

LAS AUTORIDADES EUROPEAS DE SUPERVISIÓN: ESTRUCTURA Y FUNCIONES

EUROPEAN SUPERVISORY AUTHORITIES

FERNANDO MÍNGUEZ HERNÁNDEZ

Abogado, Economista e Inspector del Banco de España en excedencia
Socio de Cuatrecasas, Gonçalves Pereira

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. RAZÓN DE SER DE LAS AES. III. ESTRUCTURA: 1. Base normativa. 2. Naturaleza jurídica y composición. 3. Estructuras conjuntas y relación con otras estructuras prudenciales. IV. FUNCIONES Y CAPACIDADES NORMATIVAS: 1. Funciones. 2. Producción normativa. 3. Garantía de la aplicación del Derecho comunitario. 4. Coordinación en situaciones de emergencia y resolución de disputas. 5. Vías de recurso y control jurisdiccional. V. TRABAJOS HASTA LA FECHA.

I. INTRODUCCIÓN

Las Agencias Europeas de Supervisión (en adelante, conjuntamente, las «AES»), esto es, la Autoridad Bancaria Europea («ABE»), la Autoridad Europea de Valores y Mercados («AEVM») y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación («AESPJ»)¹ son actores recientes en el panorama institucional de la Unión Europea. Nacen como consecuencia de las deficiencias apreciadas en la calidad de la supervisión financiera europea a lo largo de la crisis y muy especialmente como remedio a la falta de una suficiente coordinación.

¹ Estas son las denominaciones españolas, que utilizaremos a lo largo del texto; ciertamente, las AES son más conocidas por los acrónimos ingleses, respectivamente: EBA (*European Banking Authority*), ESMA (*European Securities and Markets Authority*) y EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*).

La crisis ha puesto de manifiesto con claridad las insuficiencias de un marco regulatorio e institucional que se pretende paneuropeo a la hora de abordar una realidad que se presenta en clave, todavía, netamente nacional, fundamentalmente porque nacionales siguen siendo los recursos fiscales con los que, en última instancia, se afrontan los costes de la necesaria reestructuración del sistema financiero.

Como ya ha sucedido otras veces en el pasado, la crisis ha servido de excusa para impulsar una fuerte comunitarización del marco europeo de regulación y supervisión financieras. Las normas, bien en forma de reglamentos, bien en forma de directivas cuasirreglamentarias por lo prescriptivas, dejan cada vez menos resquicios a la discrecionalidad nacional; la supervisión, especialmente en el sector bancario, tiende hacia un modelo integrado, incluso único, al menos para los países del euro –que, recordemos, con las excepciones pertinentes, tendencialmente habrán de ser todos, algún día– y se atisban ya las líneas básicas de unos mecanismos de resolución armonizados, e incluso integrados –de nuevo, para países del euro– y, en un horizonte aún por determinar, quizá un único sistema de garantía de depósitos e inversiones. En este proceso de comunitarización progresiva, las AES están llamadas a desempeñar un importante papel.

En este breve trabajo nos aproximamos, someramente, a su estructura y funciones.

II. RAZÓN DE SER DE LAS AES

La existencia de un mercado único en servicios financieros (servicios bancarios, servicios de inversión y servicios relacionados con los seguros y los sistemas complementarios de pensiones) es, en sí, una dimensión más del mercado interior, pero una dimensión especialmente importante si se tiene en cuenta la relevancia de la economía financiera y lo esencial del sistema financiero a la hora de realizar efectivamente la libertad de movimiento de capitales. Por ello, ya desde antiguo, la Unión Europea viene prestando atención a esta cuestión, como evidencia la profusión de normas de Derecho derivado en estas materias, que cubren tanto el Derecho prudencial –normas relativas al acceso a la actividad, el control y la solvencia de entidades bancarias, empresas de servicios de inversión y empresas aseguradoras– como el Derecho de los mercados, en sentido amplio –tanto la normativa que regula la operativa en los mercados financieros, especialmente los regulados, como la protección a los usuarios de servicios financieros–.

