

LA ADHESIÓN VOLUNTARIA AL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN: LOS PROCEDIMIENTOS DE COOPERACIÓN ESTRECHA

JAVIER ESTEBAN RÍOS

Investigador predoctoral
Universidad de Zaragoza

Revista Española de Derecho Europeo 64
Octubre – Diciembre 2017
Págs. 155 – 182

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PROCEDIMIENTOS DE COOPERACIÓN ESTRECHA. 1. *Solicitud de cooperación y evaluación.* 2. *Obligaciones adquiridas y funcionamiento del sistema.* 3. *Garantías de los Estados miembros en cooperación estrecha frente a la no pertenencia al Consejo de Gobierno.* 4. *Suspensión o fin de la cooperación.* III. ATRACTIVO DE LA FIGURA PARA LOS ESTADOS MIEMBROS AJENOS A LA EUROZONA. IV. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Para limitar los efectos perjudiciales de la existencia de distintas prácticas supervisoras en un mercado de servicios financieros común se procedió a la implantación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) de escala comunitaria. Si bien, mientras que los Estados Miembros de la Eurozona se encuentran automáticamente integrados en el MUS, los que no tienen el euro por moneda oficial deben solicitar su adhesión voluntaria mediante formalización de una cooperación estrecha. El establecimiento de una cooperación estrecha da paso a la aplicación de un régimen particular, en el que el Estado miembro queda obligado a implementar las decisiones supervisoras del Banco Central Europeo, pero contando con la posibilidad de promover procedimientos de desacuerdo que pueden llevar, incluso, al fin de la cooperación. En cualquier caso, la pertinencia de la figura se pone en cuestión pues, actualmente, y por diversos motivos, ningún Estado miembro la ha utilizado.

ABSTRACT: A European Single Supervisory Mechanism was established in order to limit adverse effects of having different supervisory practices on a common financial services market. However, the scope of this single supervision is restricted and it does not extend over the European Union as a whole. Thus, whereas Eurozone members are automatically integrated into the SSM, non-euro area Member States have to apply for voluntary membership through the formalization of a close cooperation. Entering into a close cooperation suppose the application of a particular regime, which implies that the Member State is obliged to follow any decision issued by the European Central Bank. On the other hand, the Member State in close cooperation is able to promote procedures in case of disagreement, that may even lead to terminate the collaboration. In any case, the relevance of the figure is called into question because nowadays, and for various reasons, no Member State has ever used it.

PALABRAS CLAVE: Supervisión de entidades de crédito - cooperación estrecha - Banco Central Europeo - Mecanismo Único de Supervisión - Eurozona - adhesión voluntaria - Unión Bancaria

KEYWORDS: Supervision of credit institutions - close cooperation - European Central Bank - Single Supervisory Mechanism - Eurozone - voluntary adhesion - Banking Union

Fecha de recepción: 4/7/2017

Fecha de aceptación: 15/10/2017

I. INTRODUCCIÓN

La demoledora crisis económica y financiera iniciada en 2007 planteó la necesidad de armonizar tanto la regulación como la supervisión de las entidades bancarias de la Unión Europea. El limitado grado de armonización de la situación de partida, en la que los supervisores nacionales eran competentes para la supervisión bajo una regulación en proceso de convergencia, se demostró insuficiente y no sirvió para evitar que los distintos Estados pusiesen en práctica diferentes políticas supervisoras para favorecer a sus entidades nacionales. Asimismo, la referida situación crítica también permitió comprobar como el ámbito y efectos de las crisis bancarias no son meramente nacionales, si no que la internacionalización del negocio bancario, en especial su comunitarización, lleva a la superación de las fronteras políticas y al contagio y repercusión en entidades que podían considerarse «sanas». A su vez, volvía a hacer acto de presencia otra de las indeseadas constantes que, históricamente, aparecen en los procesos de crisis financiera: la necesidad de recurrir a fondos públicos para el reflotamiento de las entidades de crédito.

Por todo ello, a partir de 2012, las instituciones comunitarias iniciarían trabajos para profundizar en la armonización de la materia, a través de la denominada Unión Bancaria, que ha de asentarse en una serie de elementos fundamentales, comúnmente conocidos como pilares¹, entre los que destaca la implantación de un Mecanismo Único de Supervisión (en adelante MUS) a escala comunitaria.

Por lo que respecta a esta área supervisoras, la aprobación del 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, ha supuesto un cambio fundamental en la dinámica y práctica de las responsabilidades supervisoras. Así, se produce la traslación de una supervisión que, históricamente y hasta ese momento, se había llevado a cabo por entidades nacionales (el Banco de España en el caso patrio), a favor instancias supranacionales. La principal novedad pasa por asignar la función de supervisor bancario directo al Banco

1. Pueden enumerarse cuatro pilares de la Unión Bancaria: un Código Normativo Único, para hacer frente a una normativa dispersa y con notables divergencias; un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), para limitar las diferencias en aplicación de la normativa; un Mecanismo Único de Resolución (MUR), sistema a escala comunitaria para hacer frente a las crisis de entidades de crédito que no sean viables, partiendo de criterios comunes y con minimización de compromiso de fondos públicos y, por último, un Fondo de Garantía de Depósitos Único (FGDU), que sirva para unificar coberturas y mutualizar los riesgos a escala europea.

Central Europeo (en adelante, BCE), que a partir de este momento viene a completar sus competencias en materia de política monetaria con funciones de supervisión microprudencial.

La propuesta inicial de reglamento para el Mecanismo Único de Supervisión pretendía la inclusión bajo responsabilidad supervisora del Banco Central Europeo de toda entidad de crédito de la zona euro², con vistas a evitar la segmentación del sistema bancario y garantizar una supervisión homogénea. Pese a que ese fuera el deseo inicial de las instituciones comunitarias y algunos Estados miembros, el reglamento que siguió a tal propuesta rebajaría el ámbito de actuación del BCE. El mismo se reduciría a las entidades que no se consideraran menos significativas de acuerdo con una serie de parámetros normativos, generando una paralela preocupación sobre la uniformidad de la supervisión dentro de la Eurozona.

Esta solución de compromiso pretende mantener las competencias nacionales sobre las entidades de menores dimensiones, y limitar las labores del Banco Central Europeo a aquellos sujetos que, por sus dimensiones y actividades transfronterizas, sean susceptibles de generar mayores efectos desestabilizadores.

Sin embargo, también ha de plantearse la cuestión sobre qué ocurrirá en los Estados miembros cuya moneda es distinta del euro. En estos supuestos, no es que se discuta sobre en qué nivel sus entidades han de supervisarse por el BCE o por las autoridades nacionales, sino que directamente las mismas no se encuentran integradas en el MUS en ningún grado.

Así las cosas, se limita en gran manera el ámbito de aplicación del MUS, al encuadrarse obligatoriamente en él los Estados miembros cuya moneda es el euro, y quedar al margen los Estados miembros con una moneda propia. Si bien, pese a esta limitación de partida, se ha entendido que el ejercicio de las labores supervisoras por una única instancia de nivel comunitario puede aportar beneficios desde el punto de vista de la integridad y de la uniformidad de la supervisión, lo que reforzaría la estabilidad financiera³. Es por ello que, para ampliar al máximo su ámbito, el Mecanismo Único de Supervisión había de quedar abierto a Estados no integrados en la Eurozona⁴, siempre y cuando estos

2. Punto 4.1.2 de la propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial, confirmado por el punto 1.5 del Informe emitido por el BCE sobre la citada propuesta de Reglamento del Consejo, con fecha 27 de noviembre de 2012.

3. Así, durante las negociaciones sobre el texto, se amplió el ámbito de aplicación. Se pasaría de una definición inicial en la que se identificaba Estado participante en el MUS con Estado miembro cuya moneda es el euro (Artículo 2.1 de la Propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, elaborada por la Comisión el 12 de septiembre de 2009), a una en la que se define al participante como Estado miembro cuya moneda es el euro o ha suscrito una cooperación estrecha (Artículo 2.1 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013).

4. Considerando n.º 42 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

cumplieran una serie de requisitos. Requerimientos que abarcan desde el respeto a las orientaciones y recomendaciones del Banco Central Europeo, al suministro de información, o a la obligación de adaptar la legislación nacional al mecanismo de supervisión comunitario⁵.

La figura jurídica escogida para permitir la adhesión facultativa al MUS, por parte de los Estados miembros que no tienen el euro por moneda oficial, es el denominado procedimiento de cooperación estrecha. Institución esta que habilita para el acceso a la supervisión de nivel comunitario, con un régimen que cuenta con diversas especialidades y que se basa en la voluntariedad. Voluntariedad que abarca tanto la entrada a la estructura como la salida de la misma. Este carácter facultativo contrasta con la situación del BCE, que quedará obligado a establecer la cooperación cuando se cumplan las condiciones y requisitos previstos, existiendo una suerte de derecho de los Estados miembros a la cooperación estrecha, sin margen de discrecionalidad del BCE⁶.

Pese a que en la doctrina no encontremos un análisis minucioso del carácter de los procedimientos de cooperación estrecha, sí puede deducirse cuál es el principal efecto jurídico de los mismos⁷. Y este no es otro que la conversión de cualquier Estado miembro ajeno al euro en un Estado miembro participante en el MUS, aplicándose, eso sí, unas especialidades y limitaciones que caracterizarán su particular régimen jurídico⁸.

A su vez, de no optarse por la integración plena en el MUS a través de esta figura, se prevé el recurso a otros instrumentos de colaboración de menor intensidad, como son los memorandos de entendimiento entre el BCE y las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros no participantes⁹. En dichos memorandos se establece el modo en que cooperarán para el ejercicio de sus respectivas funciones tanto el BCE como las autoridades nacionales implicadas, clarificando los puntos de fricción que fue-

-
5. OLESTI RAYO, Andreu (2014): «La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 48, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 403-442, pág. 433.
 6. Puede deducirse lo anterior del texto del considerando n.º 42 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 que establece que: «El BCE debe poder establecer una cooperación estrecha con las autoridades competentes de los Estados miembros cuya moneda no es el euro. Debe estar obligado a establecer la cooperación cuando se cumplan las condiciones previstas en el presente Reglamento».
 7. En este sentido destacar, aunque escuetas, las orientaciones de DUMITRESCU, Adrian Dorel (2017): «Banking Union: Doctrinal Considerations on the Legal Nature of the ECB's Close Cooperation with Non-Euro Area Member States», *Journal of International Banking Law & Regulation*, núm.32, Sweet and Maxwell, pp. 1-2.
 8. WITTE, Andreas (2014): «The Application of National Banking Supervision Law by the ECB: Three Parallel Modes of Executing EU Law», *Maastricht journal of European and comparative law*, núm. 21, Maastricht University, pp. 89-109, pág. 95.
 9. GARCÍA-ALVAREZ GARCÍA, Gerardo (2016): «La supervisión por el Banco Central Europeo de las Entidades de Crédito Españolas» en BAÑO LEÓN, José María (Coord.) *Memorial para la reforma del Estado Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Tomo III, pp. 2355-2379, pág. 2363.

ran potenciales generadores de conflictos¹⁰. Siendo la principal limitación, y a la vez carácter, con la que cuenta esta vía, el hecho de que la misma no permita al BCE ejercer directamente las labores previstas en el MUS. La suscripción de estos acuerdos programáticos es voluntaria, salvo que en el Estado miembro no participante se sitúe alguna entidad de importancia sistémica a escala mundial, requiriéndose a su vez un examen y revisión periódica de tales memorandos para su control y mejora¹¹.

