

1 EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN (MUS): UN NUEVO SISTEMA DE SUPERVISIÓN EUROPEO

1 EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN (MUS): UN NUEVO SISTEMA DE SUPERVISIÓN EUROPEO

1.1 El proyecto de la Unión Bancaria

La Unión Bancaria es un elemento fundamental de la respuesta a la reciente crisis financiera, que puso de manifiesto la necesidad de una reforma profunda de la estructura institucional europea en materia de supervisión y gestión de situaciones de crisis en el sector bancario. La Unión Bancaria es un complemento fundamental de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y del mercado interior, ya que contribuirá a la creación de un marco financiero integrado para la salvaguarda de la estabilidad financiera y la reducción al mínimo del coste de las crisis bancarias.

Su constitución requiere, además de la creación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), de la existencia de:

- Un código normativo único (*single rulebook*), cuya base es el marco de requerimientos de capital establecido por el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y por la Directiva 2013/36/UE. El organismo encargado de desarrollarlo es la Autoridad Bancaria Europea (EBA), que ha recibido el mandato de elaborar una serie de normas técnicas que serán legalmente vinculantes una vez sean aprobadas por la Comisión Europea.
- Un Mecanismo Único de Resolución (MUR), cuyo marco legal es la Directiva 2014/59/UE, de recuperación y resolución bancaria (BRRD, por sus siglas en inglés). Este marco de resolución entró en funcionamiento en enero de 2015 y tendrá un ámbito de aplicación similar al del MUS. El MUR estará compuesto por:
 - una Junta de Resolución, sobre la que recaerá la responsabilidad de aplicar las normas comunes de la BRRD, que, entre otras, incluyen medidas de *bail-in* para la distribución de pérdidas entre los accionistas y los acreedores de las entidades de crédito (EC) en resolución, de forma que se reduzca la necesidad de recursos públicos;
 - un Fondo Único de Resolución (FUR), que dotará al mecanismo de credibilidad, al servir de respaldo financiero en los procesos de resolución ordenada. Este fondo comenzará a recibir aportaciones a partir de 2016 y su dotación se mutualizará progresivamente a lo largo de un período transitorio de ocho años, en el que existirán compartimentos nacionales, y
 - un sistema de autoridades nacionales de resolución.
- Un sistema de fondos de garantía de depósitos. Tras descartarse la creación de un seguro de depósitos europeo, se ha decidido avanzar en la armonización de los sistemas de seguros de depósitos existentes. Así, la Directiva 2014/49/UE fija como objetivo de los fondos de garantía nacionales un patrimonio equivalente al 0,8 % de los depósitos cubiertos (cuyo importe garantizado se armoniza en 100.000 euros) y prevé la reducción de los plazos de pago desde los veinte días laborables actuales hasta siete días laborables en 2024.

En junio de 2012, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea instaron a la creación de un supervisor único como primer paso hacia la referida Unión Bancaria, con el obje-

tivo inmediato de mejorar la calidad de la supervisión en la zona del euro, favorecer la integración de los mercados y romper el vínculo negativo que se había creado entre la confianza en las entidades bancarias y las dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública.

1.2 Fase preparatoria: marco legal y ejercicio de evaluación global del sistema bancario

MARCO LEGAL

El Reglamento (UE) n.º 1024/2013, del Consejo, de 15 de octubre de 2013, encomienda al Banco Central Europeo (BCE) tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las EC de los Estados miembros participantes, que son los de la zona del euro y los de aquellos otros Estados miembros que hayan establecido una cooperación estrecha con el BCE, conforme a lo establecido en dicho reglamento. Quedan excluidas de las funciones de supervisión atribuidas al BCE las entidades contempladas en el artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2013/36/UE, relativa al acceso a la actividad de las EC y a la supervisión prudencial de las EC y las empresas de inversión, como son: las empresas de inversión, los bancos centrales y, en el caso de España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO). El objetivo del MUS es llevar a cabo una supervisión bancaria intensiva y eficaz, y contribuir tanto a la seguridad y solidez del sistema bancario como a la estabilidad del sistema financiero, asegurando al mismo tiempo la igualdad de trato y de condiciones a todas las EC.

Paralelamente a la publicación del Reglamento del MUS, y con objeto de que la atribución de funciones de supervisión al BCE en relación con las EC de algunos Estados miembros no obstaculizase el papel y las funciones de la EBA, por el Reglamento (UE) n.º 1022/2013 se confirmaron la función y todas las facultades y cometidos de la EBA y se adaptaron algunos aspectos relativos a su gobernanza y sistemas de votación.

El artículo 6(7) del Reglamento del MUS prevé el establecimiento de un marco de cooperación entre el Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales Competentes (ANC). Dicha previsión se materializó con la aprobación, el 16 de abril de 2014, del Reglamento Marco del MUS, que entró en vigor el 15 de mayo de 2014. En el citado reglamento marco se desarrollan los aspectos referidos expresamente en dicho artículo 6(7), como son la metodología para la evaluación de las entidades significativas y los procedimientos de cooperación para la supervisión de las entidades significativas y de las menos significativas. Otros aspectos también abordados en el reglamento marco son los denominados «procedimientos comunes» (concesión o retirada de licencias y adquisición de participaciones significativas), la supervisión macroprudencial y la cooperación estrecha con países no pertenecientes al área del euro.

El Reglamento del MUS establece el principio de separación de funciones supervisoras y de política monetaria en el ámbito del BCE e impone a este último la adopción y la publicación de normas internas que garanticen su efectividad en materias como el secreto profesional y el intercambio de información entre ambas funciones. El 17 de septiembre de 2014, el BCE adoptó la decisión sobre la aplicación de la separación de ambas funciones.

