

TRIBUNA ABIERTA

EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN EUROPEO

ROBERTO UGENA TORREJÓN (*)

Director del Departamento Jurídico del Banco de España.

El Mecanismo Único de Supervisión europeo

El presente artículo ofrece una panorámica general de los cambios que supone la entrada en funcionamiento del nuevo Mecanismo Único de Supervisión europeo. Este mecanismo, que implica el traspaso de gran parte de las responsabilidades supervisoras del sistema bancario de la zona euro al Banco Central Europeo a raíz del Reglamento n.º 1024/2013, del Consejo, plantea numerosos retos. Entre otros, la presente colaboración analiza la base legal del nuevo mecanismo de supervisión y su articulación, la toma de decisiones en el seno del Banco Central Europeo y el difícil equilibrio entre su independencia y su control democrático, así como el control judicial de los actos dictados en este nuevo escenario.

The European Single Supervisory Mechanism

This article provides a general overview on the changes introduced by the entry into force of the new Single Supervisory Mechanism. This mechanism, which transfers most of the supervisory powers of the Eurozone banking system to the European Central Bank under Council Regulation no. 1024/2013, poses various challenges. Among other matters, this article analyses the legal base of the new supervisory mechanism and its implementation, the decision-making process within the European Central Bank and the delicate balance between its independence and its democratic control, as well as judicial review of decisions taken under this new scenario.

Ante todo he de agradecer al despacho Uría Menéndez su amable invitación a compartir con los lectores de su revista de actualidad jurídica las siguientes líneas en torno al Mecanismo Único de Supervisión (o MUS, como se le conoce por su desafortunado acrónimo en español). Para mí, que aprendí lo que sé del ejercicio de la profesión de abogado trabajando en Uría Menéndez, el sentimiento de gratitud es aún mayor, como lo es también el reto de aceptar esta invitación. Escribiendo estas líneas se me vienen a la cabeza rostros y nombres de compañeros de ese despacho que, posiblemente, acaben estando entre sus lectores y a los que, aunque sé que no descubriré nada nuevo, espero al menos interesar.

El presente trabajo no pretende más que ofrecer una panorámica general de los importantes cambios que supondrá la entrada en funcionamiento del MUS para el ejercicio de la función de supervisión prudencial de las entidades de crédito y para el mercado de prestación de servicios bancarios, al menos en la zona euro. No dan, desde luego, las siguientes líneas para un análisis en profundidad de algunos de los desafíos más importantes que, desde el punto de vista jurídico, presenta el nuevo marco que acaba de entrar en vigor. Intentaré, no obstan-

te, dejar alguno apuntado como simple muestra de la significación que supondrá el traspaso de las responsabilidades supervisoras del sistema bancario de la zona euro al Banco Central Europeo (BCE).

1 · INTRODUCCIÓN. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO DEL MUS

Pretendo comenzar haciendo una breve mención a la situación económico-financiera que rodea el nacimiento del MUS, pues explica en gran medida las opciones seguidas por el legislador en su configuración jurídica.

1.1 · El contexto económico-financiero en el que comienza a fraguarse la idea de un supervisor europeo

La crisis económica general que se inicia en Estados Unidos en el verano de 2007 y se muestra con toda su virulencia en 2008 tiene un impacto específico en la zona euro desde el año 2010, donde se produce un *diabólico círculo* que interrelaciona la crisis de la economía real con la crisis financiera y la crisis

de la deuda pública. Por un lado, la banca refleja, a través del deterioro de sus activos, las pérdidas de los demás sectores de la economía real —siendo especialmente relevante en el caso español el sector de la construcción y la promoción inmobiliaria—. Por otro, las mayores necesidades de saneamiento de esos activos restringen el crédito, repercutiendo negativamente en la llamada economía real. Por último, los rescates de entidades de crédito con dinero público, sumados a la caída de ingresos fiscales y al aumento de gasto público por determinadas prestaciones como consecuencia de la difícil situación de la economía real, incrementan las necesidades de financiación del Estado y acaban generando tensiones en los mercados de deuda pública.

Si ponemos el foco en el sector financiero, se constata que en ese período comienza a observarse un mal funcionamiento de los mercados monetarios derivado de la falta de confianza entre los distintos operadores como consecuencia de las dudas que unos tienen sobre la calidad de los activos de los balances de los otros. De esta forma, prácticamente se agotan los préstamos interbancarios, y las necesidades de liquidez antes colmadas con este recurso deben cubrirse en esta etapa acudiendo a las facilidades del Eurosistema.

En ese entorno, las entidades de crédito, a falta de regímenes de resolución bancaria que previeran fuentes de financiación alternativa —o, en algunos casos, ante la ausencia de dichos regímenes—, operaban con la *garantía implícita* del eventual auxilio de sus Estados de origen. Comienza a crearse así un vínculo entre bancos y Estados, cuya consecuencia más clara, por lo que respecta a la zona euro, es la fragmentación del mercado interior. Se rompe de esta manera la tendencia a converger observada en los tipos de interés a los que se financiaba la economía real que había comenzado en los Estados miembros que adoptaron el euro como moneda única desde el momento mismo de su puesta en circulación.

Ese vínculo que contamina el coste de financiación de las entidades de crédito con un diferencial explicado por el riesgo-país se hace más evidente en los países periféricos de la zona euro. Es en estos países donde más se produce el efecto sustitución de los mercados monetarios por la apelación al dinero de banco central del que hablaba antes. Las dudas sobre la situación real de sus respectivos sistemas financieros (y la factura que podrían suponer para las cuentas públicas en el supuesto de que el Estado tuviera que acudir en auxilio de las entidades financieras) y la delicada salud de sus finanzas públicas

propiciaron tensiones constantes en los mercados, especialmente intensas en el caso español durante el primer semestre de 2012.