II. LOS PROCEDIMIENTOS DE COOPERACIÓN ESTRECHA

Referido lo anterior, este artículo pretende realizar un breve análisis de los procedimientos de cooperación estrecha, mediante una aproximación a su establecimiento, régimen, efectos y extinción. Asimismo, también se observará el atractivo e incidencia real de la figura, y su potencial aplicabilidad.

En este sentido, por lo que respecta a los aspectos fundamentales de la regulación de la institución a analizar, los mismos se recogen en el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013. Habiendo sido el mismo objeto de desarrollo en el Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas, y, en lo relativo a sus aspectos más procedimentales, en la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014, sobre la cooperación estrecha con las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros participantes cuya moneda no sea el euro (BCE/2014/5)¹².

1. SOLICITUD DE COOPERACIÓN Y EVALUACIÓN

Para iniciar el procedimiento de cooperación estrecha se requiere una declaración de voluntad recepticia y formal por parte del Estado miembro no participante interesado, que habrá de notificarse tanto al resto de Estados miembros, como a la Comisión, al BCE y a la Autoridad Bancaria Europea. Dicha notificación, presentada de acuerdo con un modelo preestablecido¹³, habrá de remitirse con al menos cinco meses de antelación

10. Los memorandos se regulan en el artículo 3.6 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, y parte del contenido que pueden contener se recoge en el considerando n.º 14 de la misma norma: «Entre otras cosas, el memorando de acuerdo clarificaría la consulta relativa a decisiones del BCE con efectos en filiales o sucursales establecidas en el Estado miembro no participante cuya empresa matriz esté establecida en un Estado miembro participante, y la cooperación en situaciones de emergencia, incluidos mecanismos de alerta temprana de conformidad con los procedimientos establecidos en la legislación pertinente de la Unión».

11. La conclusión de memorandos es voluntaria, por más que la misma se estime conveniente tanto en el considerando n.º 14, como en el artículo 3.6, ambos del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

12. El marco jurídico se esboza en la página 50 del *Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE*, de marzo de 2017.

13. Existe un modelo formal para solicitar la cooperación estrecha, contenido en el ANEXO I de la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5), vía remisión del artículo 2.1 del mismo texto.

respecto de la fecha a partir de la cual el Estado miembro no participante pretenda integrarse en el MUS¹⁴. Y ello con vistas a permitir un análisis pausado de la solicitud, y a dar un margen temporal para operar los cambios que se estimen oportunos.

Las solicitudes de establecimiento de cooperación estrecha han de cumplir una serie de requisitos y cuentan con un contenido tasado, debiendo acompañarse también de diversos documentos adjuntos¹⁵. En este sentido, la solicitud deberá incluir un compromiso de que la autoridad nacional competente del Estado implicado observará las instrucciones, orientaciones o solicitudes que remita el BCE desde que se inicie la cooperación estrecha. Obligándose también, dicha autoridad nacional, a facilitar todo dato o información sobre las entidades supervisadas que permita llevar a cabo las funciones de clasificación y análisis por parte del BCE, y a poner a disposición del mismo todo dato adicional requerido para evaluar la solicitud, sea o no confidencial.

Asimismo, se acompañará a la solicitud un compromiso de que el Estado miembro solicitante adaptará y adoptará la legislación nacional pertinente, a fin de garantizar la fuerza vinculante y la ejecutabilidad de los actos del BCE en su territorio, y también para establecer la obligación de que la autoridad nacional competente adopte las medidas que sean requeridas por el BCE respecto de las entidades supervisadas. Lo anterior deriva del hecho de que el BCE no puede actuar directamente en relación con las entidades establecidas en esos países, dado que no tiene potestades fuera de la zona euro¹⁶. Así las cosas, el BCE habrá de recurrir a las autoridades nacionales como herramientas para la aplicación material de sus designios.

También se adjuntará al requerimiento una copia del proyecto de legislación nacional a modificar referida, y su traducción al inglés, así como la promesa de notificar al BCE de forma inmediata la entrada en vigor de esta legislación. La confirmación de que la normativa se ha adaptado efectivamente en los extremos requeridos se realizará mediante modelo prefijado¹⁷. Junto con dicha confirmación se incluirá un dictamen jurídico que avale que, de acuerdo con tal legislación, los actos que adopte el BCE en materia supervisora serán vinculantes y ejecutables en el Estado miembro. Quedando, al mismo tiempo, la autoridad nacional obligada a aplicarlos y a respetar las instrucciones, solicitudes, orientaciones o medidas específicas o generales emitidas por el BCE respecto de las entidades supervisadas.

14. Plazo recogido en el artículo 2.2 de la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

15. Contenido y documentos plasmados en el artículo 7.2 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, y, con mayor precisión, en el artículo 3 de la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

16. Documento, *Preguntas y respuestas para la consulta pública sobre el proyecto del BCE de reglamento marco del MUS*, Banco Central Europeo, Fráncfort del Meno, pág. 9. (Accesible a través de: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/framework/ssm-consultation-qa.es.pdf?5c3df58be6946a30fa2cec38e47db0b6>) (Último acceso el 18 de octubre de 2017)

17. La confirmación tendrá lugar mediante envío del documento contenido en el ANEXO II de la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5), en virtud del artículo 3.2.c) de la misma.

Recibida la solicitud de cooperación estrecha, y pudiendo solicitar toda información complementaria que considere oportuna, el BCE procederá a realizar una evaluación de la misma¹⁸. En particular se verificará si la legislación nacional permite una eficaz implementación de los actos y medidas del BCE, atendiendo particularmente a la aplicación práctica de dicha legislación y no solo a elementos y criterios formales. También se determinará si la información y evaluación remitida acerca de las entidades de crédito supervisadas es creíble y suficiente para permitir su clasificación como significativas o menos significativas. Estableciéndose, a su vez, que será necesaria una evaluación global posterior en caso de que la calidad y metodología empleadas por la autoridad nacional no cumplan con los estándares del BCE, o se hayan producido cambios sustanciales en las supervisadas desde la evaluación nacional.

En un plazo máximo de tres meses desde la recepción de la confirmación por la que se comunica la adaptación de la normativa nacional, o en su caso desde que se reciba la información complementaria que se hubiera solicitado, el BCE emitirá una propuesta preliminar de inclusión o no el MUS. Esta evaluación preliminar se comunicará al Estado miembro solicitante, que podrá expresar su opinión sobre la misma en el plazo de los 20 días siguientes a la puesta en conocimiento¹⁹. En cualquier caso, tanto la propuesta provisional como las alegaciones formuladas serán totalmente confidenciales.

De entenderse cumplidos los requisitos exigidos, finalizada en su caso la evaluación global pertinente, y presentada la confirmación de adaptación de la normativa nacional, el BCE emitirá una decisión de establecimiento de la cooperación estrecha. En tal decisión se indicarán diversos pormenores, como las concretas vías para la transferencia de funciones supervisoras al BCE o las fechas específicas de traspaso de responsabilidades. Si, por el contrario, se concluye que el Estado miembro no cumple con las condiciones requeridas, o si no se recibe la información solicitada para llevar a cabo la evaluación en el año siguiente a la notificación de la solicitud de colaboración, se adoptará una decisión de rechazo de la cooperación estrecha.

Por lo que respecta a la decisión sobre el establecimiento de la cooperación, la misma se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea y será aplicable a los catorce días de tal publicación. Por el contrario, deberá entenderse que las decisiones denegatorias no han de ser objeto de publicación²⁰.

18. La evaluación se realiza de acuerdo con lo dispuesto en la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5), más concretamente en sus artículos 4 y 5, por remisión expresa del artículo 106 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS.

19. Posibilidad de formular alegaciones contenida en el artículo 4.4 de la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

20. La obligación de publicar en el DOUE las decisiones sobre establecimiento de cooperación estrecha se recoge en los artículos 7.3 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y 5.5 de la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5). Dicha publicidad parece centrarse en las decisiones confirmatorias. En caso de denegación, la decisión habrá de entenderse confidencial atendiendo a varios motivos, tales como la lógica de las negociaciones secretas llevadas a cabo, los perjudiciales efectos que sobre la reputación del Estado miembro

No existe un elevado margen de discreción del BCE al adoptar la decisión acerca de si un determinado Estado miembro puede unirse al MUS, estando el mismo obligado a confirmar la solicitud de adhesión en caso de que se cumplan los requisitos exigidos²¹. Nos encontramos frente a una potestad de tipo reglado²², cuyo carácter derivaría del interés existente en que se amplíe el ámbito de aplicación de la supervisión comunitaria, que da lugar a una suerte de derecho a la adhesión por parte de los Estados miembros no participantes. Esto no significa, por supuesto, que el BCE no tenga capacidad de analizar críticamente la información y legislación del Estado optante, pero sí supone que toda decisión al respecto haya de ser motivada²³, no cabiendo juicios basados en la mera oportunidad.

Al mismo tiempo, conviene señalar que la adhesión al MUS supone el automático acceso a otra sección del engranaje que de la Unión Bancaria²⁴. Nos referimos a la integración en el Mecanismo Único de Resolución que, de hecho, ha sido señalado por algunos autores como la auténtica herramienta que justifica el alta en el proceso de convergencia bancaria de la Unión²⁵. El MUR permite una mutualización de los riesgos de crisis bancaria y consigue una mayor separación de los intereses políticos de cada Estado miembro. No obstante, debe tenerse en cuenta que los beneficios que genera para cada Estado varían en gran medida en función de distintos factores, lo que haría que las ventajas enunciadas jugaran de forma desigual²⁶.

podría tener la negativa y el contenido de los artículos antecitados, referidos a «decisiones de establecimiento de cooperación estrecha» en general (artículo 5.5 de la Decisión).