A medida que la integración entre los distintos mercados nacionales ha ido creciendo –cosa, evidentemente, deseada–, el Derecho comunitario se ha ido haciendo más prescriptivo, más reglamentario, siendo cada día más patente la razón de ser para ello.

No obstante, es innegable que, por muy armonizado que vaya estando el Derecho, los estados conservan un importante volumen de competencia en materia de servicios financieros, no solo por su capacidad normativa sino, sobre todo, por el

carácter nacional que, a fecha de hoy, aún comporta la supervisión prudencial² y de conducta. Sigue siendo, también, genuinamente nacional lo relativo a las «redes de seguridad» públicas, explícitas e implícitas, que se tienden en torno a los mercados financieros: nacionales son los sistemas de garantía de depósitos e inversiones y, sobre todo, prácticamente, son con cargo a los presupuestos nacionales los costes de los rescates bancarios o de otras entidades en crisis³.

Tanto, si no más, pueden dificultar la construcción de un mercado único las diferencias normativas como las distintas prácticas supervisoras. Y, de hecho, creemos no exagerar si afirmamos que, en el actual estado del Derecho comunitario, las distintas praxis e interpretaciones de las Autoridades competentes son un obstáculo mayor que las disimilitudes entre normas que, en su gran mayoría, son de fuente comunitaria y altamente armonizadas.

Existe plena conciencia de este problema en ámbitos comunitarios desde fecha temprana, y creemos que cabe hablar, en este terreno, de una cierta tensión entre partidarios de la integración y partidarios de, como mucho, una mayor coordinación. Lógicamente, el marco institucional en cada momento representa una transacción entre unos y otros. El esquema (o el desiderátum) de un Derecho único y una aplicación nacional pero coordinada quedó de manifiesto, en el seno del Proceso Lamfalussy⁴, en la creación de los tres comités de supervisores europeos (conjuntamente «CES»): el Comité Europeo de Supervisores Bancarios, el Comité Europeo de Reguladores de Valores y el Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación, establecidos todos ellos mediante sendas decisiones de la Comisión en el año 2005⁵. Los CES –antecesores de las AES, que heredaron su acervo– se establecieron con una triple función: asesorar a la Comisión en las materias de su competencia, contribuir a una aplicación coherente de las directivas y servir como centro de coordinación de políticas supervisoras (algo plasmado, gráficamente, en la noción del *single rulebook* –el «manual supervisor único»– que, supuestamente, los CES debían contribuir a desarrollar).

La crisis financiera puso de manifiesto, a las claras, la insuficiencia de estas tímidas estructuras de cooperación. El Informe Larosière⁶, encargado por la Comisión en 2008 y presentado en febrero de 2009 planteaba la necesidad de un genuino

² A la hora de escribir estas líneas se encuentran muy avanzados el proyecto y las bases normativas para poner en práctica una supervisión única, centralizada en el BCE, para las principales entidades bancarias de la UE. Ello no será, sin embargo, una realidad hasta finales de 2014.

³ No obsta a esta afirmación el que, merced a los «rescates», algunos países hayan recibido fondos comunitarios para acometer reestructuraciones de sus sectores financieros: esos rescates vienen en forma de préstamos que habrá que atender con recursos presupuestarios.

⁴ Todos los hitos documentales del proceso Lamfalussy pueden verse en: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/lamfalussy/report/index_en.htm [enlace válido a 1 de diciembre de 2013].

⁵ De nuevo, estos tres comités fueron muy conocidos, incluso entre nosotros, por sus siglas inglesas: CEBS, CESR y CEIOPS, respectivamente.

⁶ Texto inglés accesible en: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf [enlace válido a 1 de diciembre de 2013]

sistema europeo único de supervisión financiera, entendiéndose que los CES habían alcanzado el límite de su utilidad.