1.2 · Algunas respuestas a nivel europeo y nacional

No es objeto de este trabajo analizar al amplio abanico de respuestas que desde distintos foros y, en particular, desde la Unión Europea (UE) se han ensayado para paliar la grave crisis económica que estamos aún viviendo. Baste aquí decir, conectando con la idea anterior y limitándonos al ámbito de la UE, que, por una parte, se pusieron en práctica importantes reformas en el ámbito presupuestario, destinadas a mejorar las posiciones fiscales respectivas de los Estados miembros, especialmente en aquellos casos en que se incurría en situaciones de incumplimiento de los parámetros de convergencia por déficits o deudas públicas excesivas¹.

También se emprendieron ambiciosas reformas en el ámbito de la *arquitectura institucional* del sistema de supervisión macro- y microprudencial. Así, en 2010, sobre la base del informe del grupo de expertos presidido por Jacques de Larosière, se creó el Sistema Europeo de Supervisión Financiera y las Autoridades Europeas de Supervisión, entre las que

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

se cuentan la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS)². Este nuevo entramado institucional a nivel europeo asumió principalmente funciones de coordinación, pero las facultades decisorias fundamentales permanecieron en las manos de los responsables nacionales.

En el ámbito español, además de medidas de recorte del gasto público y de aumento de los ingresos para atajar la situación de las finanzas públicas, se adoptaron también decisiones clave sobre el sistema financiero para despejar las dudas que sobre los balances de nuestras entidades pudieran existir en los mercados y que estaban prácticamente estrangulando sus posibilidades de financiación. Así, por ejemplo, en un ejercicio de transparencia sin precedentes se dio publicidad a los resultados de los ejercicios de estrés realizados bajo la coordinación de la ABE³ y, más importante aún, se llevó a cabo un proceso de evaluación de la situación del sistema bancario en el marco del programa de asistencia financiera acordado con las autoridades europeas con el auxilio de expertos independientes que se plasmó en dos ejercicios (*top-down* y *bottom-up*) y que arrojó un déficit conjunto de capitalización del sistema de unos 60.000 millones de euros⁴.

1.3 · Necesidad de un paso más en la integración del mercado de servicios bancarios en la zona euro

Las medidas anteriores no eran suficientes si se quería avanzar en la construcción de un auténtico mercado interior de servicios financieros, al menos, en el ámbito más reducido de la zona monetaria común. Ya a nivel teórico se empezaban a escuchar voces a favor de una mayor centralización a nivel europeo de las responsabilidades de decisión sobre la supervisión prudencial de las entidades de crédito y su resolución en casos de crisis. Algunos autores, sobre la base del llamado “*monetary trilemma*” (que, como es sabido, propugna que el mantenimiento de un tipo de cambio fijo con movilidad internacional de capitales y una política monetaria de base nacional son incompatibles como objetivos de política económica que puedan conseguirse simultáneamente), han promovido la idea de un “*financiar trilemma*”, conforme al cual no puede conseguirse simultáneamente un sistema financiero estable con actividad internacional de las entidades de crédito y manteniendo la regulación y supervisión a nivel nacional⁵.

Y es que, en términos empíricos, si bien es cierto que las condiciones de los mercados financieros comenzaron a mejorar notablemente desde mediados de 2012, la situación de fragmentación de la zona euro sigue ahí. Parece claro que no han desaparecido los temores a nuevas situaciones de tensión en los balances bancarios como consecuencia de los altos niveles de endeudamiento de las entidades no financieras en un entorno macroeconómico de crecimiento ciertamente reducido. Y ello pese al esfuerzo de recapitalización llevado a cabo, que ha elevado el ratio de *Core Tier 1* de las principales entidades bancarias de la zona euro del 9,6% a finales de 2011 al 11,1% en el primer cuatrimestre

² 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; 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; 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; 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; 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.

³ Así se hizo tanto para las pruebas realizadas en 2010, aún bajo los auspicios del Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS), como las llevadas a cabo en 2011, que fueron coordinadas ya por la ABE. Puede consultarse la información correspondiente en www.bde.es.

⁴ Los resultados de este ejercicio se hicieron públicos el 28 de septiembre de 2012. En la prueba participaron los catorce principales grupos bancarios españoles (en torno al 90% de los

activos de nuestro sistema bancario). Según los resultados obtenidos, siete de esos catorce grupos (más del 62% de la cartera crediticia analizada) no presentaron necesidades adicionales de capital, incluso en un escenario macroeconómico adverso (en el que se exigía el mantenimiento de un ratio de capital del 6% en un entorno con una caída acumulada del producto interior bruto del -6,5% hasta 2014). Para el resto de grupos se identificaron necesidades adicionales de capital, sobre las existentes a 31 de diciembre de 2011, que ascendían a 53.745 millones teniendo en cuenta los procesos de fusión que estaban en marcha y los efectos fiscales. Puede obtenerse más información en www.bde.es.

⁵ D. Schoemaker: *Governance of International Banking (The Financial Trilemma)*, Oxford, 2013.

de 2013⁶. Esos temores explican que las mejoras en las condiciones de financiación de los bancos se hayan concentrado en el corto plazo, estando aún por verse en emisiones a más largo plazo.

1.4 · Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria

En este contexto, el 26 de junio de 2012 el Presidente del Consejo Europeo, en colaboración con los Presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE, presentó el informe titulado “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria” (conocido también como el informe de los cuatro presidentes), en el que se exponen cuatro componentes básicos de la futura Unión Económica y Monetaria: un marco financiero integrado, un marco presupuestario integrado, un marco integrado de política económica y el refuerzo de la legitimidad y responsabilidad democráticas.

Para lo que aquí interesa, el marco financiero integrado propuesto por el Presidente del Consejo Europeo comienza a dar forma a la llamada “Unión Bancaria” y descansa sobre tres pilares: un supervisor bancario europeo, un sistema común de garantía de los depósitos y un marco común de resolución.

