

ÍNDICE

	Páginas
ABREVIATURAS	21
ENFOQUE DEL TRABAJO	23
I. ALGUNAS PARTICULARIDADES Y DATOS DEL SISTEMA BANCARIO	29
I.1 El grado de concentración del sector bancario	30
I.1.A) Concentración bancaria y competencia en el sector	30
I.1.B) La concentración bancaria y sus efectos en la estabilidad financiera y en los costes empresariales	35
I.1.C) La concentración del sector bancario en España	40
I.1.D) La concentración del sector bancario en la Unión Europea	42
I.2 La aportación y el retorno de recursos públicos para la reestructuración de entidades de crédito	44
I.2.A) La aportación de recursos públicos y su recuperación	45
I.2.B) Factores que condicionan el coste de un rescate bancario	49
I.3 «Bail-in» y «bail-out»	51
I.3.A) El «bail-in» y sus efectos positivos	51
I.3.B) Factores que aconsejarían recurrir a un «bail-out»	55
I.4 El negocio bancario	59

	Páginas
II. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR BANCARIO: ELEMENTOS JUSTIFICADORES Y LÍMITES	67
II.1 Algunos elementos justificadores de la intervención pública en el sector bancario	67
II.1.A) Privilegios y particularidades de la banca	69
II.1.B) La diversidad de colectivos afectados por las actividades bancarias y la presencia de intereses públicos	72
II.1.C) El riesgo sistémico y su impacto en la estabilidad financiera	76
II.1.D) La estabilidad financiera como bien público	82
II.1.E) El mantenimiento de la confianza	85
II.1.F) La autorregulación y sus límites	87
II.1.G) Necesidad de contar con una supervisión pública	90
II.2 Limitaciones para la intervención pública	92
II.2.A) Algunos límites de la supervisión y regulación públicas: lo complejo de alcanzar un equilibrio	93
II.2.B) La irracionalidad de los agentes	97
II.2.C) Relevancia de la presencia de personas físicas en sede de reguladores y supervisores	99
III. NECESIDAD DE UNIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN INSTANCIAS SUPRANACIONALES: MINIMIZACIÓN DE LOS RIESGOS DE ARBITRAJE REGULATORIO	103
III.1 La internacionalización y los riesgos que la misma plantea	103
III.1.A) La internacionalización del negocio bancario	104
III.1.B) Crecimiento del riesgo y entidades sistémicas a nivel mundial	105
III.1.C) Internacionalización de la banca: dificultades para el control y para la asignación de responsabilidades	107
III.1.D) Posibilidades de arbitraje regulatorio y la generación de una carrera hacia el abismo	110
III.1.E) Marco precrisis insuficiente: elementos propios del sistema	114
III.2 Implicaciones de la internacionalización desde el punto de vista de la intervención pública	116
III.2.A) La necesidad de adaptar la regulación y supervisión al marco competitivo real	116

	Páginas
III.2.B) Las fórmulas de coordinación y centralización implanta- das o posibles, así como sus eventuales limitaciones	118
III.2.C) Fórmulas mixtas ante un sector no plenamente interna- cional	123
III.2.D) La existencia de diferencias culturales y su impacto en la armonización	125
IV. LAS DISTINTAS POSIBILIDADES DE CONFIGURACIÓN DEL APARATO SUPERVISOR: DE LOS SUPERVISORES SECTORIA- LES AL MODELO FUNCIONAL	129
IV.1 Los posibles modelos de supervisión	129
IV.2 Dificultades para decantarse por un modelo: la necesidad de adaptar la estructura a los cambios acaecidos en la realidad supervisada	132
IV.3 Algunas ventajas e inconvenientes de los distintos modelos	134
IV.3.A) Los modelos de supervisión sectorial o institucional ...	134
IV.3.B) Los modelos de supervisión integrada	136
IV.3.C) Los modelos de supervisión funcional: el singular caso del modelo «twin peaks»	142
IV.4 Otras cuestiones organizativas relevantes	145
IV.5 Los modelos escogidos en la Unión Europea y en España	147
V. LOS CAMBIOS ACAECIDOS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA UNIÓN BANCARIA	151
V.1 El proceso de convergencia bancaria en la Unión Europea	151
V.1.A) El proceso de convergencia bancaria en la Unión Europea	152
V.1.B) Las bondades de la convergencia para los integrantes de la Unión Europea	155
V.1.C) El efectivo nivel de integración financiera presente en la Unión Europea	157
V.2 Los problemas constatados en la situación previa a la implantación de la Unión Bancaria	161
V.2.A) ¿Es la eurozona un área monetaria óptima?	161
V.2.B) Una política monetaria común en ausencia de una fiscalidad o intervención sobre las entidades de crédito comunes	163
V.2.C) La nociva vinculación entre deuda pública e inestabilidad del sector bancario: algunas propuestas para atajarla	167
V.2.D) Una responsabilidad para la intervención fragmentada y una toma de decisiones nacional descoordinada	176