En el ámbito de la rendición de cuentas, las obligaciones del BCE establecidas en el Reglamento del MUS se han desarrollado por medio de un acuerdo interinstitucional, de 6 de noviembre de 2013, firmado entre el Parlamento Europeo y el BCE en el marco del MUS. El acuerdo contempla la necesaria publicación de informes trimestrales sobre los avances en la ejecución práctica en la fase preparatoria inicial, así como la obligación del BCE de proporcionar al Parlamento un informe de periodicidad anual sobre el ejercicio de las tareas encomendadas por el citado reglamento¹. El acuerdo establece que el mencionado

¹ Véase <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2014.es.pdf?7c1e3783c43f86ef4722a3da42ce202e>.

informe anual incluirá, entre otros, los siguientes elementos: la ejecución de las tareas de supervisión, el reparto de tareas con las autoridades nacionales de supervisión, la cooperación con otras autoridades nacionales o de la Unión competentes, la separación entre las tareas de supervisión y las funciones de política monetaria, la aplicación del código de conducta, el método de cálculo de las tasas de supervisión y su importe, y el presupuesto destinado a las tareas de supervisión.

Por su especial relevancia, dos áreas del marco legal del MUS se desarrollan en mayor profundidad. Se trata de las competencias supervisoras, que pasan a ser exclusivas del BCE, y la descripción del proceso de toma de decisiones en el ámbito del MUS.

COMPETENCIAS SUPERVISORAS EXCLUSIVAS DEL BCE

El Reglamento del MUS establece claramente que el BCE tendrá competencias exclusivas para ejercer las siguientes funciones con fines de supervisión prudencial con relación a todas las EC establecidas en los Estados miembros participantes:

- 1 Autorizar y, en su caso, revocar la autorización de las EC, así como evaluar las notificaciones de adquisición o de venta de participaciones cualificadas en EC, con determinados matices si la EC está en proceso de resolución.
- 2 Actuar como autoridad competente de origen en relación con las EC establecidas en un Estado miembro participante que deseen establecer una sucursal o prestar servicios transfronterizos en un Estado miembro no participante.
- 3 Garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE en materia de requerimientos prudenciales (Pilar 1), procedimientos de revisión supervisora (Pilar 2) e información al mercado (Pilar 3), lo que comprende, entre otras cuestiones, el análisis de: los requerimientos de recursos propios, los límites a los grandes riesgos, la liquidez, el apalancamiento, las estructuras de gobernanza, la idoneidad de los altos cargos, los mecanismos internos de control, las políticas de remuneración y la adecuación del capital, incluidas la evaluación de modelos internos de riesgo y la realización de pruebas de resistencia.
- 4 Proceder a la supervisión en base consolidada de las empresas matrices de EC establecidas en algún Estado miembro participante, incluidas las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera. Cuando las empresas matrices no estén establecidas en uno de los Estados miembros participantes, el BCE participará en los colegios de supervisores, sin perjuicio de la participación en calidad de observadores de las ANC.
- 5 Participar en la supervisión adicional de los conglomerados financieros en relación con las EC integradas en ellos, asumiendo, en su caso, la función de coordinador del conglomerado financiero.
- 6 Supervisar los planes de recuperación y las medidas de intervención temprana, y, en su caso, solicitar la adopción de las medidas necesarias para subsanar los problemas, con exclusión de toda atribución en materia de resolución.
- 7 Imponer requisitos más rigurosos, en estrecha coordinación con las autoridades nacionales de los Estados miembros participantes, en lo que respecta a

los requerimientos de fondos propios, a los colchones de capital adicionales y a medidas de carácter sistémico o macroprudencial.

Al ejecutar los cometidos de supervisión prudencial definidos en el Reglamento del MUS, el BCE aplicará la legislación pertinente 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 atribuya a los Estados miembros diversas opciones, el BCE aplicará también la legislación nacional que desarrolla tales opciones. El BCE está sujeto a las normas técnicas elaboradas por la EBA y aprobadas por la Comisión Europea, así como al *Manual Europeo de Supervisión* de la EBA. Además, en aquellos aspectos no contemplados en el presente conjunto de normas, o en caso de que durante la supervisión ordinaria surgiesen nuevas necesidades de armonización, el MUS elaborará sus propias normas y metodologías, que tendrán en cuenta las opciones nacionales y la discrecionalidad de los Estados miembros en el marco de la legislación de la Unión.

El Banco de España, en su calidad de ANC de un Estado miembro participante, cooperará con el BCE en el ejercicio de las tareas que el Reglamento del MUS encomienda a este, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, apartado 8.º, del Reglamento. A tal fin, tanto el BCE como las autoridades nacionales estarán sujetos al deber de cooperación leal y a la obligación de intercambiar información en el ejercicio de sus respectivas competencias de supervisión e investigación.

ADOPCIÓN DE DECISIONES DENTRO DEL MUS

Se describen a continuación los principales órganos que intervienen en el proceso de toma de decisiones en el seno del BCE: el Consejo de Supervisión, el Comité Director, la Comisión de Mediación y el Comité Administrativo de Revisión.

De acuerdo con el Reglamento del MUS, la planificación y la ejecución de las tareas supervisoras del BCE corresponden al Consejo de Supervisión. Este órgano interno del BCE formula proyectos de decisión para su aprobación por el Consejo de Gobierno del BCE bajo el procedimiento de no objeción, en virtud del cual las decisiones se consideran aprobadas si el Consejo de Gobierno no plantea objeciones dentro de un plazo determinado, que no podrá exceder de diez días laborables. El Consejo de Gobierno podrá aprobar o rechazar los proyectos, pero no modificarlos.

El Consejo de Supervisión está integrado por un presidente, un vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la ANC de cada Estado miembro participante². En aquellos países en los que la autoridad competente no es el banco central, el representante de la autoridad competente puede decidir que también acuda un representante del banco central, en cuyo caso no acumularán más de un voto entre ambos. Actualmente, la presidenta del Consejo de Supervisión es Danièle Nouy, y la vicepresidenta, Sabine Lautenschläger, quien también es miembro del Comité Ejecutivo del BCE. El representante del Banco de España en el Consejo de Supervisión es el subgobernador.