El informe del Sr. Van Rompuy avanza ya algunos de los rasgos que caracterizarán la nueva arquitectura supervisora. Se adelanta así que se establecerá en torno a un sistema integrado por el BCE y por las autoridades nacionales competentes (ANC) y, aunque la responsabilidad última será de la institución comunitaria, su involucración directa podrá variar en función del tamaño y la complejidad de los bancos. A estos efectos, se anuncia también ya la base legal sobre la que se articulará el traspaso de competencias: el artículo 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sobre el que volveremos más adelante.

En su reunión de los días 28 y 29 de julio siguientes, los máximos representantes de la zona euro y el Consejo Europeo respaldaron el informe del Sr. Van Rompuy, sin perjuicio de lo cual, se enfatizan en sus respectivas declaraciones algunos aspectos que, como se verá después, inciden en la propuesta final

de mecanismo de supervisión que ha visto la luz: (i) que las nuevas tareas del BCE no interfieran indebidamente en sus funciones de política monetaria (veremos a este respecto el peculiar esquema de gobierno que se contempla); (ii) que el nuevo mecanismo no suponga nuevas barreras en el seno de la UE (para lo cual, por una parte, han tenido que modificarse las reglas de voto en los órganos de gobierno de la ABE y, por otra, se abre la puerta a la participación en el MUS de Estados de fuera de la zona euro); y (iii) un balance entre la independencia del BCE para el desarrollo de estas nuevas funciones y el control democrático de su ejercicio.

Finalmente, el Consejo de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2012 acordó una orientación general sobre la propuesta y dio luz verde a las negociaciones con el Parlamento Europeo, para agilizar así el proceso legislativo y que pudieran adoptarse los correspondientes instrumentos normativos lo antes posible.

2 · EL REGLAMENTO 1024/2013

En el *Diario Oficial* del pasado 29 de octubre se publicó el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre, de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (al que en lo siguiente me referiré como Reglamento 1024/2013), reglamento que ya ha entrado en vigor y que contempla la asunción efectiva por el BCE de las responsabilidades supervisoras el próximo mes de noviembre.

2.1 · Período transitorio y entrada en funcionamiento

Hasta entonces y de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 del Reglamento 1024/2013, el BCE llevará a cabo una evaluación global, incluyendo una revisión de los activos de los balances bancarios, de las entidades de crédito cuya supervisión directa (ya veremos qué significa esto) vaya a asumir. El pasado 23 de octubre el BCE emitió una primera comunicación en relación con este ejercicio, en la que se aclara que se realizará en colaboración con las ANC de los Estados miembros que participan en el MUS y que contará con la asistencia de expertos independientes.

⁶ B. Cœuré: “Growth and Investment Opportunities in Europe”, discurso en el Fórum Financiero Internacional de París, 11 de julio de 2013 (texto accesible en www.ecb.int).

El ejercicio tiene tres objetivos principales: transparencia (mejorar la calidad de la información disponible sobre la situación de las entidades de crédito); corrección (identificar y aplicar las medidas correctoras que pudieran ser necesarias); y refuerzo de la confianza (asegurar a todos los participantes en el sector bancario que las entidades de crédito son fundamentalmente solventes y fiables)⁷.

La evaluación constará de tres elementos estrechamente interconectados: (i) una evaluación del riesgo a efectos de supervisión, para analizar, cuantitativa y cualitativamente, los riesgos principales, entre ellos, los de liquidez, apalancamiento y financiación; (ii) un análisis de la calidad de los activos a fin de mejorar la transparencia de las exposiciones bancarias mediante un examen de su calidad que incluya la adecuación de la valoración de los activos y las garantías, así como de las provisiones relacionadas; y (iii) una prueba de resistencia, que se desarrollará en coordinación con la ABE, para evaluar la capacidad de resistencia del balance de las entidades de crédito en escenarios de tensión⁸.

2.2 · La base legal

El instrumento jurídico sobre el que se asienta el MUS es, como se acaba de anticipar, el Reglamento 1024/2013. Este reglamento se dicta sobre la base ofrecida por el artículo 127.6 del TFUE, que permite al Consejo encomendar al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros, y se aprueba por un procedimiento legislativo especial que requiere previa consulta al Parlamento Europeo y acuerdo unánime en el Consejo.

Es obvio que el recurso al artículo 127.6 del TFUE en lugar de promover una revisión del Tratado mismo es una decisión que se explica por los condicio-

nantes de tiempo con los que se ha trabajado. Pensar que en poco más de dos años el MUS tendría ya forma jurídica era una quimera en el año 2010 y, sin embargo, a nivel político se entendió que así debía ser si quería salvaguardarse el futuro de la moneda única. Ahora bien, este camino tiene un peaje: las limitaciones derivadas del propio artículo 127.6.

Ese artículo se refiere a que podrán encomendarse al BCE “*tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros*”. Creo que podremos convenir en que, siguiendo las indicaciones del informe del Presidente Van Rompuy, el Reglamento 1024/2013 ha explorado completamente los límites de esta expresión (para algunos, a buen seguro, los ha excedido) al encomendar al BCE prácticamente la totalidad de las funciones supervisoras directas en el caso de las entidades significativas. Quedan fuera, tal y como se menciona expresamente en los considerandos, en lo que parece un intento de evitar la impresión de que toda la responsabilidad supervisora se ha atribuido al BCE, aspectos como la protección de la clientela bancaria o la prevención del blanqueo de capitales (materias que, por otra parte, no son de obligada residencia en el supervisor bancario).

También hay límites derivados de la base legal en el ámbito subjetivo del MUS, y es que corresponde al BCE, además de la supervisión de las entidades de crédito, la supervisión de las sociedades financieras de cartera y la supervisión de las sociedades financieras mixtas de cartera, con exclusión de la supervisión de las empresas de seguros.