El sistema único de supervisión financiera no supone la desaparición de los supervisores nacionales en cada sector –sin perjuicio del grado de integración superior que, en el ámbito bancario, está en curso para los países del euro a través del supervisor bancario único– pero sí la superposición, como centro de coordinación, de una estructura nueva, con personalidad propia, de Derecho comunitario, íntimamente relacionada con los supervisores nacionales pero distinta de ellos y distinta de su mera reunión, esto es, no un comité sino una institución: eso son las AES.

Las AES –junto con sus estructuras conjuntas– se sitúan claramente *supra partes* respecto a los supervisores nacionales (las «autoridades competentes» en cada uno de sus ámbitos de actuación). No son, ciertamente, supervisores con capacidad de actuación directa en los mercados, pero son bastante más que simples centros de coordinación de criterios. Su aspiración no es componer un *single rulebook* sino, en buena medida, dictarlo a través de sus potestades que, sin ambages, cabe calificar de regulatorias.

Respetando los ámbitos sectoriales tradicionales (banca, mercados de valores y seguros), como decimos, existen tres AES: la ABE, cuya tarea alcanza a la regulación de las entidades de crédito, las empresas de servicios de inversión (desde la óptica del derecho prudencial), los servicios de pago y el dinero electrónico; la AEVM, que atiende a los mercados de valores e instrumentos financieros y las operaciones en los mismos, las instituciones de inversión colectiva y todo lo relacionado con la compensación y liquidación de valores y la AESPJ, cuyo ámbito de actuación serán las empresas de seguro y reaseguro, los sistemas privados de pensiones –incluidos los de empleo– y la intermediación de seguros.

III. ESTRUCTURA

1. Base normativa

Las AES se crean por tres reglamentos del Parlamento Europeo y el Consejo, idénticos en su estructura formal, todos de fecha 24 de noviembre de 2010, publicados en el *DOUE* el 15 de diciembre y con números correlativos: 1093/2010 (ABE), 1094/2010 (AESPJ) y 1095/2010 (AEVM) –nos referiremos a ellos, conjuntamente, como los «Reglamentos AES»–. Cada reglamento consta de seis capítulos sustantivos, dedicados, respectivamente a: (i) creación y régimen jurídico, (ii) funciones y competencias, (iii) organización, (iv) órganos comunes, (v) vías de recurso y (vi) disposiciones financieras; complementándose la estructura de las normas con otros dos capítulos relativos a disposiciones generales y normas transitorias y finales.

La plena identidad estructural de las AES nos permite abordar el análisis en conjunto.

2. Naturaleza jurídica y composición

Las AES tienen la condición de organismos de la UE con personalidad jurídica propia, con plena capacidad jurídica y de obrar en todos los Estados Miembros.

Si bien sus normas funcionales no las califican en ningún sentido, podemos, sin demasiadas dificultades, asignarlas al grupo de las agencias reguladoras (partiendo de la taxonomía –que no se pretende exhaustiva– que establece FUENTETAJA: agencias reguladoras, de asistencia científica y técnica, de gestión o que actúan en el seno de las políticas intergubernamentales) en cuanto sus funciones, según se verá, se encaminan directamente a la operatividad de determinados ámbitos del mercado interior y pueden dictar actos eficaces frente a terceros⁷.

Las AES gozan de autonomía financiera, estableciéndose sus fuentes de recursos en el art. 62 de los Reglamentos AES. La principal de esas fuentes, si bien no la única, son las contribuciones que han de realizar las autoridades representadas en la Junta de Supervisores. Su capacidad se extiende también al establecimiento (art. 33 de los Reglamentos AES) de relaciones «internacionales» –léase con organismos de países terceros– incluida la celebración de acuerdos, si bien esos acuerdos no podrán crear obligaciones jurídicas a cargo de la UE o los Estados Miembros⁸.