	Páginas
V.2.E) La pérdida de la confianza depositada en las autoridades nacionales	179
V.3 La Unión Bancaria como solución más oportuna ante las contingencias observadas	181
V.3.A) La Unión Bancaria como solución exigida por las circunstancias	182
V.3.B) Propuestas previas de reforma, la negativa de ciertos países a una mayor integración y la crisis como revulsivo	185
V.4 Los elementos fundamentales que componen la Unión Bancaria	189
V.4.A) El código normativo único: los cimientos de la Unión Bancaria	190
V.4.A.a) La necesidad de dotar a la Unión de un código normativo único	191
V.4.A.b) La controvertida posibilidad de formular consultas acerca de la interpretación de la normativa a la Autoridad Bancaria Europea	193
V.4.B) El Mecanismo Único Supervisión: un pilar plenamente implantado	196
V.4.C) El Mecanismo Único de Resolución: un pilar en proceso de configuración	199
V.4.D) El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos: el pilar ausente	205
V.5 Caracteres generales, virtudes y defectos de la Unión Bancaria: ¿es una solución óptima?	208
V.5.A) Caracteres generales y marco de desarrollo en el que se inserta la Unión Bancaria	208
V.5.B) Algunas de las virtudes y defectos de la Unión Bancaria	211
V.5.C) Análisis empírico acerca del funcionamiento de la Unión Bancaria	216
V.5.D) La eventual introducción de cambios y nuevas reformas	219
V.5.E) La incidencia del «Brexit»	222
V.5.F) Covid-19 y Unión Bancaria	224

VI.	LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS SUPERVISORAS POR EL BANCO CENTRAL EUROPEO: BASE JURÍDICA, PROBLEMÁTICA Y ALTERNATIVAS	227
VI.1	Base jurídica para la asunción de competencias supervisoras por el Banco Central Europeo	227
VI.1.A)	El recurso al artículo 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	227
VI.1.B)	Clasificación de las competencias a ejercer dentro de las categorías existentes	232
VI.1.C)	Ámbito subjetivo de ejercicio de las competencias supervisoras	238
VI.1.D)	Algunas alternativas y puesta en cuestión del sostén jurídico escogido	242
VI.2	¿Por qué el Banco Central Europeo?: alternativas y limitaciones .	247
VI.2.A)	Antecedentes	248
VI.2.B)	Los Bancos centrales como supervisores y su problemática	251
VI.2.B).a)	Argumentos favorables a la asunción de tareas supervisoras por parte de los bancos centrales	252
VI.2.B).b)	Argumentos desfavorables a la asunción de tareas supervisoras por parte de los bancos centrales	257
VI.2.B).c)	Lo complejo de decantarse por una alternativa	263
VI.2.C)	La posible asignación de funciones a una institución separada: la incidencia de la doctrina Meroni	265
VI.2.C).a)	Agencias europeas: la doctrina Meroni	265
VI.2.C).b)	Actualización de la doctrina Meroni y matización de sus postulados: las Autoridades Europeas de Supervisión	271
VI.2.C).c)	La asunción de competencias supervisoras por una agencia: perspectivas de futuro	286
VI.3	Un MUS vicario vinculado a la política monetaria: la no neutralidad de la asunción de la supervisión por parte del Banco Central Europeo	288
VI.3.A)	Política monetaria y estabilidad de precios	288