Pero quizá donde mejor se aprecie el corsé que implica la utilización del artículo 127.6 es en la estructura de toma de decisiones en materia supervisora que contempla para el BCE. Y es que es difícil, sin modificar los órganos de gobierno que prevé para esta institución el TFUE, asegurar al mismo tiempo la debida separación entre la política monetaria y las funciones de supervisión ahora encomendadas, tal y como exigió el Consejo. Más adelante veremos cuál es la solución que contempla a este respecto el Reglamento 1024/2013.

Por último —y simplemente lo dejo apuntado—, se suscita la cuestión de qué ocurrirá si la futura normativa comunitaria reconoce nuevas funciones a los supervisores no contempladas actualmente en la normativa de adecuación de capital y en el futuro marco de resolución. ¿Será necesaria una modifica-

⁷ Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012; y Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

⁸ Pueden consultarse más detalles en www.ecb.int.

ción del Reglamento 1024/2013 para que el BCE asuma esas funciones o cabría interpretar que el BCE, tras la entrada en vigor del Reglamento 1024/2013, se convierte en el “supervisor ordinario”, al menos de las entidades de crédito significativas? A mi modo de ver, aun cuando pudiera defenderse como la opción más razonable, la base legal no ayuda para sostener esta segunda línea.

3 · LA ARTICULACIÓN DEL MUS

Como ya hemos anticipado en diversos lugares, el MUS se concibe como un sistema que se articula mediante la distribución de las competencias de supervisión entre el BCE y las ANC, dejando la responsabilidad última sobre su funcionamiento en manos del BCE e imponiendo un deber general de asistencia a las ANC, que el BCE puede activar a través de reglamentos, orientaciones e instrucciones.

3.1 · Concepto de entidad significativa

La distribución competencial de la supervisión directa entre el BCE y las ANC se realiza en función de que estemos ante entidades significativas o menos significativas. De conformidad con el artículo 6 del Reglamento 1024/2013 son entidades significativas y, por tanto, pasarán a ser supervisadas directamente por el BCE aquellas que cumplan alguno de los siguientes criterios:

- (i) que el valor total de sus activos supere los 30.000 millones de euros;
- (ii) que la ratio de sus activos totales respecto del producto interior bruto del Estado en que se hayan constituido supere el 20%, a menos que el valor total de sus activos sea inferior a 5.000 millones de euros;
- (iii) que la entidad esté entre las tres entidades de crédito de mayor tamaño de un Estado miembro participante.

Asimismo, podrán considerarse significativas, tras el correspondiente juicio supervisor, aquellas entidades importantes para el país en que estén establecidas o con actividad transfronteriza, así como aquellas que hayan solicitado o recibido ayuda pública directa del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE o ESM por sus siglas en inglés).

Los detalles para la aplicación de estos criterios serán desarrollados por el BCE en las disposiciones marco a las que se refiere el artículo 6.7 del Reglamento 1024/2013, que están en fase de elaboración interna y que es previsible que se sometan a consulta pública durante la próxima primavera. Hay que adelantar, no obstante, que los aspectos cuantitativos se medirán siempre, según dispone el Reglamento 1024/2013, al mayor nivel de consolidación posible dentro del MUS y que, en las estructuras de grupo, como principio general, cuando una entidad cumple alguno de estos criterios “arrastra” al resto.

El BCE ha publicado una primera lista de entidades sobre las que pretende realizar, en cooperación con las ANC, el ejercicio de evaluación que contempla el Reglamento 1024/2013. Como indica el comunicado de prensa⁹, la lista completa y definitiva de entidades significativas no se cerrará hasta 2014, cuando se disponga de estadísticas actualizadas. Sin perjuicio de su provisionalidad, si se toma como referencia esa lista, puede verse que España es el segundo país que, en términos porcentuales, traspasa al BCE mayores responsabilidades supervisoras (un total de 16 entidades que representan el 93% de nuestro sistema bancario), siendo el tercer “aportante” si tenemos en cuenta el peso relativo de las entidades cuya supervisión se transfiriere al BCE respecto del total (y ello, aunque en clave de capital del BCE, España es el cuarto Estado miembro).

3.2 · Distribución de competencias entre el BCE y las ANC

Pasemos ya a desgranar algunas de las “tareas específicas” a las que se refiere el Reglamento 1024/2013 y cuál es el reparto competencial que se contempla respecto de las mismas. Ello ha de hacerse necesariamente a grandes rasgos, por las limitaciones propias de un trabajo como este. Permite, por tanto, el lector que nos conformemos a estos efectos con una panorámica general.

Con esa perspectiva, puede empezarse diciendo que corresponde al BCE para todas las entidades de crédito el *otorgamiento o la revocación de la licencia bancaria*, así como evaluar la *idoneidad de la adquisición de una participación significativa*.

⁹ Puede consultarse en www.ecb.int.

En relación con las *competencias home/host* que se prevén en la normativa prudencial, el BCE ejercerá directamente las competencias sobre las entidades de crédito significativas y las ANC sobre las menos significativas, actuando, en los términos establecidos en los artículos 4, 6 y 17, de autoridad de acogida para las sucursales establecidas por entidades de crédito de terceros países y de autoridad de origen para las entidades de crédito que establezcan sucursales fuera del MUS. Lógicamente, se modulan hasta casi desaparecer en la práctica las correspondientes obligaciones de “pasaporte” dentro del MUS.

En cuanto al cumplimiento de los requerimientos prudenciales de *recursos propios*, exposiciones de riesgos, liquidez y obligaciones de información pública, el reparto de competencias descansa en que la entidad de crédito sea o no significativa.

Lo mismo ocurre respecto de las tareas que tienen que ver con el cumplimiento de los requerimientos de *gobierno corporativo y control interno*, como pueden ser el trámite de valoración de idoneidad de administradores y directivos o el cumplimiento de las normas sobre políticas de remuneración.