El Consejo de Supervisión debe establecer de entre sus miembros un Comité Director³ para realizar una labor de apoyo a las actividades del Consejo de Supervisión y preparar sus reuniones. El Comité Director está presidido por el presidente del Consejo de Supervisión y forman parte de él, además, el vicepresidente del Consejo de Supervisión, un re-

² En la actualidad, tras la integración de Lituania en la zona del euro, está compuesto por 25 miembros. Este número podrá variar con nuevas incorporaciones a la Eurozona o con la incorporación de Estados miembros de fuera de la zona del euro que quieran participar conforme al artículo 7 del Reglamento 1024/2013.

³ Artículo 26.10 del Reglamento 1024/2013.

presentante del BCE y cinco representantes de las ANC. En total, no puede tener más de diez miembros.

El Consejo de Supervisión adoptó su Reglamento Interno el 31 de marzo de 2014, con posterioridad a la modificación del Reglamento Interno del BCE adoptada por el Consejo de Gobierno, en la que se regula la interacción entre ambos órganos en el marco de los procedimientos de no objeción. En noviembre de 2014 se aprobó el Código de Conducta de los miembros del Consejo de Supervisión, en el que se plasman los estándares éticos que se les exigen y se establecen procedimientos para resolver potenciales conflictos de intereses.

Con la finalidad de dirimir las opiniones divergentes expresadas por las ANC en relación con cualquier objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, se ha creado también una Comisión de Mediación⁴, compuesta por un miembro de cada Estado participante elegido de entre los miembros del Consejo de Gobierno y del Consejo de Supervisión. Durante el primer año de funcionamiento de esta comisión, el representante del Banco de España, como miembro del Consejo de Gobierno del BCE, será el gobernador (que se alternará anualmente con el subgobernador en esta función).

Finalmente, el Reglamento (UE) n.º 1024/2013⁵ contempla la existencia de un Comité Administrativo de Revisión para llevar a cabo la revisión administrativa interna de las decisiones adoptadas por el BCE. Cualquier persona física o entidad supervisada puede solicitar que se revise una decisión del BCE que se refiera a ellas o que les afecte directa y personalmente⁶. El Comité Administrativo de Revisión revisará la solicitud y formulará un dictamen no vinculante, sobre la base del cual el Consejo de Supervisión propondrá al Consejo de Gobierno mantener la decisión originalmente adoptada o modificarla. El Comité Administrativo de Revisión estará compuesto por cinco personas independientes, de alta reputación, conocimientos y experiencia profesional⁷. El exsubgobernador del Banco de España, Javier Aríztegui, ha sido designado para ser uno de sus cinco miembros.

EVALUACIÓN GLOBAL DEL SISTEMA BANCARIO

El Reglamento del MUS entró en vigor el 4 de noviembre de 2013 y contemplaba el plazo de un año —hasta el pasado 4 de noviembre de 2014—, para la culminación por el BCE de las tareas preparatorias del MUS. La asunción efectiva por el BCE de las responsabilidades supervisoras comenzó el pasado 4 de noviembre. Con anterioridad a esta fecha, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, el BCE llevó a cabo un ejercicio de «evaluación global» de los grupos bancarios significativos de los países de la zona del euro. Los principales objetivos perseguidos con este ejercicio de evaluación global eran reforzar la transparencia acerca de la situación de los principales bancos europeos e identificar y aplicar las medidas correctoras que pudieran ser necesarias para fortalecer su solvencia.

El ejercicio, en el que participaron 128 entidades de la zona del euro (16 de ellas españolas⁸), constó de dos componentes esenciales: una evaluación de la calidad de los activos y una prueba de resistencia.

4 Artículo 25.5 del Reglamento 1024/2013.

5 Artículo 24.2 del Reglamento 1024/2013.

6 La solicitud de revisión de una decisión del BCE por el Comité Administrativo de Revisión no afectará al derecho a iniciar acciones judiciales ante el Tribunal de Justicia de la UE.

7 No podrá integrar el Comité Administrativo de revisión el personal del Banco Central Europeo o de las ANC o de otras instituciones u órganos nacionales o de la UE participantes en las actividades encomendadas al BCE.

8 Teniendo en cuenta la integración entre Unicaja y CEISS, que se produjo con el ejercicio ya iniciado, las entidades españolas fueron 15.

La evaluación de la calidad de los activos supuso una detallada revisión de los balances de los bancos analizados. Este proceso se ejecutó de forma descentralizada, contando con el apoyo de empresas de auditoría de primer nivel, y se sometió a un riguroso control central desde el BCE.

La evaluación de la calidad de los activos se desarrolló en distintas fases, definidas en la metodología elaborada por el BCE. En la primera se seleccionaron las carteras de activos que se habían de revisar en el ejercicio, asegurando que dichas carteras representaran, al menos, un 50 % del riesgo de cada entidad. Posteriormente, se realizó un complejo análisis, desarrollado en diferentes etapas, orientado a determinar si la clasificación de los instrumentos financieros, los niveles de provisiones y las valoraciones de determinados activos y colaterales eran adecuados. Este proceso dio como resultado, tras un exigente proceso de control de calidad en el que las autoridades nacionales desempeñaron un papel esencial, una serie de ajustes sobre el nivel de capital CET1, que se tuvieron en cuenta para fijar los niveles de partida de las pruebas de resistencia.

El segundo elemento fundamental de la evaluación global del sector bancario fue la prueba de resistencia. Se trató de un ejercicio de simulación prospectivo, que perseguía evaluar la resistencia de las entidades en escenarios hipotéticos de estrés, severos pero plausibles. El ejercicio permitió obtener una indicación del capital que podría llegar a necesitarse en caso de que se materializaran determinados riesgos e identificar áreas donde pudieran requerirse otras acciones supervisoras.

