento y la integridad de los mercados financieros o la estabilidad del conjunto o una parte del sistema financiero de la UE. En esos casos, las Autoridades Europeas de Supervisión facilitarán activamente y, cuando lo consideren necesario, coordinarán cuantas actuaciones acometan las autoridades nacionales de supervisión competentes interesadas. El Consejo de la UE, tras consultar a la Comisión Europea y a la JERS, así como, en su caso, a las Autoridades Europeas de Supervisión, podrá adoptar una decisión destinada a la Autoridad en la que determine la existencia de una situación de emergencia. En tal caso, y en las circunstancias excepcionales en que sea necesaria la actuación coordinada de las autoridades nacionales para responder a situaciones adversas que puedan comprometer gravemente el correcto funcionamiento y la integridad de los mercados financieros o la estabilidad del conjunto o una parte del sistema financiero en la UE, las Autoridades Europeas de Supervisión podrán adoptar decisiones individuales instando a las autoridades competentes a tomar las medidas necesarias para abordar tal evolución, asegurándose de que las entidades financieras y las autoridades competentes satisfacen los requisitos establecidos en la legislación de la UE aplicable. En caso de incumplimiento de esa decisión por una autoridad competente, y sin perjuicio de las facultades que el artículo 258

del TFUE atribuye a la Comisión Europea, las Autoridades Europeas de Supervisión podrán adoptar una decisión individual dirigida a una entidad financiera instándola a adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la legislación de la UE aplicable, incluido el cese de una práctica.

Las Autoridades Europeas de Supervisión también tienen atribuidas funciones de *solución de diferencias entre las autoridades competentes en situaciones transfronterizas*⁸⁰. Si las autoridades competentes no llegan a un acuerdo, las Autoridades Europeas de Supervisión podrán adoptar una decisión instándolas, bien a tomar medidas específicas, bien a abstenerse de toda actuación, a fin de dirimir el asunto, decisión que tendrá carácter vinculante para las autoridades competentes en cuestión, con objeto de garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE.

Importa notar que las funciones de las Autoridades Europeas de Supervisión en relación con las situaciones de emergencia y la solución de diferencias entre autoridades competentes en situaciones transfronterizas, que se acaban de exponer, no pueden, en ningún caso, comprometer las competencias presupuestarias de los Estados miembros de la UE. Ello es coherente con la preservación de la competencia que ostentan los Gobiernos y Parlamentos nacionales para determinar el destino que ha de darse al dinero de los contribuyentes en situaciones de crisis financiera⁸¹. Los Reglamentos 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010 arbitran, al objeto de solucionar las divergencias que puedan surgir entre un Estado miembro y la Autoridad correspondiente en torno al alcance de una decisión adoptada por esta

incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atiene a ese dictamen en el plazo determinado por la Comisión Europea, esta institución puede recurrir al Tribunal de Justicia. Si el Tribunal de Justicia declara que el Estado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal. Si la Comisión Europea estima que el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, podrá someter el asunto al Tribunal, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y considere adaptado a las circunstancias. Si el Tribunal declara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

⁷⁹ *Vid.* el artículo 18 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁸⁰ *Vid.* el artículo 19 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁸¹ Señaló en su momento PADOA-SCHIOPPA, T., «EMU and Banking Supervision», conferencia pronunciada en Londres, 24 de febrero de 1999, <http://www.ecb.int/press/key/date/1999/html/sp990224.en.html>, que, mientras los bancos centrales juegan un único papel en las crisis mediante la creación de dinero, los Gobiernos nacionales, a través de sus Ministerios de Finanzas, también pueden resolver las situaciones de emergencia en las que eventualmente se encuentren entidades insolventes mediante el recurso al dinero de los contribuyentes. *Vid.*, también, el documento preparado en el año 2000 por el grupo de trabajo del Comité Económico y Financiero, «Report on Financial Stability», doc. EFC/ECFIN/240/00-EN final, n.º 143, mayo 2000, pág. 5, donde afirmaba que «las autoridades nacionales decidirán cómo abordar las dificultades financieras de las entidades particulares. Ello es consistente con la responsabilidad de las autoridades nacionales, incluidos los Ministerios de Finanzas, de las operaciones que pueden poner en riesgo el dinero de los contribuyentes».

última, un procedimiento concreto. Este procedimiento es iniciado por aquel Estado miembro que entienda que una de las decisiones adoptadas por una Autoridad vulnera sus competencias presupuestarias y finaliza con una decisión del Consejo de la UE acerca de si aquella decisión de la Autoridad debe mantenerse o revocarse⁸². En todo caso, los Reglamentos 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010 prohíben expresamente, por incompatible con el mercado interior, una aplicación abusiva de estas previsiones, en particular en relación con las decisiones de las Autoridades Europeas de Supervisión que no tengan consecuencias presupuestarias importantes o materiales⁸³.