	Páginas
VI.3.B) Potenciales conflictos entre objetivos de la política monetaria y la supervisión microprudencial	293
VI.3.C) El carácter vicarial de la función de supervisión microprudencial y su impacto en el control judicial	301
VII. ESTRUCTURA ORGÁNICA: TRATANDO DE GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA	303
VII.1 Consejo de Supervisión y Consejo de Gobierno	303
VII.1.A) Posibles alternativas para articular la toma de decisiones en el seno del BCE	304
VII.1.B) Alternativa escogida para articular la toma de decisiones en el seno del BCE: la creación del Consejo de Supervisión	307
VII.1.C) Composición del Consejo de Supervisión	310
VII.1.D) El Comité director	316
VII.1.E) Régimen de convocatoria y reuniones del Consejo de Supervisión	318
VII.1.F) Especialidades en el régimen de convocatoria y reuniones del Consejo de Gobierno cuando opera en materia de supervisión	321
VII.1.G) El particular procedimiento de no objeción para la adopción de decisiones	324
VII.1.H) Reglas de votación en el Consejo de Supervisión ...	328
VII.1.I) Medidas para flexibilizar la toma de decisiones: recurso a un procedimiento escrito y descongestión de la figura del presidente del BCE	335
VII.1.J) Medidas para flexibilizar la toma de decisiones: delegación de funciones en ciertas materias	337
VII.1.K) Código de conducta	349
VII.2 El Comité Administrativo de Revisión	353
VII.2.A) Composición del Comité Administrativo de Revisión	354
VII.2.B) Procedimiento de impugnación	357
VII.2.C) Efectos del dictamen del Comité Administrativo de Revisión	362
VII.2.D) Costes del procedimiento y acceso al expediente ...	366
VII.3 La Comisión de mediación	371
VII.3.A) Composición de la Comisión de Mediación	372
VII.3.B) Procedimiento de mediación	373

	Páginas
VII.4	Valoración de la estructura orgánica implantada 379
VII.5	La estructura operativa del aparato del BCE para el ejercicio de las competencias supervisoras 383
VII.5.A)	Distribución de competencias para definir la estructura de supervisión microprudencial del BCE 384
VII.5.B)	La estructura de microsupervisión efectivamente establecida 386
VII.5.C)	La creación de Equipos Conjuntos de Supervisión . 389
VII.5.D)	La idoneidad de la estructura operativa que se ha habilitado para cumplir con el mandato asumido ... 394
VIII.	EL CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL BCE Y LAS ANC: LA SIGNIFICATIVIDAD 397
VIII.1	Sujetos objeto de supervisión en el marco del MUS 400
VIII.2	Criterios de significatividad 403
VIII.3	Procedimiento de clasificación 412
VIII.4	Efectivo alcance y valoración de los criterios adoptados 420
IX.	EUROZONA Y ESTADOS MIEMBROS AJENOS AL EURO: ¿HACIA UNA EUROPA DE DOS VELOCIDADES? 425
IX.1	La situación de los Estados miembros ajenos al euro 426
IX.1.A)	La pertinencia de facilitar la adhesión al MUS de Estados ajenos a la eurozona 426
IX.1.B)	Ventajas de la adhesión al MUS para los Estados miembros no participantes 427
IX.1.C)	Argumentos contrarios a una adhesión voluntaria al MUS 430
IX.1.D)	La eventual existencia de una solución óptima para los optantes 433
IX.1.E)	Un régimen de participación voluntaria en el MUS con marcado carácter transitorio 436
IX.2	Los procedimientos de cooperación estrecha 440
IX.2.A)	Presentación y evaluación de las solicitudes de cooperación estrecha 442
IX.2.B)	Ejercicio de competencias supervisoras en Estados adheridos mediante cooperación estrecha: especialidades 445
IX.2.C)	Particularidades derivadas de la no integración de los Estados miembros adheridos en el Consejo de Gobierno 450

	Páginas
IX.2.D) Cese o suspensión de la cooperación	454
IX.3 Situación actual y algunas reflexiones	460
X. AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA Y BANCO CENTRAL EUROPEO: YUXTAPOSICIÓN DE FUNCIONES, POSIBLES CONFLICTOS Y MODIFICACIONES OPERADAS	465
X.1 Duplicidades y conflictos surgidos	466
X.1.A) Elaboración del código normativo único y de un manual europeo de supervisión	467
X.1.B) Relaciones internacionales y cooperación	470
X.1.C) Test de Estrés	471
X.1.D) Colegios de supervisores	473
X.2 Cambios introducidos en el régimen de la ABE: modificación de las reglas de votación	476
X.3 Participación de la ABE en el BCE y del BCE en la ABE	480
X.4 Cambios introducidos en el régimen de la ABE: la consideración del BCE como autoridad competente	483
X.4.A) Procedimientos de mediación	484
X.4.B) Actuación en situaciones de urgencia	486
X.4.C) Procedimientos de infracción del Derecho de la Unión.	487
X.4.D) Evaluación «inter pares»	488
X.5 El papel que resta a la Autoridad Bancaria Europea	489
XI. DERECHO APLICABLE EN AL ÁMBITO DEL MUS: EL MANEJO DE NORMAS NACIONALES POR PARTE DEL BCE	493
XI.1 El marco normativo que el BCE ha de aplicar en sede de supervisión	494
XI.2 El ejercicio de opciones por parte del BCE	497
XI.3 Contingencias jurídicas derivadas de la aplicación de normas nacionales por el BCE	502
XI.3.A) Problemas en la transposición de las directivas de la Unión	504
XI.3.B) Opciones contenidas en reglamentos de la Unión	515
XI.3.C) Primacía del Derecho de la Unión y procedimientos de impugnación	517
XI.4 La posible expansión del fenómeno a otros ámbitos	521