Cada AES se compone de:

a) Una Junta de Supervisores, integrada, como miembros con derecho a voto por el máximo representante (o un representante delegado de éste) de las autoridades competentes, en cada Estado Miembro⁹, para las cuestiones que integran el ámbito competencial de la AES, es decir, los supervisores bancarios y de empresas de servicios de inversión en el caso de la ABE, los supervisores competentes en materia de mercado de valores en el caso de la AEVM y los supervisores competentes en materia de seguros y pensiones en el caso de la AESPJ¹⁰. Con voz, pero sin voto, se incorporan también el Presidente de la AES correspondiente, un representante de la Comisión Europea, un representante del BCE, un representante de la Junta Europea de Riesgos Sistémicos y un representante de cada una de las otras dos AES.

⁷ Véanse los párrafos que FUENTETAJA PASTOR dedica a las agencias en LINDE, E., BACIGALUPO, M. y FUENTETAJA, J. A. *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex-UNED, 6ª ed., Madrid, 2012, pp. 285 y ss.

⁸ Entre los organismos técnicos de regulación y supervisión financiera, tanto nacionales como multinacionales, existe una densa red de relaciones y también un buen número de acuerdos. Estos acuerdos suelen tomar forma y denominación de memorandos de entendimiento, protocolos.

⁹ Se incorporan también, como observadores, representantes de las autoridades competentes de Noruega, Islandia y Liechtenstein, países del Espacio Económico Europeo que aplican la normativa financiera comunitaria.

¹⁰ En el caso español, las autoridades competentes son: el Banco de España para la ABE (pese a que, en España, las funciones de supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión corresponden a la Comisión Nacional del Mercado de Valores), la Comisión Nacional del Mercado de Valores para la AEVM y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía y Competitividad para la AESPJ.

La Junta de Supervisores toma decisiones por mayoría simple de sus miembros y, como es de esperar, le corresponden las funciones esenciales en la vida de la AES correspondiente, erigiéndose en su órgano supremo de decisión.

b) Un Consejo de Administración, que se compone del Presidente y otros seis miembros de la Junta de Supervisores, elegidos por ésta de entre sus partícipes con derecho a voto, que ocuparán sus puestos por dos años y medio, prorrogables una sola vez. La selección de los miembros del Consejo de Administración debe ser «equilibrada, proporcionada y reflejar al conjunto de la Unión».¹¹ El Consejo de Administración, que toma decisiones por mayoría de miembros presentes, es el órgano de gobierno ordinario de la AES y cuida de que ésta cumpla las funciones que le atribuye el respectivo Reglamento.

c) El Presidente, cuyo mandato es de cinco años, prorrogable una vez, es un profesional independiente, que se debe exclusivamente a la AES respectiva –de la que es el representante ordinario–. Es nombrado por la Junta de Supervisores, y debe obtener la conformidad del Parlamento Europeo, que puede oponerse a su designación.

d) El Director Ejecutivo, asimismo un profesional independiente, cuyo mandato es de cinco años prorrogable una vez, es nombrado por la Junta de Supervisores y su nombramiento debe ser confirmado por el Parlamento Europeo. Es la cabeza de la estructura interna y de gestión de cada AES.

Conforma también la estructura de cada AES, de acuerdo con el punto 5) del art. 6 de los Reglamentos una Sala de Recurso a la que nos referiremos al hablar de las estructuras conjuntas.

Las sedes de las AES están fijadas también en sus Reglamentos, perdiéndose el carácter de provisionalidad que caracterizaba al establecimiento de los CES. Por razones obvias, ésta era una cuestión política relevante, resuelta a favor de las tres grandes capitales financieras de la UE: la ABE está en Londres, la AEVM en París y la AESPJ en Fráncfort del Meno.