Las Autoridades Europeas de supervisión asumen, asimismo, funciones relativas al *riesgo sistémico*⁸⁴. A tal efecto, las Autoridades Europeas de Supervisión deben hacer frente a cualquier riesgo de perturbación de los servicios financieros que esté causado por un trastorno en la totalidad o en parte del sistema financiero, y pueda tener repercusiones negativas graves sobre el mercado interior y la economía real. En torno a esta cuestión, se atribuyen a las Autoridades Europeas de Supervisión las funciones siguientes:

- (a) elaborar, en colaboración con la JERS, un planteamiento común para la determinación y medición del riesgo sistémico, que incluirá, en su caso, indicadores cuantitativos y cualitativos;
- (b) elaborar un régimen adecuado de pruebas de solvencia para ayudar a identificar a las entidades que puedan plantear un riesgo sistémico;
- (c) elaborar directrices y recomendaciones adicionales para las entidades financieras, a fin de tener en cuenta el riesgo sistémico que plantean; y, por último,
- (d) investigar sobre un tipo particular de entidad financiera o tipo de producto o de conducta, con el fin de evaluar las posibles amenazas para la estabilidad del sistema financiero y realizar las recomendaciones de actuación apropiadas a las autoridades competentes pertinentes.

Asimismo, las Autoridades Europeas de Supervisión establecerán, en consulta con la JERS, criterios para la determinación y medición del riesgo sistémico y un régimen adecuado de pruebas de solvencia que incluya una evaluación de la posibilidad de que el riesgo sistémico que plantean las entidades financieras y los participantes en los mercados financieros aumente en situaciones de tensión⁸⁵.

Las Autoridades Europeas de Supervisión contribuirán y participarán activamente en la *elaboración y coordinación de planes de rescate y resolución* que sean eficaces y coherentes, de procedimientos para situaciones de emergencia y medidas preventivas para minimizar los efectos sistémicos de cualquier quiebra⁸⁶.

Las Autoridades Europeas de Supervisión tienen atribuidas, además, *responsabilidades diversas de naturaleza consultiva, evaluadora y de asesoramiento* en sus respectivos ámbitos. En concreto, la ABE contribuirá a reforzar el sistema europeo de sistemas nacionales de garantías de depósitos⁸⁷ y a elaborar métodos para la resolución de las entidades financieras en quiebra, de un modo que evite el contagio y les permita liquidarse de manera ordenada y oportuna, lo que conlleva, en su caso, unos mecanismos de financiación coherentes y sólidos,

⁸² Vid. el artículo 38 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010, según los cuales, el procedimiento puede describirse brevemente como sigue (artículo 38, apartados 3 y 4):

(a) Si un Estado miembro considera que una decisión de una Autoridad Europea de Supervisión, por la que se insta a las autoridades competentes a tomar las medidas necesarias para abordar una situación adversa que pueda comprometer gravemente el correcto funcionamiento y la integridad de los mercados o la estabilidad del conjunto o una parte del sistema financiero en la UE, podrá notificar a esa Autoridad, a la Comisión Europea y al Consejo, en un plazo de tres días laborables, que no aplicará la decisión. En su notificación, el Estado miembro en cuestión explicará los motivos y el modo en que esta decisión afecta a sus competencias presupuestarias. En caso de que se produzca dicha notificación, la decisión de la Autoridad quedará suspendida.

(b) El Consejo, en un plazo de diez días laborables, tomará una decisión respecto de si se revoca la decisión de la Autoridad. Si no la toma, se dará por finalizada la suspensión de la decisión de la Autoridad.

(c) El Estado miembro podrá solicitar, en caso de que el Consejo no revoque la decisión, que esta última institución reconsidere su posición.

(d) En un plazo de cuatro semanas, el Consejo confirmará su decisión o adoptará una nueva.

Un procedimiento similar está previsto, también, para las decisiones de una Autoridad Europea de Supervisión dictadas con el fin de solucionar diferencias entre las autoridades competentes en situaciones transfronterizas (artículo 38.2).

⁸³ Vid. el artículo 38.5 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁸⁴ Vid. el artículo 22 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁸⁵ Vid. el artículo 23 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁸⁶ Vid. el artículo 24 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁸⁷ Vid. artículo 26 del Reglamento n.º 1093/2010

según proceda⁸⁸. Por su parte, la AEVM contribuirá a reforzar el sistema europeo de los sistemas nacionales de indemnización de los inversores⁸⁹ y a elaborar métodos para la resolución de los participantes fundamentales en los mercados financieros en quiebra, en los mismos términos que los establecidos para la ABE⁹⁰.

Las Autoridades Europeas de Supervisión también desempeñan un papel activo en la instauración de una *cultura de supervisión común* y de prácticas coherentes en materia de supervisión, velando por que existan procedimientos uniformes y enfoques coherentes en la UE⁹¹. Además, organizarán y procederán periódicamente a *evaluaciones inter pares* de algunas o todas las actividades de las autoridades competentes, con el fin de incrementar la coherencia de los resultados de la supervisión. Para ello, las Autoridades deberán desarrollar métodos que permitan evaluar y comparar objetivamente las actividades de las autoridades examinadas⁹².