CONCLUSIONES Y VALORACIÓN CRÍTICA	525
Primera. Una excesiva competencia puede afectar a la estabilidad financiera, lo que obligaría a determinar un nivel de concentración óptimo para cada mercado	525
Segunda. Conviene avanzar en la aplicación de mecanismos de recapitalización interna, o «bail-in», pero habilitando redes de seguridad públicas que operen con carácter excepcional	526
Tercera. La banca afronta un contexto de transición, con presencia de riesgos para su liderazgo, pero también de oportunidades	527
Cuarta. La intervención pública en el ámbito bancario viene justificada por la concurrencia de una multiplicidad de factores	528
Quinta. Resulta totalmente necesario alcanzar un punto de equilibrio entre la intensidad de la intervención pública y la libertad de actuaciones y rentabilidad de la banca	529
Sexta. Existen muy diversas limitaciones que pueden condicionar la eficacia del marco de control	530
Séptima. La internacionalización del negocio bancario y el arbitraje regulatorio obligan a avanzar en la centralización del marco de control	530
Octava. Existen diversas alternativas para avanzar en la unificación de las estructuras de intervención sobre la banca	532
Novena. No existe una solución única y óptima para configurar la estructura del aparato supervisor	532
Décima. El modelo precrisis vigente en la Unión Europea no era plenamente funcional	534
Undécima. La coyuntura crítica obligó a articular una rápida respuesta: la implantación de la Unión Bancaria	535
Duodécima. La Unión Bancaria presenta diversas virtudes, pero también adolece de varios defectos	536
Decimotercera. El grado de provisionalidad actual, y las reformas pendientes, dificultan el objetivo y cabal enjuiciamiento de la Unión Bancaria.	536
Decimocuarta. La pandemia del Covid-19 puede afectar al proceso de consolidación de la Unión Bancaria	537
Decimoquinta. Existe un sostén jurídico específico, aunque limitado, para atribuir funciones de supervisión microprudencial al Banco Central Europeo	538
Decimosexta. Los bancos centrales pueden no ser los sujetos idóneos para desarrollar funciones de supervisión microprudencial	539
Decimoséptima. La elección del Banco Central Europeo como supervisor, frente a otras alternativas, habría obedecido fundamentalmente a restricciones jurídicas	540
Decimooctava. La potencial confusión entre política monetaria y supervisión microprudencial obliga a establecer mecanismos de separación para ambas funciones y a fijar una prelación de objetivos	541

	Páginas
Decimonovena. La constitución del Consejo de Supervisión opera como una vía, imperfecta, para garantizar la separación entre funciones supervisoras y monetarias en el seno del Banco Central Europeo	542
Vigésima. El carácter no vinculante de las labores desempeñadas por el Comité Administrativo de Revisión y por la Comisión de mediación limitan su operatividad	543
Vigesimoprimera. La asignación de funciones supervisoras al Banco Central se ha acompañado de una profunda reforma de su estructura operativa	544
Vigesimosegunda. El Banco Central Europeo extiende sus competencias supervisoras solamente sobre una parte limitada, aunque muy significativa, de las entidades de crédito	545
Vigesimotercera. En tanto en cuanto el Banco Central Europeo no asuma las competencias directas relativas a las entidades menos significativas existen vías para armonizar su supervisión	546
Vigesimocuarta. La implantación del Mecanismo Único de Supervisión se ha acompañado de un pernicioso ámbito subjetivo dual	547
Vigesimoquinta. La posibilidad de adhesión facultativa al Mecanismo Único de Supervisión no ha tenido los efectos pretendidos	548
Vigesimosexta. La brecha que separa a una Europa de «dos velocidades» tiene carácter transitorio	548
Vigesimoséptima. La implantación del Mecanismo Único de Supervisión pone en cuestión y obliga a reformular el papel de la Autoridad Bancaria Europea	549
Vigesimoctava. La aplicación de normativa nacional por parte del Banco Central Europeo plantea diversos problemas prácticos	550
RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS. Artículos, libros y capítulos de la obra ...	553
INFORMES, DICTÁMENES, CONFERENCIAS, NOTAS DE PRENSA Y OTROS DOCUMENTOS.....	606