La prueba de resistencia fue un ejercicio básicamente elaborado por las propias entidades (enfoque *bottom-up*) aplicando la metodología de la EBA⁹, y contó con un estricto control de calidad por parte del BCE y de las autoridades nacionales. El ejercicio evaluó la situación previsible de las entidades en dos escenarios: uno central y otro adverso. El horizonte del ejercicio fue de tres años (2014-2016) y para su elaboración se partió de los balances consolidados al cierre de 2013.

Para asegurar que los resultados de la revisión de la calidad de los activos se tuvieron en cuenta en las pruebas de resistencia, se llevó a cabo un ejercicio adicional, controlado de forma centralizada por el BCE, de integración de los resultados de ambas fases (el denominado *join-up*).

Para superar las distintas partes de la evaluación global se definieron unos umbrales mínimos. Los bancos debían cumplir con una ratio mínima del 8 % de capital CET1 para superar con éxito la evaluación de calidad de los activos y el escenario central de las pruebas de resistencia. En el caso del escenario adverso de las pruebas de resistencia, el umbral mínimo fue del 5,5 %. Si una entidad quedaba por debajo de alguno de estos umbrales, debería presentar en dos semanas un plan de capital que abordara la cobertura del déficit identificado. Para ello dispondría de un período de entre seis y nueve meses.

Los resultados del ejercicio publicados el 26 de octubre de 2014 mostraron que, de acuerdo con la metodología utilizada, 25 entidades presentaban un déficit de capital, evaluado a lo largo de los tres umbrales fijados (en el AQR o evaluación de la calidad de los activos y escenario base y adverso de las pruebas de resistencia). De estas, 11 habían

⁹ Las pruebas de resistencia se realizaron en todos los países de la UE. No obstante, en el ámbito de la zona del euro el ejercicio tuvo una mayor complejidad, dado que en ellos también se ha realizado una exhaustiva revisión de la calidad de los activos, cuyos resultados se tuvieron en cuenta en las pruebas de resistencia.

ampliado su capital de forma suficiente en el período comprendido entre el 1 de enero y al 30 de septiembre de 2014, de manera que tan solo 13 entidades presentaron déficit neto de capital. El déficit de capital estimado para toda Europa fue de 24.600 millones de euros en términos brutos y de 9.500 millones de euros en términos netos.

Únicamente una entidad española, Liberbank, se situó ligeramente por debajo de uno de los umbrales establecidos: en concreto, en la evaluación de la calidad de los activos. No obstante, el déficit estimado era muy reducido (32 millones de euros) y la entidad ya había adoptado a lo largo del año 2014 medidas de reforzamiento de su capital de un volumen muy superior al necesario para cubrir dicho déficit.

Finalmente, procede resaltar que las entidades españolas son las que han debido realizar menos ajustes a raíz de la evaluación de la calidad de los activos: únicamente, un 0,14 % de sus activos ponderados por riesgo.

1.3 El ejercicio de la supervisión en el nuevo marco europeo

ENTIDADES SIGNIFICATIVAS

Dado el ingente número de EC establecidas en la zona del euro, su supervisión por parte del BCE se ejecuta de un modo diferenciado en función de su importancia. Así, el Reglamento del MUS distingue entre entidades significativas y menos significativas, en razón de unos determinados criterios de carácter objetivo y subjetivo. En virtud de ellos, una entidad será considerada como significativa si:

- Sus activos totales consolidados son superiores a 30.000 millones de euros.
- Su porcentaje de activos sobre el PIB del país en el que está establecida supera el 20 %, salvo que sus activos totales consolidados sean inferiores a 5.000 millones de euros.
- Así lo estima la ANC, previa confirmación de la relevancia de la EC por el BCE, tras efectuarse una evaluación global de la entidad correspondiente. Salvo que las circunstancias justifiquen lo contrario, se considerarán como tales las tres entidades más significativas de cada Estado miembro.
- Tiene filiales en más de uno de los países participantes cuyos activos y pasivos transfronterizos representan una parte significativa de su activo o pasivo total.
- Ha recibido o solicitado ayuda financiera directa del FEEF o del MEDE.

La metodología aplicable para la determinación de la significatividad (los criterios de cálculo, la definición del perímetro, etc.) se desarrolla en la parte IV del Reglamento Marco del MUS.

En el caso español, 15 entidades tenían la consideración de significativas al cierre de 2014: Abanca, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Banco Financiero y de Ahorros (Bankia), Banco Mare Nostrum, Banco Popular Español, Banco Sabadell, Banco Santander, Bankinter, Caixabank, G. C. Cajamar, Ibercaja Banco, Kutxabank, Liberbank, Unicaja Banco¹⁰ y Catalunya Banc¹¹. Anualmente, el BCE revisará el estatus de cada entidad y, procederá, en su caso, a la publicación de una lista revisada.

¹⁰ Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, SA (Banco CEISS) no figura en la lista tras su adquisición por Unicaja Banco.

¹¹ Una vez completado formalmente el proceso de integración de Catalunya Banc en BBVA, el número de entidades significativas españolas se reducirá a 14.

Las entidades consideradas como significativas estarán sujetas a la supervisión directa del BCE; sobre el resto de entidades —las entidades menos significativas (LSI, por sus siglas en inglés)—, serán las ANC las que efectúen la supervisión directa, al tiempo que el BCE ejercerá una supervisión indirecta.

- Cuando corresponda al BCE ejercer la supervisión directa (caso de entidades significativas), el Banco de España asistirá al BCE mediante la remisión de información, la participación en los equipos de inspección *in situ* y en los equipos conjuntos de supervisión, la preparación de proyectos de decisión que se han de enviar al BCE para consideración y la ejecución de decisiones adoptadas por el BCE.

Los equipos de verificación *in situ* serán esencialmente nacionales, así como el jefe de misión, que será habitualmente un miembro de la autoridad nacional. El BCE, por su parte, garantizará que la calidad y los métodos empleados sean homogéneos en toda la zona del euro, habiéndose creado para ello dos divisiones especializadas (la *Quality Assurance Function Division* y la *On-site Division*).