Las Autoridades Europeas de Supervisión deben desempeñar, además, una *función de coordinación* general entre las autoridades competentes, en particular, en situaciones en que evoluciones adversas puedan comprometer el correcto funcionamiento y la integridad de los mercados financieros o la estabilidad del sistema financiero de la UE. A tal efecto, las Autoridades deberán promover una respuesta coordinada de la UE, fundamentalmente a través de tareas informativas o mediadoras⁹³.

⁸⁸ Vid. artículo 27 del Reglamento n.º 1093/2010.

⁸⁹ Vid. artículo 26 del Reglamento n.º 1095/2010.

⁹⁰ Vid. artículo 27 del Reglamento n.º 1095/2010.

⁹¹ Vid. el artículo 29 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁹² Vid. el artículo 30 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁹³ Vid. el artículo 31 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010. Estos preceptos establecen que las Autoridades Europeas de Supervisión deberán, entre otras cosas:

- (a) facilitar el intercambio de información entre las autoridades competentes;
- (b) determinar el alcance y verificar la fiabilidad de la información que debe ponerse a disposición de todas las autoridades competentes afectadas;
- (c) llevar a cabo una mediación no vinculante a instancias de las autoridades competentes o por propia iniciativa;
- (d) notificar a la JERS sin demora cualquier situación potencial de emergencia;
- (e) adoptar todas las medidas oportunas en caso de evoluciones que puedan poner en peligro el funcionamiento de los mercados financieros para facilitar la coordinación de las acciones emprendidas por las autoridades competentes;
- (f) centralizar la información recibida de las autoridades competentes, en virtud de las obligaciones regulatorias de infor-

Adicionalmente, cada una de las Autoridades Europeas de Supervisión debe seguir de cerca y evaluar la evolución del mercado en su ámbito de competencia e informar, en caso necesario, a las demás Autoridades, a la JERS y al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea sobre las tendencias microprudenciales, los riesgos potenciales y los puntos vulnerables pertinentes⁹⁴.

Finalmente, las Autoridades Europeas de Supervisión tienen atribuidas *funciones en el plano internacional*, en virtud de las cuales podrán entablar contactos y celebrar acuerdos administrativos con las autoridades de supervisión, organizaciones internacionales y las administraciones de terceros países. Dichos acuerdos no crearán obligaciones jurídicas para la UE y sus Estados miembros, ni impedirán a los Estados miembros y a sus autoridades competentes celebrar acuerdos bilaterales o multilaterales con dichos terceros países⁹⁵.

6 · EL COMITÉ MIXTO DE LAS AUTORIDADES EUROPEAS DE SUPERVISIÓN

Por último, los Reglamentos que regulan el régimen jurídico de las Autoridades Europeas de Supervisión prevén la creación de un Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión. Este Comité estará formado por los Presidentes de las Autoridades Europeas de Supervisión y, en su caso, por el presidente de cualquier subcomité constituido en el seno del Comité Mixto. El Director Ejecutivo, un representante de la Comisión Europea y la JERS serán invitados como observadores⁹⁶.

El Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión funcionará como foro en el que las Autoridades cooperarán entre sí de manera regular y estrecha, y asegurará la coherencia intersectorial, especialmente en lo que se refiere a los conglomerados financieros; los servicios de contabilidad y auditoría; los análisis microprudenciales de las evoluciones, los riesgos y los puntos vulnerables para

mación que incumben a las entidades que operan en más de un Estado miembro.

⁹⁴ Vid. el artículo 32 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁹⁵ Vid. el artículo 33 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

⁹⁶ Vid. el artículo 55 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.

la estabilidad financiera de ámbito intersectorial; los productos de inversión al por menor; las medidas contra el blanqueo de dinero; y el intercambio de información con la JERS y el desarrollo de las relaciones entre este órgano y las Autoridades Europeas de Supervisión⁹⁷.

7 · CONCLUSIÓN

Según se ha podido comprobar, la constitución del SESF ha supuesto la creación, en el marco institucional de la UE, de un nuevo órgano de la UE —la JERS—, que asume funciones relacionadas con la supervisión financiera en su aspecto macroprudencial, y de tres Autoridades Europeas de Supervisión —la ABE, AEVM y AESPJ—, como organismos de la UE que tienen asignadas funciones relacionadas con la supervisión financiera en su aspecto micro-

prudencial, en los sectores bancario, de valores y de seguros. A ellos se une el Comité Mixto antes citado.

Las funciones que se atribuyen a la JERS y a las Autoridades Europeas de Supervisión son de carácter consultivo, evaluador, asesor y de coordinación de las autoridades nacionales competentes. En supuestos puntuales, se les atribuye también la potestad de tomar decisiones vinculantes, todo ello sin perjuicio del respeto a las competencias presupuestarias de los Estados miembros. Si bien este nuevo marco institucional de la supervisión financiera europea supone un paso adelante en la coordinación a nivel europeo de los Estados miembros en relación con el mantenimiento de la garantía de la estabilidad financiera, no puede equiparse, sin embargo, en su resultado a otras áreas de la economía, como es la política monetaria, en la que la competencia de la UE es ya exclusiva.

⁹⁷ Vid. el artículo 54 de los Reglamentos n.º 1093/2010, 1094/2010 y 1095/2010.