21. Además del considerando n.º 42 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, que recoge la obligación de establecer la cooperación estrecha si se cumplen los requisitos, tal vinculación puede extraerse de las formas imperativas recogidas en el artículo 7.2 del mismo Reglamento: «*La cooperación estrecha entre el BCE y la autoridad nacional competente de un Estado miembro participante cuya moneda no sea el euro se establecerá, mediante una decisión adoptada por el BCE, cuando se cumplan las condiciones siguientes*» o en el artículo 5 de la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5): «*Si concluye sobre la base de la información facilitada por el Estado miembro solicitante que este cumple las condiciones (...) adoptará en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 una decisión de establecimiento de cooperación estrecha dirigida al Estado miembro solicitante*».
22. Sobre la calificación de los actos y potestades como reglados y discrecionales, así como sobre las vías para su control, se remite al amplísimo debate doctrinal del que son muestra, entre otros, los tradicionales estudios de: BACIGALUPO SAGGESE, Mariano (1997): *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales a su atribución*, Marcial Pons, Madrid; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1994): *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid; PAREJO ALFONSO, Luciano José (1991): *Crisis y renovación del Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid o SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1994): *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid.
23. Artículo 5.4 de la Decisión del Banco Central Europeo, de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).
24. Está previsto, asimismo, que se produzca adhesión automática al Fondo de Garantía de Depósitos Único, cuando este se encuentre operativo.
25. Así lo mantienen SCHOENMAKER, Dirk y SIEGMANN, Arjen (2013): «Winners of a European Banking Union», publicado en *VoxEU CEPR's Policy Portal*, 27 de febrero, Centre for Economic Policy Research. (Accesible en: <http://voxeu.org/article/winners-european-banking-union>) (Último acceso el 18 de octubre de 2017)
26. En el estudio desarrollado por SCHOENMAKER, Dirk y SIEGMANN, Arjen (2013), se observa como el tamaño relativo del sector bancario y su exposición a las crisis son variables determinantes

2. OBLIGACIONES ADQUIRIDAS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

Una vez exista decisión del BCE favorable al establecimiento de la cooperación estrecha, y se disponga el inicio de la misma, el BCE procederá a ejercitar las funciones supervisoras que le son encomendadas por el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 en relación con las entidades de crédito y grupos supervisados establecidos en tal Estado miembro²⁷.

Si bien, se establecen algunas especialidades en el funcionamiento del mecanismo, que podrá calificarse como mixto, en tanto en cuanto el BCE no tiene competencias directamente aplicables sobre las entidades de crédito de los Estados miembros ajenos al euro. Se requerirá, por tanto, de la colaboración de las autoridades nacionales para ejercitar de forma efectiva la supervisión²⁸. Así, respecto de las entidades o grupos supervisados significativos o menos significativos establecidos en Estados que hayan concluido una cooperación estrecha, el BCE y las autoridades nacionales competentes de dichos Estados se encontrarán en una situación comparable, que no idéntica, a la existente para entidades o grupos con sede en la Eurozona²⁹.

Al no disponer el BCE de competencias de tipo directo el mecanismo ordinario de emisión y aplicación de actos se altera y adapta³⁰. De este modo, el BCE no emitirá actos vinculantes que desplieguen directamente efectos sobre las entidades supervisadas. Por el contrario, la institución de la Unión procederá a comunicar su parecer a la autoridad nacional, para que sea esta quien adopte y aplique las medidas oportunas para convertir en eficaces las disposiciones del supervisor comunitario. La autoridad nacional se encargará de que el BCE disponga de toda la información necesaria para que, mediante el procedimiento ordinario bifásico de adopción de acuerdos, puedan emitirse no solo decisiones, sino también instrucciones, solicitudes u orientaciones. Disposiciones diversas estas que habrán de impulsar las autoridades nacionales, todo ello siempre dentro del ámbito de las funciones y competencias propias del MUS. Cabría utilizar como símil el procedimiento de transposición de las directivas comunitarias, que exige de un acto nacional formal que incorpore al ordenamiento nacional lo dispuesto en la norma comunitaria. Con la diferencia, claro, de que en estos supuestos no existe ningún tipo de efecto

para concluir sobre los beneficios aportados por la integración en el MUR. De acuerdo con estos autores, los Estados del euro más favorecidos serían España y Holanda, con una situación opuesta a la de Francia y Alemania, que serían los perjudicados en mayor medida. Por lo que respecta a los Estados no participantes, Reino Unido, Suecia y Dinamarca obtendrían un mayor provecho de integrarse en el MUR, mientras que República Checa, Rumanía y Polonia verían limitados los beneficios.

27. De acuerdo con el artículo 107.1 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS.
28. VERHELST, Stijn (2013): «Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the point of no return for Europe's Banking Union», *Egmont Paper*, núm. 58, Royal Institute for International Relations, pp. 1-57, págs. 25-26.
29. La situación es de comparabilidad y no de identidad, como establece el artículo 107.2 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS.
30. La regulación y adaptación del régimen ordinario se contienen en la PARTE IX (artículos 106 y ss.) del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS, denominada procedimientos para la cooperación estrecha.

directo, y la instrucción a transponer será de forma habitual lo suficientemente concreta como para no dotar de libertad a la autoridad nacional destinataria.

Como en el supuesto ordinario, las competencias directas del BCE se extenderán a las entidades de crédito y grupos que se califiquen como significativos, siendo necesario que se otorgue expresamente tal calificación. Para proceder a determinar si estamos en presencia de una entidad o grupo significativo se aplicarán «*mutatis mutandis*» las normas generales sobre clasificación³¹. Con la especialidad de que, cuando se exija una decisión del BCE en la materia, se sustituirá la misma por unas instrucciones dadas a la autoridad nacional, que será quien efectivamente emita la decisión dirigida a la entidad o grupo supervisados de acuerdo con dichas instrucciones.

Por lo que respecta al ejercicio de la supervisión sobre las entidades o grupos que se entiendan significativos, se aplicarán, haciendo los cambios necesarios, las normas generales establecidas para la supervisión de entidades significativas de Estados miembros de la Eurozona. Así, si el BCE entiende que ha de tener lugar alguna actuación, el mismo dirigirá a la autoridad nacional una instrucción general o específica, una solicitud o una orientación, exigiendo la emisión de una decisión supervisora sobre la entidad concernida³².

A su vez, en los que se refiere a las labores de investigación, las autoridades nacionales remitirán al BCE toda información relevante para la supervisión. Al mismo tiempo, se designará para las tareas operativas un Equipo Conjunto de Supervisión dirigido por un coordinador, representante del BCE, y en el que existirá un subcoordinador de la autoridad nacional, que será quien esté en auténtico contacto y actúe en relación con la entidad, siempre respetando las instrucciones del coordinador³³. Para el ejercicio y desarrollo de las competencias investigadoras se aplicarán también las normas generales, con la particularidad de que las concretas diligencias y medidas no se decidirán directamente

31. Especialidades recogidas en el artículo 110 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS.

32. Se establece que el BCE podrá dirigir instrucciones, solicitudes u orientaciones a las autoridades nacionales, de acuerdo con el artículo 108.1 Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS. Sin embargo, no se define el régimen y caracteres de tales figuras, por lo que habrá de estarse a su concreto contenido para tratar de determinar su naturaleza y efectos. En cualquier caso, y pese a que sería deseable una definición normativa expresa, las instrucciones, por definición, deberían tener un efecto vinculante, siendo las orientaciones parámetros de actuación más laxos, y las solicitudes requerimientos para el desarrollo de concretas conductas.

33. Especialidades respecto a los Equipos Conjuntos de Supervisión contenidas en el artículo 115.3 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS. Recuérdese que, ante la carencia de medios personales del BCE, la supervisión diaria de las entidades significativas está a cargo de los Equipos Conjuntos de Supervisión (ECS o, por sus siglas en inglés, JST). Dichos equipos están integrados por personal del BCE y de las autoridades nacionales de los países en los que están radicadas las entidades de crédito significativas supervisadas. Cada ECS está dirigido por un coordinador perteneciente al BCE, que es responsable de la ejecución de las tareas y actividades de supervisión, y un subcoordinador por cada autoridad nacional implicada, responsable de las áreas temáticas o geográficas de supervisión.

por el BCE, sino que se aplicarán mediante instrumentos de la autoridad nacional que, eso sí, seguirá instrucciones del BCE³⁴. En cualquier caso, siempre ha de garantizarse la participación en calidad de observadores de los empleados del BCE, designados al efecto, durante cualquier investigación.

En lo referido a las entidades de crédito o grupos menos significativos, serán de aplicación igualmente las normas básicas reguladoras de la materia. Cuando el BCE sea competente materialmente para ello podrá formular instrucciones generales, solicitudes u orientaciones a las autoridades nacionales³⁵, que derivarán en decisiones de las mismas. En este sentido, podemos referirnos singularmente a la posibilidad de avocación por parte del BCE para supervisar de forma puntual a una entidad o grupo calificados como menos significativos³⁶, o a la eventual imposición de medidas, referidas a concretas entidades o categorías de las mismas, para permitir una armonización que garantice una cierta coherencia de los resultados de la supervisión³⁷, así como a la potencial evaluación en mayor detalle de aspectos concretos de los procedimientos supervisores³⁸.

También se plantean especialidades en otros apartados, como pudieran ser los referidos a procedimientos comunes, instrumentos macroprudenciales o sanciones, siendo

-
34. A las competencias de investigación, que se estudiarán en punto específico, se refiere el artículo 114 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS.
 35. Vuelve a surgir un problema interpretativo al no recogerse una definición de los distintos instrumentos de los que dispone el BCE: instrucciones generales, solicitudes u orientaciones. En este caso, para entidades menos significativas, se excluyen las instrucciones específicas, pudiendo ser solo generales, de acuerdo con el artículo 108.2.b) del Reglamento (UE) n.º 1024/2013. No se establece una distinción normativa entre ambas instrucciones, por lo que la diferencia habría de recaer bien en su nivel de detalle, o bien en su ámbito de aplicación singular o plural. Los problemas de claridad se acentúan, pues el artículo 108.2.b) referido habla de instrucciones generales u orientaciones y, acto seguido, el 117.2 del mismo texto amplía las herramientas al recoger tanto las instrucciones generales y las orientaciones, como las solicitudes. La falta de definiciones en la norma para los diversos tipos de comunicaciones que puede emitir el BCE, y las contradicciones detectadas, aconsejan que se juzgue para cada caso concreto si se actúa dentro del marco competencial y con qué contenido y nivel de exigencia, sin recurrir a categorías abstractas que pueden resultar más controvertidas que clarificadoras.
 36. Tal posibilidad, prevista en el artículo 3.5.b) del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, no se encuentra expresamente excluida para los supuestos de cooperación estrecha. Por lo tanto, en atención a la aplicación del régimen general con las solas especialidades que se prevean, la vía ha de entenderse posible.
 37. Previsión del artículo 117.2 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS, que, aun sin recogerlo expresamente, se refiere a lo dispuesto en el artículo 6.5.a) del Reglamento (UE) n.º 1024/2013. Tal precepto permite al BCE emitir instrucciones para que las autoridades nacionales adopten decisiones acerca de la supervisión de entidades de crédito menos significativas, en el ámbito de los poderes del 16.2 del mismo Reglamento (UE) n.º 1024/2013 (fondos propios, estructuras, riesgos, liquidez...), para lograr una mayor congruencia de la actuación supervisora.
 38. Previsión contenida en el artículo 117.3 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS, que enlaza con lo previsto en el artículo 6. 7.c). ii) del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

elemento común caracterizador la remisión de instrucciones por el BCE a la autoridad nacional para que sea esta quien adopte una decisión en la materia³⁹.