Los equipos conjuntos de supervisión (en inglés, *Joint Supervisory Teams* o JST) son el elemento clave del sistema de supervisión de las entidades significativas por el MUS. Se ha establecido un JST para supervisar cada entidad significativa o grupo consolidado significativo. Cada JST estará integrado por personal del BCE y de las ANC, que llevarán a cabo su labor bajo la coordinación de un empleado del BCE —que podrá coordinar varios JST—, asistido por uno o varios subcoordinadores de las ANC, en particular en lo concerniente a los empleados nombrados por la ANC respectiva. El BCE será responsable del establecimiento y de la composición de los JST. Las ANC nombrarán a uno o a varios de sus empleados miembros del JST y el BCE podrá solicitar a las ANC que modifiquen sus nombramientos.

Los JST serán responsables de la supervisión diaria de las entidades y de la ejecución de las actividades previstas en los planes anuales de actuación supervisora. El proceso de revisión y evaluación supervisora que llevan a cabo incluye la evaluación continua del perfil de riesgo de los bancos (a través de un sistema homogéneo de valoración de riesgos y controles) y de la adecuación de su liquidez y solvencia (partiendo de los procesos de valoración interna de las entidades). Como resultado de su valoración, proponen verificaciones a los equipos de inspección *in situ* y elevan borradores de decisión al Consejo de Supervisión. Finalmente, se encargan también de seguir el adecuado cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

- Cuando corresponda al Banco de España la supervisión directa (caso de las entidades menos significativas), este tendrá que notificar *ex ante* al BCE cualquier procedimiento supervisor relevante, así como informar del resto de medidas que adopte. El BCE podrá, además, como responsable del funcionamiento del MUS, y con el fin de garantizar la consistencia de los resultados de la supervisión dentro de aquel, emitir reglamentos, directrices o instrucciones generales, de acuerdo con las cuales el Banco de España y las restantes ANC habrán de ejercer la supervisión directa de las LSI, y solicitar a las ANC la realización de inspecciones *in situ* a estas entidades o cuanta información estime necesaria acerca de dichas entidades.

La distribución del trabajo explicada en este apartado —en función de la significatividad de las EC— será también de aplicación a las EC establecidas en un Estado miembro no participante que establezcan una sucursal o presten servicios transfronterizos en España o en otro Estado miembro participante.

Con independencia del tipo de entidad (significativa o no), las decisiones sobre los procesos de autorización o revocación y los relativos a participaciones significativas recaerán en el BCE.

ORGANIZACIÓN INTERNA

Para desarrollar sus funciones supervisoras, que le han sido atribuidas en colaboración con las ANC, el BCE ha creado cuatro direcciones generales (DG):

- Las DG de Supervisión Microprudencial I y II se encargan de la supervisión directa diaria de las entidades significativas, correspondiendo a la primera los grupos más significativos (aproximadamente, 30, de los que 4¹² son españoles) y a la segunda los restantes grupos significativos (aproximadamente, 90, de los que 11 son españoles).
- La DG de Supervisión Microprudencial III se encarga de la supervisión indirecta de las entidades menos significativas supervisadas por las ANC (en torno a 3.500, de las que 87 son españolas¹³) y vigila la implementación de prácticas supervisoras bajo un modelo común y armonizado. El Banco de España ejercerá la supervisión directa de estas entidades.
- La DG de Supervisión Microprudencial IV lleva a cabo las tareas especializadas y funciones horizontales sobre todas las entidades que se encuentren bajo la supervisión del MUS. En concreto, desarrolla actividades específicas en las áreas de: control de la calidad de la supervisión, políticas, metodologías y estándares de supervisión, inspecciones *in situ*, autorizaciones, sanciones, análisis de riesgos, validación de modelos y gestión de crisis.
- Complementariamente, un servicio específico de secretariado presta asistencia a las actividades del Consejo de Supervisión, ayudándole a preparar las reuniones y a resolver las cuestiones jurídicas correspondientes.

Adicionalmente, la función supervisora del MUS recibe el apoyo de los servicios comunes del BCE, como recursos humanos, sistemas de información, servicios jurídicos, estadística, etc.

Una diferencia relevante del modelo adoptado por el MUS respecto del modelo seguido tradicionalmente en España se refiere a la distinción entre seguimiento y verificación. El modelo adoptado por el MUS asigna cada una de estas tareas a un equipo distinto. Por el contrario, la labor del análisis, seguimiento e inspección de las entidades venía realizándose en el Banco de España por los mismos equipos: los denominados «grupos operativos de inspección». Con el fin de facilitar la interacción entre ambas autoridades, la Dirección General de Supervisión del Banco de España se reestructuró creando una estructura espejo a la adoptada por el BCE, de tal modo que los actuales departamentos de la Dirección General de Supervisión suponen la réplica de las cuatro direcciones generales del

¹² Se trata de Banco Santander, BBVA, Banco Financiero y de Ahorros (Bankia) y Caixabank.

¹³ Incluye 11 sucursales de entidades de crédito de países de la UE no participantes en el MUS.

MUS. Uno de los principales cambios ha consistido precisamente en concentrar todos los equipos encargados de las inspecciones de las entidades significativas en el Departamento de Inspección IV, replicando el esquema adoptado por el MUS.

La entrada en vigor del MUS supone el reconocimiento de la elevada preparación técnica de los profesionales del Banco de España, con la incorporación de en torno a 100 personas a la nueva estructura del MUS, incluyendo uno de los cuatro directores generales y dos de los siete subdirectores generales. Así, se ha incorporado al BCE en 2014 un porcentaje relevante de personal técnico de la supervisión del Banco de España, que relativamente supone una proporción muy superior a la que correspondería en función del peso cuantitativo de las entidades españolas en el conjunto de países pertenecientes al MUS.