Este es, en fin, el principio general que rige el reparto competencial también en otros aspectos que tienen que ver con la exigencia de requisitos adicionales de capital (el denominado Pilar II de Basilea II), la supervisión en base consolidada o las medidas de *intervención temprana*. No así en lo que respecta a conglomerados financieros y a cooperación con la ABE, ámbito en el que se reconocen al BCE funciones específicas.

Finalmente, en el marco de las *medidas macroprudenciales* y, en particular, en lo que se refiere a la fijación de colchones de capital previstos en CRR/CRD IV¹⁰ (el colchón anticíclico, el colchón para entidades sistémicas y el colchón para riesgos sistémicos), la responsabilidad es de las ANC o de las autoridades designadas por los Estados miembros (hay que tener en cuenta que no en todos los Estados miembros la adopción de este tipo de medidas corresponde al supervisor microprudencial). No obstante, se reconocen al BCE facultades para imponer requisitos más elevados que los que haya fijado la autoridad nacional.

3.3 · Articulación procedimental

En el caso de las *entidades significativas* y de acuerdo con los actuales borradores de las disposiciones marco de desarrollo del Reglamento 1024/2013 en las que se está trabajando, el propio BCE será el punto de entrada para cualquier consulta o solicitud que dirijan las entidades significativas y podrá pedir a las ANC que le asistan en la preparación de un borrador de decisión que será valorado por los equipos conjuntos de supervisión que se prevé crear. Estos equipos estarán liderados por personal del BCE, si bien la fuerza de trabajo principal la aportará la ANC del país de establecimiento de la correspondiente entidad. A partir de ese primer borrador interno se desencadenaría el complejo proceso de toma de decisiones al que haremos referencia más adelante.

En el caso de las *entidades menos significativas*, y como modo de asegurar la supervisión indirecta del BCE y preservar su responsabilidad sobre el funcionamiento del MUS, se prevé que las ANC, responsables de la supervisión directa de estas entidades, antes de tomar una decisión que consideren relevante deberán informar al BCE, que podrá hacerles llegar su opinión. Este esquema se completa con obligaciones de información posterior para trasladar las decisiones finalmente tomadas, de modo que el BCE pueda, en caso necesario, utilizar las herramientas de que dispone para asegurar la aplicación de unos elevados estándares de supervisión (artículo 5 del Reglamento 1024/2013).

Respecto de los procedimientos en los que la competencia es siempre del BCE (como los de autorización, revocación de la autorización o evaluación de la adquisición de participaciones significativas), se está pensando en un esquema de ventanilla nacional e inicio del procedimiento por parte de las ANC que elevarán la propuesta correspondiente al BCE.

3.4 · Derecho aplicable en el ámbito del MUS

De conformidad con lo previsto en el artículo 4.3 del Reglamento 1024/2013, en el MUS se aplicará la legislación de la UE y, en los casos en que dicha legislación esté integrada por directivas, la legislación nacional que las incorpore al ordenamiento jurídico nacional. Cuando la legislación aplicable esté compuesta por reglamentos, y en los ámbitos en que dichos reglamentos otorguen expresamente opciones a los Estados miembros, se aplicará también la legislación nacional que incorpore esas

¹⁰ Véase nota (7).

opciones al ordenamiento jurídico nacional. Es decir, el BCE deberá aplicar, respecto de las entidades significativas que estarán bajo su supervisión directa, la legislación nacional correspondiente al Estado miembro de establecimiento.

Declara también el Reglamento 1024/2013 que el BCE estará sujeto, en particular, a las normas técnicas de regulación y de ejecución de carácter obligatorio elaboradas por la ABE y adoptadas por la Comisión de conformidad con los artículos 10 a 15 del Reglamento por el que se crea la Autoridad Bancaria Europea¹¹.

3.5 · Proceso de toma de decisiones en el BCE

Esbozadas, aunque sea a modo de pincelada gruesa, las principales tareas que se asumirán en el MUS y el reparto de su responsabilidad directa entre el BCE y las ANC, corresponde examinar cómo se tomarán las decisiones correspondientes en el seno del BCE.

Como se anticipó más arriba, el legislador comunitario ha tenido que hacer aquí un auténtico ejercicio de funambulismo, permítame el lector la expresión, para, sin alterar la estructura última de toma de decisiones y, por tanto, respetando el papel del Consejo de Gobierno del BCE, tratar de asegurar una debida separación entre las funciones de política monetaria y las nuevas tareas supervisoras.

Para ello se crea un *Consejo de Supervisión*, formado por un Presidente, un Vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la ANC de cada Estado miembro participante (por tanto, un mínimo de 24 miembros, sin contar con los Estados miembros de fuera de la zona euro que quieran participar en el MUS conforme al artículo 7 del Reglamento 1024/2013). El Reglamento 1024/2013 prevé un complejo mecanismo para la designación del Presidente del Consejo de Supervisión, que corresponde al Consejo de la Unión Europea con involucración del Parlamento Europeo. La activación de este mecanismo ha dado lugar a la Decisión del Consejo del pasado 16 de diciembre que designa a Danièle Nouy como primera Presidenta del Consejo de Supervisión.

Los acuerdos en el seno del Consejo de Supervisión se adoptan por mayoría simple de sus miembros, salvo cuando se trate de proponer la adopción de reglamentos, en cuyo caso rigen las normas de mayoría reforzada del Tratado de la Unión Europea.

Pero el Consejo de Supervisión no puede adoptar decisiones finales, pues ello hubiera supuesto alterar el marco de gobierno del BCE que deriva del TFUE y de sus Estatutos anexos. Por tanto debe seguir correspondiendo al Consejo de Gobierno del BCE la decisión final, si bien se establece un procedimiento de adopción por no objeción, a fin de reforzar la posición institucional del Consejo de Supervisión y, al mismo tiempo, “descontaminar” al máximo posible al Consejo de Gobierno de las funciones supervisoras. El Consejo de Gobierno dispondrá, así, de diez días como máximo para oponerse a una propuesta del Consejo de Supervisión.