Así, cuando en un procedimiento de autorización, revocación de autorización o control de una adquisición de participaciones significativas, se establezca que el BCE debe dirigir una decisión a la entidad supervisada, el BCE, en vez de dirigirla a tal entidad, la vehiculará a través de la autoridad nacional para que sea esta la que adopte una decisión de acuerdo con sus instrucciones. Cuando, por el contrario, sea la autoridad nacional la que haya de remitir un proyecto de decisión, de acuerdo con el régimen ordinario, se entenderá que ha de presentar un proyecto de decisión al BCE, que se concretará no en una decisión, sino en unas instrucciones a implementar.

Lo mismo se predica cuando el BCE entienda que han de aplicarse requisitos más estrictos en lo que respecta a los colchones de capital o la aplicación de medidas más rigurosas para subsanar riesgos sistémicos o macroprudenciales. En estos casos, deberá remitirse una instrucción general o específica, solicitud u orientación a la autoridad nacional para que esta adopte la correspondiente decisión. Y, de igual manera se obrará en el ámbito sancionador, debiendo dirigirse el BCE a la autoridad nacional cuando se pretenda emitir una decisión relativa a la instrucción o finalización de procedimientos contra entidades que contravinieran el marco regulatorio.

También puede localizarse una especialidad en lo tocante a otro de los elementos más peculiares del MUS, como es la aplicación por parte del BCE del derecho nacional existente en materia de regulación, supervisión y control de la actividad de crédito, cuando el mismo derive de directivas o reglamentos. En este sentido, el BCE también habría de tener en cuenta la normativa nacional de los Estados miembros participantes en régimen de cooperación estrecha, a la hora de emitir instrucciones⁴⁰. Nótese que las directivas y reglamentos en la materia no se refieren solamente a los Estados de la Eurozona, sino que tienen alcance comunitario, por lo que no habría de limitarse a los miembros del euro la observancia por el BCE de las normas de transposición.

En todo caso, sea cual fuere el ámbito de actuación, en las instrucciones, solicitudes u orientaciones que se aprueben se fijará un plazo límite para su aplicación por la auto-

39. Las especialidades en el ámbito de procedimientos comunes, utilización de instrumentos macroprudenciales o procedimiento sancionador, se regulan respectivamente en los artículos 111, 112 y 113 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS.

40. Se muestra favorable a esta interpretación WITTE, ANDREAS (2014), pág. 95. En estos casos resulta coherente la aplicación del derecho nacional por el BCE, prevista en el artículo 4.3 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, pese a que la regulación de los procedimientos de cooperación estrecha solamente se refiera a las funciones contenidas en los artículos 4.1 y 4.2 del referido texto. Y ello porque el citado artículo 4.3 tiene carácter transversal, al referirse a la aplicación del Derecho nacional la vincula al desempeño de «(...) las funciones que le atribuye el presente Reglamento», entre las que se ubican las contenidas en los artículos 4.2 y 4.3. En cualquier caso, habrán de tenerse en cuenta las especialidades derivadas del procedimiento de actuación mixto. Así, el BCE observará el derecho nacional, no para adoptar decisiones, sino para configurar las instrucciones que remitirá a las autoridades nacionales.

ridad nacional competente. Para la fijación de tal plazo se tendrá en cuenta la normativa administrativa y procesal interna del Estado miembro cooperador, sin que el mismo pueda ser inferior a 48 horas, salvo que se requiera una adopción más urgente para evitar daños irreparables⁴¹.

Una vez se haya recibido la notificación remitida por el BCE, la autoridad nacional habrá de adoptar las medidas necesarias sin demora injustificada para, acto seguido, proceder a informar de la pertinente implementación al BCE⁴². No se deja margen de apreciación a la autoridad nacional, que habrá de plegarse a lo dispuesto por el supervisor comunitario. Y ello porque el mecanismo mixto establecido es simplemente fruto de una exigencia jurídica, y no muestra de una auténtica independencia decisora. La única conducta que cabe esperar del supervisor nacional es la de actuar como correa de transmisión, dando efecto a las directrices recibidas de acuerdo con el procedimiento interno establecido. Procedimiento que habrá sido previamente validado por el BCE al evaluar la idoneidad del Estado que pretende integrarse en el MUS. Se genera, pues, un deber de implementación. De hecho, como se verá, se prevé una suerte de medida represivo-sancionadora para los casos en los que se detecte un incumplimiento de este deber de traslación de las instrucciones del BCE a instrumentos nacionales.

3. GARANTÍAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN COOPERACIÓN ESTRECHA FRENTE A LA NO PERTENENCIA AL CONSEJO DE GOBIERNO

Las especialidades del régimen de funcionamiento para la supervisión en el seno del MUS, en el supuesto de Estados miembros ajenos a la Eurozona, no se agotan con los aspectos procedimentales anteriormente descritos.

La estructura básica del mecanismo para la formación de la voluntad del BCE en el ámbito supervisor se concreta en un procedimiento articulado en dos fases, en las que participan dos órganos diferentes. El Consejo de Supervisión, órgano creado en el seno del BCE en el que se integran representantes de las autoridades de todos los Estados miembros participantes⁴³, se encarga de la planificación y ejecución de

41. Plazo fijado en los artículos 7.4 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y 108.4 Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS.

42. No se deja margen para el supervisor nacional, que ha de plegarse a las decisiones del BCE, de acuerdo con los artículos 7.4 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, y 108.5 y 116.1 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS. Se transcribe por su rotundidad el último de los preceptos enumerados: «(...) las ANC en estrecha cooperación adoptarán decisiones relativas a entidades supervisadas significativas o grupos supervisados significativos establecidos en su Estado miembro únicamente con arreglo a las instrucciones del BCE».

43. De acuerdo con el artículo 26.1 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, el Consejo de Supervisión se integra por un presidente, un vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la autoridad nacional competente para la supervisión por cada Estado miembro participante en el MUS. A su vez, en el mismo precepto se prevé expresamente que, en el habitual caso de que la autoridad nacional competente para la supervisión no sea el banco central, pueda asistir a las reuniones del órgano también el representante del banco central. Si bien, en

las funciones atribuidas a la institución comunitaria en materia de supervisión, pero sin una capacidad última de decidir, que se hace recaer en el Consejo de Gobierno. Así, se establece un sistema de decisión bifásico⁴⁴, comúnmente denominado como procedimiento de no objeción⁴⁵. En su seno, el Consejo de Supervisión elaborará, en el ámbito supervisor, proyectos de decisión que se elevarán al Consejo de Gobierno quien, acto seguido, procederá a objetar expresamente o confirmar, expresa o tácitamente, tales proyectos de decisión.

En la configuración resultante, en consecuencia, el Consejo de Supervisión no se sitúa en igualdad de condiciones respecto del Consejo de Gobierno. Más bien al contrario, la situación del Consejo de Supervisión es de dependencia o sumisión, siendo el Consejo de Gobierno quien formalmente ejerce las funciones supervisoras⁴⁶.

Teniendo en consideración que los Estados no integrados en la Eurozona no están representados en el Consejo de Gobierno del BCE⁴⁷, efectivo órgano decisor, hasta la efectiva adopción del euro, se incluyen garantías adicionales en el proceso de toma de decisiones supervisoras. Se prevé, también, incluso la posibilidad de abandono del mecanismo. Las singularidades que se enunciarán han de entenderse vinculadas a la particular situación en la que se encuentran los Estados miembros que concluyen una cooperación estrecha sin tener el euro por moneda, decayendo tales especialidades cuando desaparezcan las circunstancias que las justifican. Dichas medidas excepcionales tampoco deben suponer en ningún caso precedente para otros ámbitos de actuación de la Unión⁴⁸.

estos casos, ambos representantes del mismo Estado miembro serán considerados colectivamente como uno solo a efectos de voto.

44. Para comprender de forma sencilla el procedimiento, a través del recurso a esquemas visuales, se recomienda el acceso al diagrama contenido en la Figura 2, de la página 15, de la Guía de Supervisión Bancaria, elaborada por el Banco Central Europeo en septiembre de 2014, y publicada en Fráncfort del Meno. (Accesible a través del siguiente enlace: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.es.pdf?853e94dc49b7c1a9598a-96d50594ab3e>) (Último acceso el 18 de octubre de 2017)
45. Caben diversas denominaciones para el procedimiento, como procedimiento de no objeción, procedimiento de aprobación tácita o, como viene a denominarse en el considerando n.º 1 de la Decisión (UE) 2015/716 del BCE, de 12 de febrero, por la que se modifica el Reglamento Interno del BCE: «procedimiento de aprobación por silencio positivo».
46. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis (2013): «Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva Unión Bancaria y Apuntes para su solución», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 63, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, pp. 79-114, pág. 104.
47. En el Consejo de Gobierno del BCE se integran únicamente los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, de acuerdo con el artículo 283 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y con el 10.1 del Protocolo n.º 4 Anejo al Tratado de Funcionamiento sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.
48. Las herramientas con las que se dota a los Estados miembros participantes cuya moneda no es el euro son excepcionales, y no pueden servir como patrón interpretativo para otros supuestos, según se establece en el considerando n.º 43 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

Las particularidades anunciadas se refieren a supuestos de surgimiento de conflictos entre el BCE y el Estado miembro no adherido al euro⁴⁹, que darán lugar a lo que denominaremos procedimientos de desacuerdo. Dichas disensiones pueden surgir en dos momentos distintos dentro del procedimiento de toma de decisiones bifásico propio del MUS. Bien cuando el Estado miembro no esté de acuerdo con un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, o bien cuando discrepe con el Consejo de Gobierno respecto de la presentación por el mismo de una objeción a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión. Para las dos situaciones enunciadas vienen a preverse procedimientos y consecuencias diversas.

En primer lugar, nos centraremos en lo atinente al primero de los supuestos. En atención al mismo, cuando un Estado miembro participante no integrado en el euro esté en desacuerdo con un proyecto de decisión elaborado por el Consejo de Supervisión⁵⁰, podrá poner su disconformidad en conocimiento del Consejo de Gobierno.