MANUAL DE SUPERVISIÓN-GUÍA

Uno de los principales retos a los que se enfrenta el MUS es la gestión de las diferentes «culturas supervisoras» que coexisten en los Estados miembros participantes. A fin de mitigar los riesgos derivados de la fragmentación de origen, el BCE ha elaborado para su uso interno un manual único de supervisión, en el que se describen los procesos, procedimientos y metodología de supervisión para las entidades significativas y menos significativas. Adicionalmente, en virtud del acuerdo interinstitucional suscrito por el Parlamento Europeo y el BCE, en septiembre de 2014 se publicó una *Guía de Supervisión Bancaria*, en la que se explica el funcionamiento del MUS y se ofrecen orientaciones sobre sus prácticas de supervisión¹⁴. Los destinatarios de la guía son las entidades supervisadas y el público en general.

TASAS DE SUPERVISIÓN

Resulta también de gran relevancia para las entidades españolas el cambio que supondrá el establecimiento de las tasas de supervisión¹⁵. Las tasas —que se cobrarán tanto a entidades significativas y menos significativas establecidas en los Estados miembros participantes como a las sucursales establecidas en dichos Estados de EC pertenecientes a Estados miembros no participantes— tienen por finalidad la recuperación de los costes en que ha incurrido el BCE en el ejercicio de sus funciones de supervisión. Las tasas se calcularán al máximo nivel de consolidación dentro de los Estados miembros participantes —excluidas las filiales establecidas en Estados miembros no participantes—, y se basarán en criterios objetivos relativos a la importancia y al perfil de riesgo de la EC. Para la determinación de la tasa correspondiente a cada entidad, los gastos anuales en que ha incurrido el BCE en el ejercicio de su función supervisora se dividen en dos partes: la cantidad recuperable de las entidades significativas y la correspondiente a las menos significativas. Para cada uno de los grupos, la tasa tendrá un componente fijo y otro variable: el primero cubrirá el 10 % de los gastos correspondientes a cada grupo de entidades; el componente variable se asignará en función de la importancia de la entidad, medida por sus activos totales y su perfil de riesgo (por su exposición de riesgo), con igual ponderación de ambos factores. Se abonará por anticipado en el último trimestre del año en función de las previsiones de gasto del BCE para dicho año, ajustándose posteriormente en caso de posibles desviaciones.

RÉGIMEN SANCIONADOR

En lo relativo al régimen sancionador¹⁶, el Reglamento del MUS establece que el BCE será competente para imponer sanciones pecuniarias a personas jurídicas como consecuencia

¹⁴ Véase <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidesbankingsupervision201409es.pdf>.

¹⁵ Artículo 30 y considerando n.º 77 del Reglamento 1024/2013 y Decisión ECB/2015/7.

¹⁶ Artículo 18 del Reglamento 1024/2013.

del incumplimiento de la legislación europea directamente aplicable (reglamentos y decisiones).

Para el resto de sanciones —por incumplimientos de legislación europea transpuesta a escala nacional o sanciones a personas físicas que desarrollen funciones de alta dirección—, el BCE podrá requerir al Banco de España y a las restantes ANC la incoación del correspondiente expediente sancionador. En todo caso, las sanciones aplicadas —tanto por el BCE como por las ANC— deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

RÉGIMEN LINGÜÍSTICO

Conforme al artículo 24 del Reglamento Marco de BCE, todo documento que una entidad supervisada u otra persona física o individualmente sujeta a procedimientos de supervisión del BCE envíe a este podrá estar redactado en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión.

El BCE, las entidades supervisadas y cualquier otra persona física o jurídica sujeta a título individual a los procedimientos de supervisión del BCE podrán ponerse de acuerdo en utilizar uno de los idiomas oficiales de la UE para sus comunicaciones escritas. Si una entidad de crédito se retractase de este acuerdo, este cambio únicamente afectaría a aquellas fases del proceso supervisor que no se hubiesen realizado aún. En el caso español, todas las entidades de crédito supervisadas han optado inicialmente por el uso de la lengua inglesa para sus comunicaciones escritas.

Si los participantes en una vista oral solicitan ser oídos en un idioma oficial de la UE diferente del utilizado en los procesos supervisores del BCE, deberán comunicarlo por anticipado al BCE, a fin de que este pueda adoptar las medidas oportunas.

COMUNICACIÓN ENTRE EL MUS Y LOS SUPERVISADOS

En aras de mantener la eficiencia en las comunicaciones entre supervisor y supervisado, y con independencia del deber de cooperar de buena fe y de la obligación de intercambiar información entre el BCE y las ANC, se ha convenido en que, como regla general, el BCE actúe como punto de entrada para la recepción de informes *ad hoc*, determinadas peticiones y autorizaciones, *waivers*, etc., que entren dentro del ámbito de aplicación de las funciones atribuidas al BCE.

El Banco de España y las restantes ANC actuarán como punto de entrada para aquellas comunicaciones relativas a solicitudes de licencia y en procesos sobre participaciones significativas, pasaporte europeo, de valoración de honorabilidad e idoneidad de gestores (*fit and proper*), así como para el reporte periódico de información supervisora y de estados financieros.

1.4 Competencias supervisoras del Banco de España en el nuevo marco

Como se ha explicado en los apartados anteriores, la entrada en vigor del MUS supone una reasignación de responsabilidades supervisoras, que se trasladan del ámbito nacional al BCE. Sin embargo, esta reasignación de competencias no supone una disminución de la carga de trabajo en el Banco de España, cuyas funciones supervisoras siguen teniendo una elevada importancia para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad financiera.

Primero. El Banco de España participa en la supervisión de los bancos españoles significativos a través de los equipos conjuntos de supervisión

Un elemento clave para la supervisión de las entidades significativas son los mencionados equipos conjuntos de supervisión, formados por personal del BCE y de las ANC, para

llevar a cabo una parte fundamental de las tareas supervisoras. Estos equipos actúan bajo la dirección de un coordinador designado por el BCE. Y en ellos desempeña un papel relevante el coordinador nacional, quien, entre otras funciones, apoyará al coordinador en la supervisión de las entidades de crédito significativas, será responsable de coordinar las actuaciones de seguimiento continuado a escala nacional, contribuirá a la preparación y revisión del plan de supervisión y a la toma de decisiones importantes, reportará al coordinador sobre los procedimientos que sean competencia del Banco de España y aportará los puntos de vista del Banco de España.