3. Estructuras conjuntas y relación con otras estructuras prudenciales

La existencia de tres AES correspondientes a otros tantos sectores tradicionales de la regulación y supervisión financieras nos ha llevado a desconocer, por una parte, que existen crecientes interrelaciones entre dichos sectores que demandan la

¹¹ La selección de las autoridades representadas en el Consejo de Administración es, evidentemente, una cuestión política y práctica. Como es lógico, suelen estar presentes los países con sectores financieros más potentes. En estos momentos, integran el Consejo de la ABE los representantes de las Autoridades de Francia, Alemania, Polonia, España, Países Bajos y Reino Unido; el de la AEVM Dinamarca, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Grecia, Austria y Francia y el de la AESPJ el Reino Unido, Austria, Alemania, Dinamarca, Eslovenia y Francia.

debida atención –y que también tienen su tratamiento normativo¹²– y, por otra, que en la operativa práctica de las nuevas instituciones existen claros elementos sinérgicos. Así, además de las relaciones de todo tipo con la Comisión y el BCE:

a) Las AES estarán en íntima relación con la Junta Europea de Riesgos Sistémicos (JERS), de la que sus respectivos Presidentes forman parte –y que, a su vez, está representada, como vimos, en las Juntas de Supervisores–. La JERS fue instituida por el Reglamento (UE) n° 1092/2010, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 24 de noviembre de 2010, esto es, en la misma fecha que las propias AES, como parte de la nueva arquitectura supervisora europea, con funciones de vigilancia macroprudencial.

b) En un plano más funcional, el art. 54 de los Reglamentos AES instituye un Comité Mixto, órgano de relación ordinaria integrado por los Presidentes de las tres AES.

c) Finalmente, la Sala de Recurso (art. 58 de los Reglamentos AES) es un órgano de asesoramiento común, integrado por personas independientes, de reconocida competencia en materias financieras, encargada de velar por la legalidad de las actuaciones de las AES. La Sala de Recurso, como su nombre indica, tiene funciones de revisión de actos, como veremos al hablar del control jurisdiccional.

IV. FUNCIONES Y CAPACIDADES NORMATIVAS

1. Funciones

Los arts. 8 y 9 de los Reglamentos AES establecen las funciones encomendadas a las AES. Esas funciones son múltiples, pero podemos sistematizarlas como sigue:

a) De una parte, desempeñan importantes funciones de orden regulatorio, tanto por sí mismas, en cuanto pueden dictar actos que –sin ser normas aplicables a entidades y sujetos en los mercados– inducen modificaciones o armonizaciones regulatorias en los Estados Miembros, como por el rol de impulso y asesoramiento que se les reserva en relación con actos propiamente legislativos de la UE.

b) Se les atribuye también una función de vigilancia sobre la actuación de los supervisores nacionales, con capacidad de denunciar infracciones al Derecho de la UE.

c) Se considera primordial su labor de armonización de las prácticas supervisoras en los Estados Miembros y de estímulo de las relaciones entre autoridades nacionales, resolviendo, incluso, disputas entre ellas.

d) Desempeñan también una función de seguimiento y análisis de los ámbitos en los que actúan, proveyendo a otras instancias –señaladamente, la JERS– del apoyo técnico que precisan.

¹² En particular, a través de la regulación sobre conglomerados financieros.

e) Y, por último, una función de promoción de la transparencia en un sentido muy amplio, así como de la protección del consumidor y usuario de servicios financieros.

2. Producción normativa

En el ámbito normativo, las AES despliegan su actividad en dos planos: a través de las directrices y recomendaciones (art. 16 de los Reglamentos AES) y mediante su participación en el desarrollo de normas técnicas y normas técnicas de ejecución. Su actividad normativa se acomoda sin demasiados matices a la «Doctrina Meroni»¹³ y, como en otros casos, atenerse a la literalidad de sus facultades puede llevar a minusvalorar sus poderes efectivos.