Como paso previo, el BCE habrá de informar a las autoridades nacionales en régimen de cooperación estrecha de cualquier proyecto de decisión en relación con entidades o grupos establecidos en los Estados a los que estas autoridades representan. Tal notificación tiene por fundamento que, en caso de desacuerdo respecto de tales proyectos, los Estados implicados puedan iniciar el específico procedimiento previsto. De surgir la controversia, la autoridad nacional comunicará su oposición por escrito y de forma motivada al Consejo de Gobierno en los cinco días hábiles siguientes a la recepción del proyecto de decisión. Recibida la notificación, el presidente del BCE pondrá el desacuerdo en conocimiento tanto de los miembros del Consejo de Gobierno como del Consejo de Supervisión.

A continuación, el Consejo de Gobierno, valorando los motivos aducidos por la autoridad nacional, decidirá sobre el asunto en el plazo de cinco días hábiles. En tal plazo el órgano indicará si procederá a objetar o no el proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, e incluirá motivación específica sobre los argumentos empleados por el sujeto discordante. Se comunicará por escrito la determinación tomada en esta suerte de procedimiento incidental al Estado miembro implicado. De no atenderse el Consejo de Gobierno a lo solicitado por la autoridad nacional, el Estado miembro implicado podrá solicitar al BCE el fin de la cooperación estrecha con efectos inmediatos, dejando de estar vinculado por la decisión definitiva sobre el proyecto de decisión que se adoptaría por el Consejo de Gobierno en el momento directamente posterior⁵¹.

49. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2016), pág. 2366.

50. Esta primera alternativa con la que cuentan los Estados miembros que han establecido una cooperación estrecha se prevé en los artículos 7.8 y 26.8 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, contando con un mayor desarrollo en el artículo 118 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS y en el 13octies.3 de la varias veces modificada Decisión del BCE, de 19 de febrero de 2004, por la que se adopta el Reglamento interno del BCE (BCE/2004/2).

51. Recuérdese que, de acuerdo con el procedimiento ordinario de toma de decisiones, el Consejo de Gobierno puede objetar los proyectos de decisión en un breve plazo, entendiéndose confirmados los mismos en ausencia de tales objeciones. El procedimiento incidental, en el que se dirime el desacuerdo, se ubica en el periodo que media entre la proposición del proyecto de de-

Mayor complejidad procedimental reviste la segunda de las posibilidades excepcionales de defensa con las que cuentan estos Estados miembros ajenos al euro. La misma consiste en la formulación de un desacuerdo respecto de una objeción del Consejo de Gobierno, referida a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión⁵².

El BCE tiene, también en este caso, la obligación de informar a las autoridades nacionales competentes en régimen de cooperación estrecha sobre cualquier objeción que plante el Consejo de Gobierno sobre proyectos de decisión, que afecten a entidades o grupos establecidos en los Estados miembros a los que dichas autoridades representan. Si recibida dicha comunicación los Estados miembros afectados están en desacuerdo con la misma habrán de notificar tal controversia por escrito y de forma motivada al Consejo de Gobierno, teniendo para ello un plazo de cinco días hábiles desde la recepción de la objeción. Una vez se produzca la notificación, el presidente del BCE informará sobre el desacuerdo tanto a los miembros del Consejo de Gobierno como a los del Consejo de Supervisión. Como puede observarse, en esta primera parte del procedimiento, el régimen es prácticamente idéntico al de desacuerdos respecto de proyectos de decisión del Consejo de Supervisión, pues varía solamente el momento procesal donde cabe plantear la disputa, que en este caso es posterior.

El Consejo de Gobierno tendrá, a partir de ese momento, treinta días para analizar el desacuerdo, confirmando o retirando su objeción de forma motivada, y expresando los motivos que lo mueven a ello. La decisión confirmando o retirando la objeción habrá de notificarse a la autoridad nacional competente del Estado miembro interesado. De producirse una retirada de la objeción, el proyecto se entenderá automáticamente adoptado a partir de la fecha de retirada, por aplicación de la figura del silencio confirmatorio⁵³.

En caso de que se retire la objeción, como hemos dicho, se entenderá adoptada la decisión y el Estado discordante verá satisfechas sus demandas. Por el contrario, en caso de que el Consejo de Gobierno reitere su parecer, confirmando su objeción al proyecto, la autoridad nacional dispondrá de una herramienta defensiva: dicha autoridad tendrá la posibilidad de notificar al BCE, en cinco días desde que conozca de la confirmación de la objeción, su deseo de no quedar vinculada por la decisión que se adopte ulteriormente tras la modificación del proyecto objetado. Notificación que efectivamente tendrá ese deseado efecto liberatorio. De darse esta comunicación, que pretende evitar la vinculación respecto de la decisión posteriormente aprobada, el BCE estudiará si procede suspender o dar por terminada la cooperación estrecha, tomando una decisión al respecto.

cisión por el Consejo de Supervisión y el fin del plazo del que dispone el Consejo de Gobierno para plantear objeciones. Lo breve de los plazos puede llevar a un solapamiento que exigirá que el Consejo de Gobierno resuelva sobre el desacuerdo en el menor tiempo posible, permitiendo al Estado miembro afectado decidir acerca del fin de la cooperación.

52. Esta segunda posibilidad se recoge en los artículos 26.8 y 7.7 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, contando con un mayor desarrollo en el artículo 119 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS y en el 13octies. 4 del Reglamento Interno del BCE.
53. En el artículo 13octies.4 del Reglamento Interno del BCE se contiene previsión expresa sobre la aprobación del proyecto de decisión planteado por el Consejo de Supervisión en caso de retirada de la objeción, lo que es coherente con el funcionamiento normal del procedimiento de toma de decisiones.

A la hora de valorar si se suspende o elimina la cooperación estrecha con el Estado miembro discordante, el BCE evaluará las implicaciones de su decisión sobre la eficacia de la supervisión, teniendo especialmente en cuenta una serie de factores⁵⁴. Concretamente, se determinará si la suspensión o cese son susceptibles de poner en peligro la integridad del MUS o de tener efectos perniciosos sobre las responsabilidades presupuestarias de los Estados miembros en general y del que ha expresado su desacuerdo en particular. También se analizará si existen medidas de la autoridad nacional interesada que garanticen que las entidades de crédito de su Estado miembro no son objeto de un trato más favorable que las del resto de participantes, y si dichas medidas tienen un efecto equivalente, para la protección de los objetivos del MUS, a la decisión que finalmente se adopte por el Consejo de Gobierno. Ponderados los criterios y consideraciones enunciados el BCE adoptará una decisión, que se remitirá al Estado miembro en cuestión.

Por último, antes de analizar de forma sistemática cuáles son los efectos y causas que ocasionan el cese de la cooperación estrecha, conviene realizar una puntualización. La posibilidad de plantear un desacuerdo respecto de una objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto del Consejo de Supervisión, segunda herramienta de la que dispone el Estado miembro participante no integrado en la zona euro, podría coincidir y confundirse con otro mecanismo de resolución de controversias previsto en la normativa del MUS. La posible duplicidad se suscitara respecto de un eventual procedimiento de mediación, de dirigirse el Estado miembro en desacuerdo también a la Comisión de mediación⁵⁵.

El seguimiento de los dos procedimientos paralelos, uno de mediación y otro de desacuerdo, supondría una ineficiencia en la utilización de recursos. Al mismo tiempo la duplicidad llevaría a resultados contradictorios, derivándose del desacuerdo una confirmación o retirada de la objeción y de la mediación un dictamen que podría inspirar la elaboración de un nuevo proyecto de decisión. Para mitigar estos perniciosos efectos se ha previsto expresamente una solución de prioridad⁵⁶. Así, en caso de que se notifique

54. Los parámetros de evaluación se contienen en el artículo 7.7 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

55. La Comisión de mediación es un órgano creado en el seno del BCE encargado de la mediación sobre cualquier diferencia de punto de vista u opinión, respecto de una objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, especialmente si dicha diferencia tiene por fin garantizar la separación entre las funciones de política monetaria y supervisión. Existiendo una objeción del Consejo de Gobierno, la legitimación para iniciar el procedimiento de mediación corresponderá a las autoridades competentes de los Estados miembros participantes en el MUS, en tanto en cuanto mantengan opiniones diferentes sobre la objeción planteada. La Comisión, analizados los diversos argumentos, elaborará un dictamen no vinculante que remitirá al Consejo de Supervisión y al Consejo de Gobierno, y que contendrá las concretas medidas propuestas para resolver la controversia existente entre ambos. Su régimen básico se contiene en el artículo 25.5 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, y se desarrolla vía Reglamento (UE) n.º 673/2014 del Banco Central Europeo, de 2 de junio de 2014 sobre el establecimiento de la Comisión de mediación y su Reglamento Interno (BCE/2014/26).

56. Encontramos una solución específica a tal conflicto en los artículos 8.4 y 8.6 del Reglamento (UE) n.º 673/2014, sobre el establecimiento de la Comisión de mediación y su Reglamento Interno.

por un Estado miembro participante ajeno al euro un desacuerdo motivado, respecto de una objeción del Consejo de Gobierno, no cabrá que se solicite la mediación sobre la misma objeción. A su vez, en caso de que la mediación se hubiera solicitado de forma previa, si se notifica posteriormente el desacuerdo motivado, se entenderá retirada la solicitud de mediación.

4. SUSPENSIÓN O FIN DE LA COOPERACIÓN

La participación en el MUS a través de una cooperación estrecha no se configura como una situación inamovible, cabiendo tanto la suspensión como la finalización de tal participación en atención a diversas causas y motivos⁵⁷.

En este sentido, cabe estructurar los supuestos de cese de la cooperación estrecha alrededor de tres categorías, de acuerdo con la vía a través de la que se alcanza la efectiva extinción de la participación. Contando una de ellas, además, con la particular figura de la suspensión de la condición de Estado participante. Las referidas categorías agruparían los supuestos de existencia de un derecho del Estado miembro a solicitar el cese, cese por voluntad del Banco Central Europeo y extinción por imperio de la ley.

En cuanto al primer bloque, referido al fin de la cooperación a solicitud del Estado miembro participante, podemos localizar dos supuestos distintos que incluir en el mismo: la terminación derivada de desacuerdo motivado frente a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, y la terminación voluntaria pasados tres años desde la adhesión.

Ambos supuestos comparten un carácter común, como es la obligatoriedad de decretar el fin de la cooperación estrecha por parte del BCE, que quedará vinculado por la petición realizada por el Estado miembro. Cursada la solicitud, el BCE se limitará a adoptar una decisión explicando los efectos del cese e indicando la fecha de entrada en vigor del mismo⁵⁸. Esta vinculación permite que pueda acuñarse una suerte de derecho a la terminación de las relaciones de cooperación estrecha. Derecho del que sería titular todo Estado miembro participante no integrante de la zona euro, y que nacería con la mera concurrencia de los requisitos contenidos en la normativa.