La relevancia de las autoridades nacionales es evidente en tanto en cuanto aportan el 75% de los miembros de los equipos conjuntos de supervisión.

Este esquema de funcionamiento permite que el MUS se beneficie del conocimiento de las entidades que tienen las autoridades nacionales, de los recursos y de la experiencia acumulados durante años.

Segundo. El Banco de España desempeña un papel esencial en las inspecciones in situ de las entidades significativas españolas

El modelo de supervisión del BCE establece una clara separación entre las funciones supervisoras de seguimiento continuado y las actividades de inspección. Los equipos de inspección actuarán bajo el mandato y las directrices del BCE y estarán compuestos principalmente por supervisores nacionales, dirigidos por un responsable propuesto normalmente por la autoridad nacional.

Tercero. El Banco de España sigue ejerciendo las competencias en la supervisión de entidades menos significativas

La supervisión directa de las entidades de crédito menos significativas sigue recayendo en el Banco de España y en el resto de autoridades nacionales, si bien dicha supervisión debe realizarse según los protocolos y estándares establecidos por el BCE, y el Banco de España debe informar al BCE del resultado de sus actuaciones. El BCE, si lo considera necesario, podría asumir la supervisión directa de una entidad menos significativa.

Cuarto. El Banco de España participa en los órganos de gobierno del MUS

El Banco de España está representado en el Consejo de Gobierno del BCE por el gobernador y en el Consejo de Supervisión por el subgobernador. Como miembro de estos órganos colegiados, el Banco de España participa en la toma de decisiones no solo sobre los bancos españoles, sino también sobre los bancos europeos.

En el funcionamiento normal del MUS, con carácter general, las propuestas de decisión se preparan en el seno de los equipos conjuntos de supervisión, aunque la regulación prevé que el Banco de España pueda elevar decisiones directamente al BCE. No obstante, en los denominados «procedimientos comunes» (toma de participaciones significativas, creación de entidades y revocación de licencias) la propuesta debe ser formulada por la autoridad nacional.

Dado que, según lo señalado en el punto anterior, los representantes del Banco de España participan en las decisiones sobre las entidades de otros países europeos participantes en el MUS, será necesario que el Banco de España desarrolle trabajos de seguimiento

general de las entidades de dichos países para aportar una opinión fundada en los procesos de decisión que afectan a dichas entidades. Para llevar a cabo estas funciones se ha creado en el Banco de España una unidad especializada.

Quinto. El Banco de España participa en las redes organizadas por el MUS para el desempeño de las funciones horizontales

Para canalizar la participación de las autoridades nacionales en las funciones horizontales que desarrolla la Dirección General IV del MUS se ha creado un sistema de redes de expertos en cada una de las áreas mencionadas, en las que los representantes del Banco de España participan activamente.

Sexto. El Banco de España participa en los procedimientos administrativos en relación con las entidades significativas

A efectos prácticos, pueden distinguirse cuatro tipos de procedimientos:

- a) Procedimientos administrativos comunes, definidos como tales en el Reglamento del MUS. Son tres: concesión de licencias bancarias, revocaciones y adquisición de participaciones significativas. Se caracterizan porque corresponde a la autoridad nacional formular una propuesta concreta de decisión que se eleva al BCE, afectando tanto a las entidades significativas como a las menos significativas. No obstante, se prevé un seguimiento intermedio por el BCE; en concreto, por los equipos conjuntos de supervisión y por las funciones horizontales.
- b) Otras autorizaciones incluidas entre las responsabilidades de la función horizontal del BCE. Incluye dos procedimientos: concesión de pasaportes y evaluación de la idoneidad de los miembros del órgano de administración de las entidades de crédito.
- c) Resto de procedimientos de carácter prudencial, previstos en reglamentos comunitarios o legislación nacional derivada de directivas. Están incluidas en el ámbito de actuación del MUS, por lo que el trabajo lo asumirán los equipos conjuntos de supervisión. Por ejemplo, la autorización para amortizar anticipadamente instrumentos híbridos computables como recursos propios.
- d) Resto de procedimientos de carácter prudencial, exigidos por normas nacionales. Están excluidos del ámbito del MUS, por lo que su tramitación corresponde al Banco de España, sin perjuicio de la necesidad de coordinación. Por ejemplo, emisión de un informe por el Banco de España previo a la concesión de autorización de operaciones de modificaciones estructurales.

Séptimo. Supervisión de áreas no traspasadas al Mecanismo Único de Supervisión en relación con la supervisión de entidades de crédito

La supervisión de determinadas áreas relevantes de la actividad bancaria, cuyo ejercicio tradicionalmente corresponde o puede corresponder a las autoridades de supervisión prudencial, no es asumida por el MUS, por lo que seguirá siendo ejercida por las autoridades nacionales, tanto en el caso de entidades de crédito significativas como en el de no significativas. En este sentido, el Banco de España seguirá ejerciendo competencias de

supervisión (o colaborando con otras autoridades españolas) en las áreas de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, protección del consumidor y, parcialmente, el control de los mercados financieros.