Las directrices y recomendaciones pueden tener como destinatarios tanto a las Autoridades nacionales como a los sujetos últimos de la regulación –las entidades financieras o los partícipes en el mercado–, si bien en este caso las autoridades competentes serán los garantes ordinarios de la aplicación de la recomendación en cuestión. Su función es «establecer prácticas de supervisión coherentes, eficaces y efectivas» entre los supervisores y garantizar la aplicación «común, uniforme y coherente» del Derecho de la Unión. Se trata, por tanto, de disposiciones de carácter eminentemente armonizador. Las directrices y recomendaciones operan bajo el –siempre polémico– principio «cumplir o explicar». La dicción del art. 16.3 de los Reglamentos AES merece cierta atención a este respecto: si bien el apartado 1 del artículo deja claro que las directrices o recomendaciones pueden dirigirse tanto a autoridades supervisoras como a entidades financieras y el primer párrafo del propio apartado 3 es claro en cuanto a que las «autoridades competentes y las entidades financieras harán todo lo posible» para atenerse a las mismas, solo las autoridades competentes parecen en disposición de decidir si la recomendación será o no aplicable bajo el reseñado principio. En efecto, el segundo párrafo del apartado 3 dice que «*en el plazo de dos meses a partir de la formulación de una directriz o recomendación, cada una de las autoridades competentes (no las entidades financieras) confirmará si la cumple o si se propone cumplirla*». Parece, por tanto, que los destinatarios de las directrices y recomendaciones, en tanto que tales, serán siempre los supervisores: para las entidades financieras, en su caso, serán normas de obligado cumplimiento –en la forma prescrita por cada Derecho interno– o irrelevantes, dado que a ellas no les alcanza la posibilidad de «cumplir o explicar» salvo, claro está, que la recomendación de la AES correspondiente tenga continuación, en el Derecho interno, también en una norma que funcione bajo principio «cumplir o explicar». Cuestión diferente es que la conducta reclamada por la directrices o recomendación, su contenido sustantivo, por tanto, deba ser desplegada por el supervisor, por las entidades financieras o por ambos.

¹³ Sentada en Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v Alta Autoridad de la CECA - Case 9-56.

En las denominadas «Normas Técnicas de Regulación», la AES actúa como órgano técnico de elaboración y propuesta de normas técnicas cuya formulación, por delegación del Parlamento Europeo y el Consejo, corresponde a la Comisión, en virtud de delegación operada al amparo del art. 290 TFUE. Las «Normas Técnicas de Ejecución» son similares en cuanto a que el rol de la AES es el mismo: elaboración y propuesta de una norma destinada a desarrollar disposiciones legislativas que, a su vez, habilitan expresamente a la Comisión. La función reguladora de las AES es aquí, como decíamos, un ejemplo de aplicación de la Doctrina Meroni en cuanto a que su actuación es, en rigor, de apoyo técnico en la ejecución de mandatos de delegación con escaso impacto de innovación del Ordenamiento. Dicho eso, es quizá más correcto entender –sobre todo si tomamos en consideración que las AES son también, de modo genérico, asesoras de los órganos legislativos y, por tanto, informadoras de las normas superiores– que las AES pueden fácilmente erigirse en legislador material en cuestiones que, por su naturaleza extremadamente técnica, requieren de unos conocimientos que difícilmente se hallan en otros ámbitos¹⁴. En todo caso, la función de las normas técnicas, tanto de regulación como de ejecución es, de nuevo la misma: asegurar una implantación y aplicación homogénea del Derecho de la Unión, en las materias de responsabilidad de cada AES en todo el territorio.