En primer lugar, se hará referencia a la terminación en los supuestos de desacuerdo frente a un proyecto de decisión. Ya se había anticipado que el Estado miembro al que se notifique que no se aprecia su desacuerdo respecto de un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, tendría la oportunidad de poner fin a la colaboración. La comunicación de la voluntad de abandono del MUS, además de evitar que el Estado miembro quede vinculado por la decisión que finalmente se adopte, obligará al BCE a acordar

57. OLESTI RAYO, Andreu (2014), pág.433, ha criticado la plasmación en el mismo precepto de los mecanismos para resolución de controversias y las consecuencias del incumplimiento de obligaciones por parte de las autoridades nacionales.

58. Régimen de las solicitudes voluntarias de terminación contenido en el artículo 6.5 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

efectivamente la extinción de la cooperación⁵⁹. El supervisor comunitario no podrá desviarse de tal petición, por más que no esté conforme con la argumentación plasmada en el desacuerdo.

La misma naturaleza comparte el segundo supuesto, referido al cese voluntario de la cooperación estrecha por el mero transcurso de un plazo. Sobre este particular se establece que, transcurridos tres años desde la publicación en el DOUE de la decisión del BCE por la que se establece la cooperación, el Estado miembro podrá pedir que la misma se dé por terminada⁶⁰. En la petición de terminación habrán de recogerse los motivos que la fundan, incluyendo en su caso las consecuencias adversas que pudieran generarse para las responsabilidades presupuestarias del Estado miembro. Recibida la solicitud el BCE adoptará de forma inmediata la decisión de terminación, indicando la fecha a partir de la cual tal cese es efectivo, dentro de un plazo máximo de tres meses. Para concretar el exacto momento de extinción, con respeto del tope de tres meses, el BCE atenderá a la necesidad de garantizar la eficacia de la supervisión y a los intereses legítimos de las entidades de crédito implicadas.

En ambos casos, la decisión habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea⁶¹ y conllevará una suerte de consecuencia «sancionadora»: la imposibilidad de establecer una nueva cooperación estrecha hasta el transcurso de tres años desde tal publicación⁶².

La posibilidad de promover una salida voluntaria del MUS no cuenta con limitaciones jurídicas relevantes. Sin embargo, existe un elemento que de facto convierte la cláusula de abandono en rígida: el fin de la cooperación estrecha implicaría la exclusión

59. Se refuerza la vocación voluntaria del ejercicio del derecho por parte de los Estados miembros en el texto del artículo 7.8 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013: «*El Estado miembro afectado podrá solicitar al BCE que ponga fin a la cooperación estrecha con efecto inmediato (...)*».

60. Supuesto regulado en el artículo 7.6 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

61. De acuerdo con el artículo 6.7 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

62. La dicción contenida en el artículo 7.9 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013: «*El Estado miembro que haya dado por terminada su cooperación estrecha con el BCE no podrá establecer una nueva cooperación estrecha hasta que hayan transcurrido tres años (...)*», solamente coincide con la prevista en el artículo 7.6 del mismo Reglamento para la terminación transcurrido un plazo de permanencia: «*(...) el Estado miembro podrá pedir al BCE que dé por terminada la cooperación estrecha en cualquier momento*». Sin embargo, la sanción prevista puede considerarse extensible al supuesto de cese por desacuerdo frente a un proyecto del Consejo de Supervisión, y ello por más que el artículo 7.8 establezca que: «*El Estado miembro afectado podrá solicitar al BCE que ponga fin a la cooperación estrecha con efecto inmediato (...)*». Lo anterior se explica por subyacer en el «dar por terminado» una voluntariedad que es común a ambas posibilidades pues, pese a que las palabras empleadas sean distintas, el automatismo con el que el BCE ha de decretar la terminación previa solicitud permite equiparar el «dar por terminado» con el «solicitar la terminación» (subrayado propio).

A modo de refuerzo, ha de notarse que la consecuencia de no poder procederse a la suscripción de nuevas cooperaciones estrechas se contiene en el apartado 9 del artículo 7, una vez se han enumerado los dos supuestos analizados en los apartados 6 y 8. De haberse querido vincular solamente la consecuencia al supuesto de cese por paso de plazo podría haberse incluido tal efecto directamente en el apartado 6, ahorrando una plasmación separada en el 9.

del Mecanismo Único de Resolución y del futuro Fondo de Garantía de Depósitos Único. Esta exclusión obligaría al Estado miembro a habilitar esquemas sustitutivos, que cumplieran con las exigencias comunitarias, en un breve espacio de tiempo, lo que se antoja ciertamente complejo⁶³. Los límites a esta libertad de los participantes serán, por tanto, más técnicos, económicos o políticos que jurídicos.

En cuanto al segundo bloque, observamos como el mismo se caracteriza por una traslación de la potestad de decidir el cese de la cooperación desde el Estado miembro al Banco Central Europeo. El BCE deja de ser un sujeto pasivo, totalmente condicionado por lo que soliciten los Estados miembros, para ser protagonista. Dicha institución pasará a contar con un margen de discreción para apreciar la concurrencia de los requisitos que la facultan para acordar exclusiones del MUS. En esta categoría podemos ubicar dos situaciones distintas: los posibles decretos de cese derivados de un desacuerdo frente a una objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión, y los ceses fruto de incumplimientos por parte de los Estados miembros.

Tanto en un supuesto como en el otro se exige que la decisión de cese adoptada sea motivada, debiendo ceñirse el BCE a los motivos de terminación previstos⁶⁴. Al mismo tiempo, habrán de explicarse los efectos del cese, indicando la fecha de entrada en vigor del fin de la cooperación estrecha, y habrá de publicarse la decisión en el DOUE⁶⁵.

A su vez, en ambos casos, es posible la aprobación de una decisión con un grado de onerosidad menor para el Estado participante, como es la de suspensión de la cooperación estrecha⁶⁶. En estos casos, en vez de finiquitarse la relación, se emite una decisión de suspensión por un plazo no superior a seis meses, que podría ampliarse por circunstancias excepcionales en una única ocasión. La decisión habrá de estar motivada y fundada en los supuestos normativos previstos, tendrá que explicar sus efectos, indicar la fecha de su entrada en vigor y su concreto plazo de duración, y deberá publicarse en el DOUE.

Como se estudió, en el caso de procedimientos de desacuerdo frente objeciones del Consejo de Gobierno a proyectos de decisión de Consejo de Supervisión, cuando

63. Sobre el asunto se han pronunciado BELKE, Ansgar; DOBRZANSKA, Anna; GROS, Daniel y SMAGA, Pawel (2016): «(When) Should a Non-Euro Country Join the Banking Union?», *ROME Discussion Paper Series*, núm. 02/2016, Research on Money in the Economy, pp. 1-42 y VOLLMER, Uwe (2016): «The Asymmetric Implementation of the European Banking Union (EBU): Consequences for Financial Stability», *International Journal of Management and Economics*, núm. 50, De Gruyter, pp. 7-26, pág. 14.

64. El BCE, pese a contar con un margen de apreciación para determinar si concurren o no los supuestos que facultan para acordar un cese, debe ceñirse estrechamente a tales supuestos, evitando introducir nuevos factores a evaluar y adjuntando siempre una motivación suficiente. El BCE ha de obrar teniendo en cuenta lo relevante de la decisión potencial, tanto en términos reputacionales como institucionales o económicos, extremando las cautelas y esmerándose en el esfuerzo argumentativo.

65. Los requisitos para las decisiones de terminación en estos supuestos se recogen en los artículos 6.5 y 6.7 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

66. La normativa común a ambos supuestos de suspensión se recoge en los artículos 6.1 y 6.7 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

el Consejo de Gobierno reitera su objeción, el Estado miembro puede comunicar su no vinculación respecto de la futura decisión al BCE. Dicha institución, una vez haya sido debidamente notificada sobre esta no vinculación, tomará una decisión acerca de la terminación del régimen de colaboración, ponderando una serie de criterios.

Cabrá, asimismo, una decisión en la que se declare la suspensión y no el cese definitivo de la cooperación estrecha⁶⁷. No se realiza una distinción entre motivos que permiten acordar el cese o decretar la suspensión de la cooperación, considerándose ambas medidas de forma indistinta. Sin embargo, ha de recurrirse a una interpretación finalista, entendiéndose que la terminación solamente habría de operar en los supuestos más graves, cuando se estime que no es suficiente con una suspensión temporal de la colaboración. Tampoco existe previsión acerca de si, una vez decidida la suspensión, cabe decretar el cese posteriormente o si, por el contrario, dicha suspensión es medida única. En este sentido, parece que la suspensión se agotará de forma automática cuando transcurra el plazo previsto, que no excederá de seis meses salvo prórroga en una sola ocasión. No deberá interpretarse que cabe acordar en ese periodo una terminación, pues no hay disposición a tal efecto en la normativa y ambas consecuencias constan en el texto como alternativas, no como sucesivas⁶⁸.

El otro supuesto de cese por voluntad del BCE se refiere a situaciones de incumplimiento⁶⁹. En tales situaciones, bien el Estado miembro participante deja de cumplir los requisitos y condiciones que habilitaban para el inicio de la cooperación estrecha (suministro de información, adaptación de la legislación...), o bien la autoridad nacional no cumple con la obligación de seguimiento y actuación de acuerdo con las instrucciones proporcionadas por el BCE.

Se trata de un caso de terminación-sanción, en el que se pretende castigar la actitud del Estado o de la autoridad nacional competente incumplidores. En cualquier caso, solo existirá cese en situaciones de incumplimiento reiterado y recalcitrante, pues la terminación no es directa, previéndose un requerimiento previo. Así, de darse alguna de las circunstancias enunciadas, el BCE dirigirá una advertencia al Estado miembro afectado. Advertencia esta en la que le comunicará que la cooperación estrecha quedará

67. Se recogen ambas alternativas en el artículo 7.7 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

68. En el otro supuesto de terminación a voluntad del BCE, contenido en los artículos 7.5 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y 6.2 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5), sí se prevé una suspensión seguida de cese, en caso de que no se cumplan una serie de requerimientos del BCE. En ese caso se establece un esquema de requerimiento-incumplimiento-cese/sanción que no debería extrapolarse al supuesto analizado, en tanto en cuanto no hay previsión normativa expresa para ello, ni en el artículo 7.7 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, ni en el 6 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5). Tampoco debería extenderse por analogía tal posibilidad pues los supuestos de hecho no son idénticos y se trataría, además, de una aplicación analógica de normas generando efectos desfavorables para el potencial destinatario. De haber querido establecer la terminación de la relación posterior a la suspensión, el legislador comunitario podría haberla previsto de forma expresa, como así hizo, de hecho, en el supuesto del artículo 7.5 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.