- a) *Prevención del blanqueo de capitales*: El MUS no asume funciones relacionadas con la prevención del blanqueo de capitales. Por tanto, la supervisión de los procedimientos de prevención del blanqueo de capitales permanecen en el ámbito nacional. En España, la autoridad responsable de supervisar e inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones de prevención del blanqueo y de adoptar las medidas necesarias en caso de incumplimiento es el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. El Banco de España colabora en las actuaciones relativas a esta materia, de acuerdo con el régimen de colaboración establecido en la Ley 10/2010, de 28 de abril, y en el convenio firmado en 2013 con el organismo antes citado.
- b) *Protección de los consumidores*. La protección de los consumidores es un área que debe seguir siendo competencia de las autoridades nacionales competentes y ha sido objeto de creciente interés en los últimos años. En el año 2014, el Banco de España creó una División de Supervisión de Conducta de Entidades, dependiente de la Secretaría General, para reforzar la supervisión de esta área y separarla organizativamente de la Dirección General de Supervisión, lo que permitirá aplicar enfoques supervisores más apropiados a los objetivos que se persiguen.
- c) *Mercados financieros*. Aunque la CNMV es la autoridad con las principales competencias supervisoras sobre mercados financieros, el Banco de España ejerce algunas facultades en esta materia. En particular, le corresponde la supervisión de las actividades de las entidades de crédito relacionadas con el mercado de valores, de parte de las cuestiones de organización interna de las entidades emisoras o participantes en los mercados de valores que están bajo su supervisión o la de determinados aspectos de las reglas establecidas en relación con las emisiones y marco regulatorio del mercado hipotecario. Además, el Banco de España debe cooperar con la CNMV y participar en los procedimientos previstos cuando la CNMV desarrolla sus competencias en relación con las entidades de crédito y otras entidades supervisadas por el Banco de España.
- d) *Instrumentos macroprudenciales*. Las autoridades nacionales designadas en esta área mantendrán sus competencias en materia de instrumentos macroprudenciales, aunque será necesaria una cooperación estrecha con el BCE, además de con el resto de autoridades europeas pertinentes, como, por ejemplo, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS). Con respecto a los instrumentos contenidos en la normativa europea, y en particular en la CRR/CRD (como el colchón de capital contracíclico o el colchón de capital de riesgo sistémico), el Reglamento del MUS prevé que las autoridades nacionales tengan la capacidad para activar dichos instrumentos. Cuando adopten estas medidas, tendrán el deber de notificarlo al BCE, además, cuando proceda, de comunicarlo a otras instituciones europeas. No obstante, el BCE tendrá la capacidad para imponer medidas más estrictas que las planteadas por las autoridades nacionales designadas, si lo considera conveniente.

- e) *Facultades de resolución.* El Reglamento del MUS establece que el BCE no asumirá las funciones de resolución de entidades de crédito. Según la Ley 11/2015, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, el Banco de España será la autoridad de resolución preventiva en relación con las entidades de crédito, y el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), la autoridad de resolución ejecutiva, sin perjuicio de las competencias ejercidas por la Junta Única de Resolución de acuerdo con el Reglamento (UE) n.º 806/2014.
- f) *Facultad sancionadora.* El BCE tiene potestad sancionadora sobre entidades de crédito significativas, en relación con el incumplimiento de las normas de Derecho de la UE directamente aplicables, cuando la sanción tiene carácter pecuniario. El BCE será también competente para sancionar el incumplimiento de sus propios reglamentos o decisiones, tanto respecto de entidades de crédito significativas como de menos significativas. En los demás casos, el Banco de España seguirá ejerciendo la potestad sancionadora.

Octavo. Funciones supervisoras sobre entidades distintas de entidades de crédito que permanecerán en el Banco de España

Por otra parte, el Banco de España retiene íntegramente sus competencias de supervisión sobre otras entidades financieras u otras entidades con funciones relacionadas con el sector financiero. En concreto:

- *Establecimientos financieros de crédito.* Son entidades que ejercen, entre otras, actividades de concesión de préstamos y créditos, incluyendo crédito al consumo, crédito hipotecario y financiación de transacciones comerciales, quedando excluida la actividad de captación de depósitos. Dichas entidades ostentaban la condición de entidad de crédito hasta el año 2014. Según la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, que será objeto de un ulterior desarrollo reglamentario, se les aplicará una regulación prudencial y un régimen de supervisión basados en los establecidos para las entidades de crédito.
- *Entidades de pago.* La normativa atribuye al Banco de España competencias de supervisión sobre las entidades de pago, entidades autorizadas para la realización de servicios de pago tales como transferencias, adeudos domiciliados o pagos con tarjeta.
- *Entidades de dinero electrónico.* El Banco de España tiene atribuidas las funciones de supervisión de las entidades autorizadas para la emisión de dinero electrónico, admitido como medio de pago, y le corresponde ejercer las funciones de control e inspección de la actividad de dichas entidades.
- *Titulares de establecimientos de compra y venta de moneda extranjera.* El Banco de España tiene determinadas competencias de supervisión sobre los establecimientos de compra y venta de moneda extranjera.
- *Sociedades de garantía recíproca y reafianzamiento.* Tienen como objeto facilitar el acceso de las pymes a la financiación bancaria mediante operaciones de afianzamiento. El Banco de España es competente para la supervisión, control

e inspección de las sociedades de garantía recíproca y de las sociedades de reafianzamiento.

- *Sociedades de tasación.* El Banco de España ejerce responsabilidades de supervisión sobre los aspectos estatutarios de las sociedades de tasación homologadas y sobre los informes que emiten para las entidades de crédito u otros requeridos por la normativa del mercado hipotecario.
- *Fundaciones bancarias.* El Banco de España ejerce una supervisión limitada de estas entidades, para garantizar una gestión sana y prudente de ellas y de las entidades de crédito en las que participan.
- *Sareb.* El Banco de España tiene competencias de supervisión del cumplimiento del objeto social exclusivo, de los requerimientos de los activos y pasivos, y del cumplimiento de las normas de transparencia y buen gobierno de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, creada en el ámbito de la reestructuración del sector financiero español para la recepción de los activos inmobiliarios problemáticos.
- *Investigación de actividades no autorizadas.* A instancias del Ministerio de Economía y Competitividad, el Banco de España puede recabar información o realizar inspecciones para investigar aquellas actividades financieras realizadas por personas físicas o jurídicas que no figuran inscritas en algunos de los registros administrativos legalmente previstos para entidades de carácter financiero.