No queda claro qué lectura debe hacerse del Reglamento 1024/2013 en relación con la cuestión de si el procedimiento de no objeción que se acaba de describir debe ser el proceso de adopción de acuerdos en materia supervisora en todo caso. Tampoco es evidente si el Consejo de Gobierno tendrá facultades para modificar directamente una propuesta del Consejo de Supervisión o simplemente cabe que la rechace para que este elabore una nueva, reconociéndole un auténtico monopolio sobre la capacidad de propuesta. Habrá que estar a los instrumentos normativos que se dicten en los próximos meses sobre las reglas de procedimiento del propio Consejo de Supervisión, la modificación de las reglas de procedimiento del Consejo de Gobierno del BCE y las disposiciones marco de desarrollo del Reglamento 1024/2013 que se están elaborando para responder a esta cuestión. En cualquier caso, parece que las posiciones iniciales de algunos respecto de la separación de la política monetaria y la función supervisora está sufriendo la evolución que anunciaba ya Charles Goodhart en 1988¹².

El Consejo de Supervisión establecerá de entre sus miembros un *Comité Director* (artículo 26.10 del Reglamento 1024/2013) que estará presidido por el Presidente del Consejo de Supervisión y no podrá tener más de diez miembros. Deben participar, además, el Vicepresidente del Consejo de Supervisión y un representante del BCE. De acuerdo con los

¹¹ 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.

¹² Ch. Goodhart: *The evolution of Central Banks*, Cambridge, 1991.

primeros borradores en los que se está trabajando este Comité podría tener en torno a 6 miembros.

Al mismo tiempo se establece una *Comisión de Mediación* (artículo 25.5 del Reglamento 1024/2013), compuesta por un miembro por cada Estado participante de entre los miembros del Consejo de Gobierno y del Consejo de Supervisión, que está previsto que intervenga en los casos en que una ANC discrepe respecto de una decisión del Consejo de Gobierno rechazando una propuesta del Consejo de Supervisión y que deberá servir para acercar las posturas divergentes.

Finalmente, se contempla la existencia de un *Comité Administrativo de Revisión* (artículo 24.2 del Reglamento 1024/2013), que estará compuesto por cinco personas de alta reputación, conocimientos y experiencia profesional, con exclusión del personal del BCE y de las ANC u otras instituciones u órganos nacionales o de la UE participantes en las actividades encomendadas al BCE. Este comité se establece como un mecanismo para reexaminar decisiones del BCE al estilo de nuestro recurso potestativo de reposición. El procedimiento se inicia por solicitud de la persona interesada, a presentar en el plazo de un mes, y no tiene efectos suspensivos. El Comité Administrativo de Revisión revisará la solicitud y formulará un dictamen sobre la base del cual el Consejo de Supervisión propondrá al Consejo de Gobierno mantener la decisión originalmente adoptada o modificarla.

4 · RÉGIMEN SANCIONADOR

Merece una mención separada el régimen de distribución de competencias que se establece en el ámbito sancionador. Se reconoce al BCE potestad sancionadora para castigar incumplimientos de normativa de Derecho comunitario directamente aplicable, que se hará efectiva mediante la imposición de multas dentro de los parámetros que se indican en el propio Reglamento 1024/2013 en línea con lo previsto en CRD IV¹³.

Ahora bien, el propio legislador comunitario reconoce que esta potestad no es suficiente y, por ello, faculta al BCE para que instruya a las ANC a fin de que tomen medidas para asegurarse de que se imponen las correspondientes sanciones. Se está pensando, por ejemplo, en la posibilidad de sancionar la conducta de los administradores o directivos de las entidades de crédito¹⁴, o para sancionar incumplimientos de derecho nacional de trasposición de normativa comunitaria, o, en fin, para imponer sanciones que no sean pecuniarias¹⁵.

Teniendo en cuenta las responsabilidades asumidas respectivamente por el BCE y las ANC, habrá que convenir que las ANC no podrán abrir procedimientos sancionadores contra entidades de crédito significativas ni siquiera en casos en que el BCE no tenga potestades sancionadoras, salvo que actúen por requerimiento de este. Habrá que esperar a los detalles de las disposiciones marco de desarrollo del Reglamento 1024/2013 para identificar cuál es el alcance de esta previsión y pronunciarse sobre si implica un desplazamiento de la capacidad de decisión en este ámbito que pueda afectar al régimen de recursos o a la eventual responsabilidad patrimonial de las instituciones actuantes.

Al lado de este esquema general, hay que señalar que se contempla también la posibilidad de que se impongan sanciones periódicas para garantizar el cumplimiento de reglamentos o decisiones del BCE por sus sujetos obligados.

En términos de procedimiento, se está trabajando a fin de asegurar la debida separación entre la fase de instrucción y la fase de resolución del expediente mediante la creación de unidades de investigación con facultades instructoras. Nuevamente, las disposiciones marco de desarrollo del Reglamento 1024/2013 ofrecerán más detalles al respecto.

4 · INDEPENDENCIA Y CONTROL DEMOCRÁTICO

El artículo 19 del Reglamento 1024/2013 proclama la independencia del BCE y de las ANC al ejercer sus funciones en el seno del MUS, aclarando que los miembros del Consejo de Supervisión y el

¹³ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

¹⁴ Posibilidad no contemplada para el BCE en el Reglamento (CE) n.º 2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones.

¹⁵ Véase nota (14).

Comité Director no pedirán ni aceptarán instrucción alguna de las instituciones u órganos de la UE, de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ninguna otra entidad pública o privada, y que las instituciones, órganos y organismos de la UE, así como los Gobiernos de los Estados miembros y cualesquiera otros organismos, respetarán esa independencia.