69. Supuesto recogido en el artículo 7.5 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y desarrollado en el 6.2 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014, (BCE/2014/5).

suspendida o cesará en caso de no tomarse medidas correctoras que reparen los incumplimientos detectados.

Si en un plazo de quince días desde la notificación de la advertencia no se adoptan las medidas propuestas, podrá decidirse la suspensión o la terminación de la colaboración con dicho Estado miembro. De optarse por la suspensión sí que cabrá en este caso un cese posterior, pues la suspensión se vincula al posible cumplimiento del requerimiento una vez pasados los quince días de plazo inicial. En este sentido, se contempla expresamente una nueva decisión de cese de no establecerse medidas correctoras por el Estado miembro pasado tal plazo⁷⁰.

Tanto para casos de cese por voluntad del Estado miembro, como en supuestos de decreto del mismo por el BCE, se disponen medidas que pretenden disciplinar el tránsito de las responsabilidades supervisoras del BCE al Estado miembro. En este sentido, las decisiones que el BCE haya adoptado respecto de entidades supervisadas del Estado miembro con el que termina la cooperación estrecha, y que estén en vigor antes de esta terminación, mantendrán su vigencia pese a tal cese⁷¹. Asimismo, las decisiones de terminación o cese podrán también recoger la forma de pago de las tasas de supervisión ya devengadas y debidas por entidades supervisadas situadas en el Estado miembro afectado⁷².

Por último, y con naturaleza distinta, encontramos una causa de extinción de la cooperación estrecha que opera *ipso iure*, sin petición del Estado miembro interesado ni decisión expresa del BCE. Se trata del supuesto de terminación de la colaboración por adhesión al euro, con supresión de la excepción existente, y entrada en el MUS como miembro de pleno derecho⁷³. Las consecuencias del fin de la cooperación estrecha son diametralmente opuestas a las previstas en el resto de casos. En vez de abandonarse el MUS se produce una integración plena, con eliminación de las especificidades aplicables a los Estados miembros no pertenecientes a la Eurozona.

La previsión de esta causa de terminación, derivada de la propia naturaleza del proceso de convergencia monetaria, confiere a los procedimientos de cooperación estrecha un carácter claudicante. Este carácter deriva del hecho de que toda cooperación estrecha, desde su establecimiento, tiene vocación de desaparecer⁷⁴. Existe certidumbre acerca

70. La posibilidad de suspender la relación y proceder al cese posteriormente, en caso de reiteración en el incumplimiento de los requerimientos, se deduce del artículo 6.2 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5): «Si no se corrigen los motivos de la suspensión decidida conforme al artículo 7, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013, o si el BCE decide poner fin a la cooperación estrecha, esta cesará mediante la adopción por el BCE de una nueva decisión con este fin».

71. Supuesto transitorio previsto en el artículo 6.6 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

72. Tratamiento de las tasas previsto en el artículo 6.4 de la Decisión del BCE de 31 de enero de 2014 (BCE/2014/5).

73. Supuesto previsto en el artículo 107.4 del Reglamento (UE) n.º 468/2014, Reglamento Marco del MUS, en el que se suprime la excepción a la adopción del euro prevista en el artículo 139 TFUE, de acuerdo con el artículo 140.2 del mismo TFUE.

74. Conviene realizar una salvedad a tal carácter claudicante para el supuesto de los Estados que no han de integrarse de forma obligatoria en el euro, por contar con una excepción de tipo per-

de que la cooperación estrecha se extinguirá, al estar previsto que los distintos Estados miembros ajenos al euro se integren progresivamente en el euro. Sin embargo, es incierto el momento en el que se operará tal extinción, pues dependerá del efectivo cumplimiento de los criterios de convergencia.

III. ATRACTIVO DE LA FIGURA PARA LOS ESTADOS MIEMBROS AJENOS A LA EUROZONA

Vistos el régimen y la regulación de la figura de los procedimientos de cooperación estrecha, deberíamos cuestionarnos acerca de si los Estados miembros cuya moneda oficial no sea el euro estarán interesados y tendrán incentivos para integrarse en el MUS.

Además de la desventaja derivada de no integrarse en el Consejo de Gobierno del BCE, que es común a todo Estado ajeno a la Eurozona, ha de afirmarse que la conclusión dependerá en gran medida de la concreta situación en la que se encuentre el Estado miembro analizado⁷⁵, existiendo una gran diversidad de factores a tener en cuenta.

Habrà de ponderarse, de un lado, la asistencia que supone integrarse en el MUS y en la Unión Bancaria, y de otro, la situación más o menos confortable en la que se encuentre el Estado desde un enfoque financiero y de supervisión. Entre los concretos factores a tener en cuenta, sin ánimo de exhaustividad, podríamos ubicar: la mayor o menor bancarización de la economía, el grado de presencia de grupos bancarios de la Eurozona, el impacto de la crisis financiera en el sector bancario, la experiencia, medios y reputación del supervisor nacional, la estabilidad del sistema financiero o la disponibilidad de medios para afrontar futuras crisis bancarias⁷⁶.

manente en protocolo anejo a los Tratados. Para estos Estados, actualmente Dinamarca y Reino Unido, la adhesión al euro tendría, en su caso, naturaleza voluntaria y produciría también el efecto de extinguir una eventual cooperación estrecha previamente suscrita.

75. Para un análisis minucioso de la situación de los distintos Estados no participantes se recomienda la obra de HÜTTLAND, Pia y SCHOENMAKER, Dirk (2016): «Should the "Outs" Join the European Banking Union?», *Bruegel Policy Contribution*, núm. 02/2016, Bruegel. De acuerdo con BELKE, Ansgar; DOBRZANSKA, Anna; GROS, Daniel y SMAGA, Pawel (2016), pág. 29, pueden estructurarse dos grupos de Estados fuera del euro, por un lado, Dinamarca, Suecia y Reino Unido, y por otro el resto. Los primeros cuentan con escasa presencia de entidades de crédito de la Eurozona y con una economía fuertemente bancarizada (solo el 10% de actividad desarrollada por entidades extranjeras en Suecia, y unos activos bancarios que rondan el 300% del PIB para los 3 Estados), mientras que los segundos disponen de sectores bancarios menos desarrollados y con mayor presencia de bancos extranjeros (Entre el 55% de Hungría y el 93% de Eslovaquia en lo relativo a presencia extranjera, y con unos activos bancarios próximos el 100% del PIB en este otro bloque de Estados). Datos obtenidos de HÜTTLAND, Pia y SCHOENMAKER, Dirk (2016), pág. 7, basados en los ECB Structural Financial Indicators. La misma división territorial en dos bloques se propone por DARVAS, Zsolt y WOLFF, Guntram B. (2013): «Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?», *Bruegel Policy Contribution*, núm. 6/2013, Bruegel, pp. 1-15, pág. 5.

76. La gran mayoría de estos factores han sido enumerados, para el supuesto general de integración en la Unión Bancaria, por LUBOMÍR LÍZAR en su exposición *How to Build a Stable European Financial System: A Non-EMU Central Banker's View*, durante la conferencia *Europe*

Así pues, vistos los factores, parece que se obtendrían más ventajas que costes en caso de integración por parte de los Estados con monedas vinculadas al euro y expuestas en mayor medida a fluctuaciones y contingencias, que cuenten con una fuerte presencia de bancos de la Eurozona, con sistemas bancarios menos consolidados o en dificultades, con supervisores menos experimentados, o que tuvieran mayores problemas para financiar una eventual crisis bancaria⁷⁷. En estos supuestos, alcanzar una mayor integración financiera, obtener información sobre las entidades de crédito matrices de las establecidas en el Estado miembro no participante, mejorar la supervisión de los grupos transfronterizos, o mutualizar riesgos, pueden servir para decantar la balanza del lado de la integración⁷⁸.

Por el contrario, para los Estados con un supervisor nacional con experiencia, reputado y riguroso, con un sector financiero consolidado y con una capacidad financiera suficiente para afrontar resoluciones y garantizar los depósitos, la solución óptima no pasaría por integrarse en el MUS. Dichos Estados deberían optar por esperar a la adhesión al euro, al menos mientras no se modifique el actual marco institucional, que resulta discriminatorio. De un análisis coste-beneficio se derivaría, por lo tanto, la decisión de no acceder al MUS, especialmente en tanto en cuanto los Estados no estarían representados en el Consejo de Gobierno del BCE. Los potenciales participantes adquirirían el mismo número de obligaciones que los miembros del euro, pero con derechos asimétricos⁷⁹.

En cualquier caso, no solo han de tenerse en cuenta criterios de racionalidad o de coste-beneficio. De hecho, los factores políticos como el grado de europeísmo o la voluntad de evitar una situación de aislamiento institucional, pueden tener el máximo peso en la decisión de acceder al MUS. En este sentido, será determinante la integración del primer Estado ajeno al euro, pues de resultar exitosa puede llevar a un mayor número de países a interesarse. Se generaría una suerte de efecto dominó: a menor número de Estados ajenos mayor puede ser la sensación de marginación y mayor, por consiguiente, la voluntad de integración⁸⁰.

at the Crossroads: A Union of Austerity or Growth Convergence, celebrada en Atenas el 21 noviembre de 2014 (Accesible en: https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/public/media_service/conferences/speeches/download/lizal_20141121_athens.pdf). (Último acceso el 18 de octubre de 2017)

77. BROOKS, Petya Koeva; DELL'ARICCIA, Giovanni; GOYAL, Rishi; LECKOW, Ross; PAZARBASIOGLU, Ceyla; PRADHAN, Mahmood; TRESSEL, Thierry y GRUPO DE TRABAJO DEL FMI (2013): «A Banking Union for the Euro Area», *IMF Staff Discussion Note*, SDN/13/01, Fondo Monetario Internacional, pág. 29 e intervención de LUBOMÍR LÍZAR, de 21 de noviembre 2014.

78. DARVAS, Z. and WOLFF, G.B. (2013), pág. 12.

79. BELKE, Ansgar; DOBRZANSKA, Anna; GROS, Daniel y SMAGA, Pawel (2016), pág. 24.

80. Sobre los criterios políticos y el efecto generado por el primer Estado en acceder se han pronunciado BELKE, Ansgar; DOBRZANSKA, Anna; GROS, Daniel y SMAGA, Pawel (2016), págs. 30 y 32. Dichos autores señalan que, salvo Rumanía, Bulgaria y Dinamarca, el resto de Estados han optado por una posición pasiva. Se ha puesto de manifiesto, también, que una reducción del número de Estados miembros no participantes incidiría sobre la correlación de fuerzas y complicaría la posibilidad de defensa de los intereses de estos no participantes, haciendo que reconsideraran su postura, así opinan KISGERGELY, Kornél, y SZOMBATI, Anikó (2014): «Banking Union through Hun-

Asimismo, el sentido de los intereses que mueven a los Estados miembros no participantes no es estático, y variaría de cambiar la coyuntura económico-financiera. De este modo, si las entidades nacionales pasaran a soportar condiciones financieras más gravosas que las de la Eurozona, si existiera una sobrevenida desestabilización del sistema financiero nacional o si se intuyeran costosos procedimientos de resolución, los no participantes tendrían incentivos a reconsiderar sus posiciones⁸¹.