3. Garantía de la aplicación del Derecho comunitario

En su ámbito de actuación, cada AES actúa como garante de la aplicación del Derecho de la Unión. Así, de oficio o a petición de otras autoridades competentes, la Comisión o el Consejo, una AES, si entiende que una autoridad competente no aplica correctamente el Derecho comunitario –en lo tocante a la competencia de la AES correspondiente– incluidas sus disposiciones de desarrollo (normas técnicas y normas de ejecución), puede iniciar una investigación y remitir la cuestión a la Comisión, que podrá emitir un dictamen formal, tomando en cuenta la recomendación de la AES correspondiente. El dictamen de la Comisión provee la conexión necesaria con los mecanismos formales de disciplina previstos en los Tratados. Cabe señalar que la AES puede no limitarse, en caso de necesidad, a iniciar el procedimiento descrito, sino que puede llegar a sustituir a la autoridad nacional competente incumplidora, requiriendo directamente a las entidades financieras bajo supervisión de aquella el cumplimiento de la disposición comunitaria preterida cuando *«sea necesario resolver el incumplimiento de en un plazo determinado para man-*

¹⁴ Creemos que no es exagerado afirmar que existe una suerte de «industria de la regulación financiera», en forma de una red de órganos, agencias y comités –de los que, en última instancia, forman parte organismos administrativos de tipo técnico de los distintos países– que, al margen de los procesos normativos formales, gestionan en su integridad la producción material de normas bancarias y financieras –en diálogo con la industria financiera en sí, desde luego, y a través de procedimientos que nada tienen de oscurantistas, salvo la propia espesura técnica de las materias–. Las AES son parte, sin duda, de ese conglomerado.

tener o restaurar condiciones neutras de competencia en el mercado o garantizar el correcto funcionamiento o la integridad del sistema financiero» (art. 17.6 de los Reglamentos AES). Así pues, bien es cierto que por vía de excepción y siempre que ello esté debidamente justificado, de las AES pueden llegar a emanar instrucciones directas a particulares (entidades financieras) demandando el despliegue de una conducta concreta. Las decisiones de la AES prevalecerán sobre las previas que haya adoptado la autoridad nacional infractora.

No corresponde, pues, a las AES, una función disciplinaria en sentido propio, pero sí una función de iniciación de procedimientos o de salvaguarda que, eventualmente, pueden resultar en la aplicación de sanciones, en sentido amplio, sea conforme al Derecho de la Unión, sea conforme al Derecho interno.

4. Coordinación en situaciones de emergencia y resolución de disputas

Una función que cabe calificar de primordial de las AES –a tenor del contexto en el que nacieron– es la coordinación de la respuesta regulatoria y supervisora ante situaciones «de emergencia». Corresponde al Consejo, previa consulta a la JERS y a la Comisión (art. 18.2 de los Reglamentos AES) determinar cuándo existe una situación de emergencia que pueda comprometer gravemente el funcionamiento o la estabilidad de los mercados financieros de la Unión o de una parte de aquellos. Determinada la concurrencia de una situación así, la AES estará en disposición de dictar instrucciones a las autoridades competentes para asegurar una respuesta coordinada.

De nuevo, la resistencia de las autoridades competentes a cumplir con el mandato de la AES puede determinar que ésta se dirija directamente a las entidades financieras afectadas, mediante decisiones individuales *«instándola(s) a adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Legislación [la comunitaria] incluido el cese de una práctica»*. Vemos, pues, una nueva manifestación de potestades de la AES ejercitables directamente frente a particulares.

Las potestades de la AES al amparo de los arts. 17 y 18 del Reglamento AES correspondiente tienen un carácter «vertical» en el sentido de que se imponen a las autoridades competentes. Ese mismo carácter supra partes lo adopta, en última instancia, la AES en el mecanismo de resolución de diferencias entre autoridades competentes previsto en el art. 19. En efecto, ante una disputa o diferencia entre dos autoridades competentes, la AES podrá, a petición de las propias autoridades en disputa, de otras autoridades competentes o de oficio, mediar, buscando una conciliación. Si ésta no fuere posible, la AES resolverá, con carácter vinculante y como instancia arbitral, la diferencia, correspondiendo la competencia a la Junta de Supervisores.