De la lectura de este artículo podría surgir la duda —que nuevamente tiene también que ver con la base legal utilizada para dictar el Reglamento 1024/2013— de si el artículo 130 del TFUE ampara el desarrollo por el BCE de sus nuevas funciones o si el régimen de independencia predicable respecto de estas es el que consagra el artículo 19 del Reglamento 1024/2013. Aunque en la práctica ambas regulaciones puedan ser sustancialmente idénticas, cabe preguntarse si el legislador comunitario, en fase de Derecho derivado, era “libre” para configurar un régimen distinto. Las previsiones sobre *rendición de cuentas* apuntan más bien a que la intención fue esta segunda, pues es claro que el régimen de control que ejercerá el Parlamento Europeo es muy superior al reconocido en el ámbito de la política monetaria. A ello me referiré enseguida.

Pero antes no quería dejar de señalar la derivada “nacional” del artículo 19, cuyo impacto tampoco debe minusvalorarse, pues reconoce también independencia a las ANC en el ejercicio de sus funciones en el marco del MUS, lo que, por ejemplo, no hace la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, en el ámbito supervisor. Esta concepción podría tener importantes consecuencias desde el punto de vista de la incorporación del Derecho comunitario en los ámbitos nacionales y su eventual impacto en restricciones de rango constitucional como la facultad de dirección de la Administración pública reconocida al Gobierno por el artículo 97 de nuestra Constitución. Es cierto que ese test ya se superó cuando se trasladó el ámbito de soberanía monetaria al BCE, pero no lo es menos que en el ámbito de la supervisión existen otros componentes que cambian el escenario.

Buena prueba de lo que acabo de decir es la insistencia en la necesidad de un adecuado control democrático respecto del ejercicio por el BCE de las funciones de supervisión de entidades de crédito tanto por parte del Consejo de la Unión Europea en sus distintos pronunciamientos sobre el MUS como en el informe de los cuatro presidentes.

Las previsiones que para asegurar ese adecuado control democrático contempla el Reglamento

1024/2013 se contienen en el artículo 20. Ahora bien, para llegar a tomar cabal conocimiento de su alcance es necesario referirse al Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo relativo a las normas prácticas de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al Banco Central Europeo en el marco del mecanismo único de supervisión (2013/694/UE), suscrito el pasado 6 de noviembre de 2013 por los presidentes de ambas instituciones y publicado en el *Diario Oficial* el 30 de noviembre.

El acuerdo se firmó al amparo de lo previsto en el artículo 127.1 del Reglamento del Parlamento Europeo, que prevé que el Parlamento Europeo podrá celebrar acuerdos con otras instituciones en el marco de la aplicación de los Tratados o con la finalidad de mejorar o aclarar sus procedimientos, y siguiendo el mandato contenido en el propio Reglamento 1024/2013 (artículo 20.9). El acuerdo, fruto de una difícil negociación, contiene soluciones de compromiso que, a buen seguro, plantearán retos en su ejecución práctica.

Si atendemos a su contenido, fija, por ejemplo, las áreas que debe cubrir el *informe anual* que ha de elaborar el BCE y que será presentado por el Presidente del Consejo de Supervisión en el marco de una audiencia pública.

Asimismo, se contempla que el Presidente del Consejo de Supervisión participe en *audiencias públicas ordinarias* relativas a la ejecución de las tareas de supervisión a petición de la comisión competente del Parlamento Europeo o en *intercambios de puntos de vista ad hoc* adicionales sobre cuestiones de supervisión. Cuando sea necesario para el ejercicio de las competencias del Parlamento Europeo, el presidente de la comisión competente podrá solicitar la celebración de *reuniones especiales confidenciales* con el Presidente del Consejo de Supervisión, a las que sólo podrán asistir el Presidente del Consejo de Supervisión y el presidente y los vicepresidentes de la comisión competente del Parlamento Europeo.

Una de las cuestiones que más dificultades planteó en la negociación del acuerdo interinstitucional fue el acceso del Parlamento Europeo al proceso de toma de decisiones. Teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 10.4 de los Estatutos del BCE, las reuniones de su Consejo de Gobierno tienen carácter confidencial, la solución alcanzada pasa por el compromiso del BCE de facilitar a la comisión competente del Parlamento Europeo al

menos un *registro detallado y significativo de los procedimientos del Consejo de Supervisión* que permita comprender los debates, incluida una lista anotada de las decisiones. Además, en caso de objeción del Consejo de Gobierno del BCE a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión conforme al artículo 26.8 del Reglamento 1024/2013, el Presidente del BCE informará al presidente de la comisión competente del Parlamento Europeo de las razones de dicha objeción.

El endurecimiento de las posibilidades de control del Parlamento Europeo sobre el ejercicio por el BCE de las funciones supervisoras que le encomienda el Reglamento 1024/2013 es evidente y refuerza la pregunta con la que comenzaba este apartado: ¿el régimen de independencia que se predica de la función supervisora tiene el mismo nivel de intensidad que el previsto para el ejercicio de las funciones de política monetaria?

5 · CONTROL JUDICIAL

Pasamos ya a uno de los últimos aspectos que me gustaría tratar en estas líneas: el control judicial de la actuación del MUS. Al respecto, hay que partir de recordar la competencia del *Tribunal de Justicia de la Unión Europea* (TJUE) para conocer de aquellos procedimientos que tengan por objeto la anulación de actos o decisiones del BCE. Habida cuenta de la concepción de la legitimación activa mantenida por el TJUE en relación con el recurso directo a los procedimientos de anulación ante el TJUE, las entidades de crédito que pretendan recurrir habrán de justificar una incidencia directa e individualizada del acto o decisión en cuestión en sus derechos o intereses, lo que será más fácil en lo que se refiere a las decisiones, pero que podría ser más difícil cuando se trate de reglamentos u orientaciones generales.