En la actualidad, sin embargo, el hecho es que ningún Estado ha establecido una cooperación estrecha, integrándose así en el MUS. El anterior desinterés será muestra, bien de una falta de atractivo del modelo, que derivaría de su configuración, bien de un déficit de poder de persuasión de las instituciones y Estados de la Eurozona, o bien de una carencia de convicción en el devenir del proyecto europeo⁸².

IV. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN

Como sabemos, pese a que el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 se aplique de forma obligatoria únicamente a los Estados de zona euro, se prevé su extensión a otros Estados miembros para tratar de avanzar en el proceso de convergencia, pretendiéndose evitar así la integración a dos velocidades.

Sin embargo, la carencia de una estructura adecuada y deseable en el seno del Banco Central Europeo para asumir a los Estados Miembros que no tienen el euro por moneda, y las dificultades para la modificación de tal estructura, han llevado a prever una serie de herramientas que mejoren el atractivo del MUS para eventuales optantes. Mediante la introducción de estas especialidades se pretende fomentar de mejor manera la igualdad dentro del MUS, habida cuenta de la diversidad existente⁸³. Concretamente, se han instrumentado mecanismos de resolución de desacuerdos entre los Estados miembros que suscriban una cooperación estrecha y los órganos del BCE, así como cláusulas de salida voluntaria del MUS por parte de dichos Estados.

garian Eyes - the MNB's Assessment of a Possible Close Cooperation», *MNB Occasional Papers*, núm. 115, Banco Central de Hungría, pág. 22. En este sentido, la futura salida de Reino Unido de la Unión puede suponer un acicate para el resto de Estados miembros ajenos al euro, pues desaparece el socio que, de largo, cuenta con mayor peso específico fuera de la Eurozona.

81. Se han enumerado algunos cambios que justificarían una alteración en la posición de los Estados miembros no participantes por KISGERGELY, Kornél, y SZOMBATI, Anikó (2014), pág. 24.
82. Los criterios políticos tienen un gran peso, de hecho, SCHOENMAKER, Dirk y SIEGMANN, Arjen (2013) afirman que: «*Political calculus dominates economic calculus*».
83. Puede ser muestra de esta vocación de garantizar un nivel aceptable de igualdad, entre los Estados miembros participantes integrados o no integrados en la zona euro, lo dispuesto en el punto 1.8 del dictamen del BCE sobre la propuesta de Reglamento del Consejo citada, de 27 de noviembre de 2012 (CON/2012/96): «*En este contexto, el marco de funcionamiento del consejo de supervisión debe asegurar la igualdad de trato con respecto a la participación de representantes de las autoridades nacionales competentes de todos los Estados miembros participantes, incluidos aquellos que hayan establecido una cooperación estrecha con el BCE*».

Pese a estas medidas, el hecho es que el recurso a los procedimientos de cooperación estrecha ha tenido, hasta la fecha, escaso éxito⁸⁴. No se ha recibido ninguna solicitud oficial, pese a que hayan existido algunos intercambios informales de información a un nivel técnico, con vistas a aclarar aspectos procedimentales⁸⁵. La explicación para la renuencia a suscribir acuerdos de integración voluntaria en el MUS puede encontrarse, fundamentalmente, en la no participación de tales Estados en el Consejo de Gobierno del BCE, máximo órgano decisor, hecho este que genera un efecto disuasorio para la participación facultativa muy difícil de salvar⁸⁶.

La falta de interés de los Estados miembros ajenos al euro cuestiona la pertinencia del instrumento. Además de la utilidad de la figura, también se ha puesto en cuestión la bondad del régimen, con referencia expresa a la cláusula de salida voluntaria. Así, se ha entendido que la posibilidad de cese voluntario introduce una incertidumbre acerca del alcance geográfico y temporal del mecanismo que genera graves inconsistencias en el modelo⁸⁷. En tal dirección se ha defendido la inclusión de una habilitación para establecer una participación directa e irrevocable en la estructura supervisora comunitaria⁸⁸.

Para poner remedio a la situación y fomentar la entrada de nuevos Estados miembros en el MUS habrían de operarse modificaciones jurídicas, especialmente en el artículo 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con vistas a eliminar algunas de las restricciones actuales⁸⁹. Dichas modificaciones se centrarían, básicamente, en alcanzar la igualdad de derechos para los Estados miembros cuya moneda no es el euro, mediante la adaptación de la estructura orgánica y el proceso de toma de decisiones en el marco del Mecanismo Único de Supervisión⁹⁰.

En cualquier caso, el régimen de cooperación estrecha tiene naturaleza temporal⁹¹, estando el mismo sometido a condición resolutoria. Aunque no conste expresamente, en toda cooperación estrecha se contiene una cláusula, derivada de la lógica del modelo,

84. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2016), pág. 2367.

85. Se hace eco de la ausencia de solicitudes oficiales y de la mera existencia de contactos informales el Informe anual sobre actividades de supervisión del BCE, de marzo de 2017, en su página 50.

86. Y ello por más que algunas voces hayan sostenido que con la estructura actual se da una participación en la toma de decisiones suficiente a los Estados miembros ajenos al euro, DARVAS, Zsolt y WOLFF, Guntram B. (2013), pág. 7.

87. DARVAS, Zsolt y WOLFF, Guntram B. (2013), pág. 6.

88. Tal medida se propuso en el punto 4.3 de la Comunicación de la Comisión, 28 de noviembre de 2012, relativa a un Plan director para una unión económica y monetaria profunda y auténtica, pág. 39.

89. BELKE, Ansgar; DOBRZANSKA, Anna; GROS, Daniel y SMAGA, Pawel (2016), pág. 24.

90. Medidas propuestas en el punto 4.3 del Plan director para una unión económica y monetaria profunda y auténtica, de 28 de noviembre de 2012, pág. 39.

91. Excepto para los Estados con excepciones expresas a la adhesión al euro contenidas en los Tratados, como es el caso de los Protocolos n.º 15 y 16 Anejos al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativos respectivamente al Reino Unido, de forma claudicante, y a Dinamarca.

que establece la extinción de la cooperación si el Estado signatario se adhiere al euro. Con la extensión paulatina de la zona euro, y la correspondiente eliminación de las excepciones a las que se encuentra acogidos algunos Estados, se extinguirán los procedimientos de cooperación que eventualmente se establezcan. Con esta extinción se mitigarán, al mismo tiempo, algunos de los problemas estructurales planteados⁹².

V. BIBLIOGRAFÍA

- BACIGALUPO SAGGESE, Mariano (1997): *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales a su atribución*, Marcial Pons, Madrid.
- BELKE, Ansgar; DOBRZANSKA, Anna; GROS, Daniel y SMAGA, Pawel (2016): «(When) Should a Non-Euro Country Join the Banking Union?», *ROME Discussion Paper Series*, núm. 02/2016, Research on Money in the Economy, pp. 1-42.
- BROOKS, Petya Koeva; DELL'ARICCIA, Giovanni; GOYAL, Rishi; LECKOW, Ross; PABZARBASIOGLU, Ceyla; PRADHAN, Mahmood; TRESSEL, Thierry y GRUPO DE TRABAJO DEL FMI (2013): «A Banking Union for the Euro Area», *IMF Staff Discussion Note*, SDN/13/01, Fondo Monetario Internacional.
- DARVAS, Zsolt y WOLFF, Guntram B. (2013): «Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?», *Bruegel Policy Contribution*, núm. 6/2013, Bruegel, pp. 1-15.
- DUMITRESCU, Adrian Dorel (2017): «Banking Union: Doctrinal Considerations on the Legal Nature of the ECB's Close Cooperation with Non-Euro Area Member States», *Journal of International Banking Law & Regulation*, núm. 32, Sweet and Maxwell, pp. 1-2.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1994): *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas. Madrid.
- GARCÍA-ALVAREZ GARCÍA, Gerardo (2016): «La supervisión por el Banco Central Europeo de las Entidades de Crédito Españolas» en BAÑO LEÓN, José María (Coord.) *Memorial para la reforma del Estado Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Tomo III, pp. 2355-2379.

92. Acerca de las medidas introducidas en el ámbito comunitario en el contexto de la crisis económica, su desigual influencia en los Estados miembros, y un horizonte en el que las divergencias tiendan a reducirse mediante la integración de todo Estado en el euro, se pronuncia PEMÁN GAVÍN, Juan María (2016): «Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España. Algunas reflexiones en torno a la crisis y las enseñanzas derivadas de la misma», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (Dir.), *Crisis económica y Derecho Administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, pp. 27-94, pág. 48.

- HÜTTLAND, Pia y SCHOENMAKER, Dirk (2016): «Should the "Outs" Join the European Banking Union?», *Bruegel Policy Contribution*, núm. 02/2016, Bruegel.
- KISGERGELY, Kornél y SZOMBATI, Anikó (2014): «Banking Union through Hungarian Eyes - the MNB's Assessment of a Possible Close Cooperation», *MNB Occasional Papers*, núm. 115, Banco Central de Hungría.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José (1991): *Crisis y renovación del Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (2013): «Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva Unión Bancaria y Apuntes para su solución», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 63, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, pp. 79-114.
- OLESTI RAYO, Andreu (2014): «La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 48, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 403-442.
- PEMÁN GAVÍN, Juan María (2016): «Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España. Algunas reflexiones en torno a la crisis y las enseñanzas derivadas de la misma», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (Dir.), *Crisis económica y Derecho Administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, pp. 27-94.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1994): *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid.
- SCHOENMAKER, Dirk y SIEGMANN, Arjen (2013): «Winners of a European Banking Union», publicado en *VoxEU CEPR's Policy Portal*, 27 de febrero, Centre for Economic Policy Research.
- VERHELST, Stijn (2013): «Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the point of no return for Europe's Banking Union», *Egmont Paper*, núm. 58, Royal Institute for International Relations, pp. 1-57.
- VOLLMER, Uwe (2016): «The Asymmetric Implementation of the European Banking Union (EBU): Consequences for Financial Stability», *International Journal of Management and Economics*, núm. 50, De Gruyter, pp. 7-26.
- WITTE, Andreas (2014): «The Application of National Banking Supervision Law by the ECB: Three Parallel Modes of Executing EU Law», *Maastricht journal of European and comparative law*, núm. 21, Maastricht University, pp. 89-109.