También conocerá el TJUE de las demandas de responsabilidad extracontractual que se dirijan contra el BCE por el desempeño de sus funciones en el MUS, de acuerdo con el artículo 268 del TFUE.

En cuanto a los recursos por incumplimiento de las ANC, parece que podría seguir aplicándose el procedimiento previsto en el artículo 258 del TFUE, para cuya iniciación únicamente se legitima a la Comisión. Más dudas surgen sobre la posibilidad de extender a este supuesto la legitimación activa que se reconoce al BCE por el artículo 35 de sus Estatutos, ya que, en una interpretación estricta,

dicha posibilidad podría referirse únicamente a obligaciones de los bancos centrales nacionales impuestas en el TFUE o en los propios Estatutos, y teniendo en cuenta además que no todas las ANCSon, al mismo tiempo, banco central.

Finalmente, corresponderá también al TJUE el conocimiento de las cuestiones prejudiciales que se planteen por los órganos de justicia nacionales en relación con la validez e interpretación del Reglamento 1024/2013 o de sus actos de aplicación.

Los *jueces nacionales*, por su parte, seguirán conociendo de aquellos litigios que susciten las entidades de crédito frente a actos de las ANC. En aquellos casos en que la resolución del pleito requiera aplicar el Reglamento 1024/2013 u otras normas u actos de Derecho comunitario cuya interpretación plantee dudas al juez, este podrá promover la correspondiente cuestión prejudicial ante el TJUE.

Una cuestión interesante podrá suscitarse en aquellos casos en que las ANC hayan actuado siguiendo una *instrucción del BCE*. Dependiendo de la concreción de esta última, podríamos llegar a supuestos en los que se haya producido una auténtica traslación de la capacidad de decisión material y, en esos casos, ¿habría que mantener una interpretación diferente respecto de las reglas de competencias para la revisión judicial o, yendo más allá, las reglas de imputación de responsabilidad patrimonial?

6 · A MODO DE CONCLUSIÓN

Tal y como anunciaba al principio, estas líneas no pueden más que ofrecer una panorámica general de las principales notas definitorias del MUS y suscitar algunos de los interrogantes que plantean. Han quedado fuera otros aspectos, también contemplados en el Reglamento 1024/2013, tales como las previsiones sobre el sistema de financiación (que descansa en el establecimiento de una tasa que deberán satisfacer las entidades integradas en el MUS, que se calculará en función del perfil de riesgo de las entidades); o los mecanismos a través de los cuales podrán participar en el MUS Estados miembros de fuera de la zona euro (artículo 7 del Reglamento 1024/2013). No obstante, y sin perjuicio de ese carácter necesariamente limitado, la panorámica que acaba de hacerse creo que es suficiente para atisbar la profundidad del cambio que supondrá la entrada en funcionamiento del MUS en el sistema financiero, al menos, en la zona euro.

Su diseño tiene algunas limitaciones, derivadas en no pocos casos de las que implica la propia base legal utilizada. En los apartados anteriores se han señalado algunas de ellas. No me posicionaré entre aquellos que señalan entre los déficits del mecanismo la posible contaminación de las decisiones de política monetaria con las presiones derivadas de las responsabilidades en el ámbito supervisor. Tras la crisis, la evolución de esta (siempre discutida) cuestión confirma, a mi entender, que las sinergias que se derivan de la unificación bajo una misma autoridad de ambas responsabilidades en términos de acceso y disposición de información relevante más que compensan las contadas ocasiones en que elementos derivados de la función de supervisión prudencial puedan contaminar las decisiones de política monetaria, que, por lo demás, con un diseño adecuado de mecanismos de salvaguarda, podrán reconducirse a la valoración de un *input* más en el proceso de toma de decisiones.

Sí debo reconocer que existen importantes retos no mencionados anteriormente y que, aunque excedan de lo estrictamente jurídico, pueden apuntarse ahora. No serán menores los relacionados con la gestión de las diferentes “culturas supervisoras” que coexisten en los Estados miembros participantes en el MUS. A este respecto, la intención proclamada del BCE de elaborar un manual único de supervisión mitigará los riesgos derivados de la fragmentación de origen. El riesgo de que, no obstante lo anterior, acabe por generarse una dualidad de entidades en función de la autoridad encargada de su supervisión directa no puede obviarse. Hay que valorar positivamente algunos aspectos del encaje

que finalmente ha visto la luz y, específicamente, el establecimiento de un sistema bajo la responsabilidad última del BCE, que podría venir a mitigar los efectos que se han producido en los Estados Unidos como consecuencia del régimen de distribución de competencias supervisoras y la existencia de *nationally chartered* o *state chartered banks*.

Pero quizás la principal preocupación que suscitó desde el principio el MUS fue la necesidad de que se acompañara también de un mecanismo único de resolución, un elemento indispensable para garantizar un proceso libre de sesgos nacionales y de las inevitables fricciones en la cooperación transfronteriza, que, sobre todo, contribuiría definitivamente a la desaparición del vínculo entre las entidades bancarias y la deuda pública.

Al respecto, la nueva noticia es que el pasado 18 de diciembre el Consejo de la Unión Europea alcanzó un acuerdo sobre las principales características del mecanismo de resolución que cubrirá los Estados miembros participantes en el MUS, para cuya financiación se contempla un proceso de mutualización progresiva durante 10 años, y que deberá entrar en vigor el 1 de enero del próximo año. Habrá que seguir con detalle el avance de las negociaciones que ahora se inician con el Parlamento Europeo para comprobar especialmente cómo queda configurado el régimen de gobierno del futuro mecanismo y si se mantienen los principales rasgos ya hechos públicos, que, como fórmula de compromiso, prevén un intrincado mecanismo con posibilidad de intervención del futuro consejo de resolución, de la Comisión y del propio Consejo.