5. Vías de recurso y control jurisdiccional

El Capítulo V de los Reglamentos AES establece las vías de recurso y controles jurisdiccionales sobre la actividad de las AES. Una primera vía de control estriba en la propia Sala de Recurso, órgano, según comentamos, común a las tres AES. Pueden impugnarse ante la Sala de Recurso decisiones de la AES correspondiente contempladas en los arts. 17, 18 y 19 de los Reglamentos AES (respectivamente, como hemos visto, funciones de control de la aplicación del Derecho comunitario, coordinación en situaciones de emergencia y resolución de diferencias).

El recurso debe presentarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de efectos de la decisión recurrida y, *per se*, no tiene efecto suspensivo, si bien la Sala de Recurso puede, a la vista de las circunstancias, suspender la aplicación de la decisión recurrida. La Sala dispone de dos meses, desde la interposición del recurso, para, oídas las partes interesadas, resolver, de modo razonado y a través de una decisión pública que será vinculante para la AES.

La Sala de Recurso –como queda dicho, única para las tres AES– está compuesta por seis miembros y seis suplentes, personas de reconocido prestigio con la pertinente experiencia profesional y conocimientos. No pueden formar parte de la Sala ni el personal de las AES ni el personal de otras instituciones, comunitarias o de los Estados miembros, relacionadas, en su actividad, con la AES¹⁵.

El paso por la Sala de Recurso en las materias relacionadas con la aplicación de los arts. 17, 18 y 19 de los Reglamentos AES se erige en requisito previo necesario para acceder al TJUE; paso no necesario en el caso de decisiones de la AES en otras materias, revisables directamente ante la instancia judicial. Así pues, el TJUE conocerá, en única instancia de: resoluciones de la Sala de Recurso que revisen decisiones de la AES en el ámbito de los citados arts. 17, 18 y 19 y de las propias decisiones de la AES en los demás supuestos.

Cabe, también, de acuerdo con el art. 61.3 de los Reglamentos AES en conexión con el art. 265 del TFUE, recurrir por omisión contra la inacción de la AES en aquellos supuestos en los que esté obligada a intervenir.

V. TRABAJOS HASTA LA FECHA

Las AES han heredado el acervo de criterios de los CES y continuado, en el breve tiempo transcurrido desde su creación, la tarea de aquellos. Es probable que

¹⁵ En estos momentos integran la Sala de Recurso los Sres. William Blair (Reino Unido, *barrister* –QC– y juez de la *High Court*), Katalin Mero (Hungría, profesora asociada de contabilidad y finanzas en la International Business School de Budapest), Arthur Docters van Leewen (Países Bajos, ex presidente del CEMV y de la Autoridad Holandesa de Supervisión de los Mercados Financieros), Juan Fernández Armesto (España, ex presidente de la CNMV), Noël Gibert (Francia, ex presidente de la *Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles*) y Beata Maria Mrozowska (Polonia, socia de la firma jurídica Hogan Lovells).

la más conocida del gran público haya llegado a ser la ABE, no tanto por sus publicaciones técnicas como por los muy populares *stress tests* de la banca europea, coordinados por aquella en el año 2011 y cuyos resultados fueron noticia. Estos ejercicios paneuropeos, desarrollados conforme a una metodología idéntica para todos los Estados Miembros, dictada por la ABE, son un buen ejemplo del desempeño de las nuevas Autoridades.

Las tres AES, no obstante, siguen exigentes programas de trabajo, especialmente en la elaboración de recomendaciones y criterios unificados. De nuevo, quizá es la ABE la que, con ocasión de la incorporación al Derecho comunitario de Basilea III, ha tenido una producción más intensa –necesaria para generar los desarrollos técnicos que demandan los ingentes cuerpos normativos de la IV Directiva de Requerimientos de Capital y el nuevo Reglamento de Requerimientos de Capital de la Banca¹⁶–. La AEVM, por su parte trabaja intensamente en el proyecto MiFID II¹⁷ y en el contexto de programas tan importantes como el nuevo Reglamento Europeo de Derivados¹⁸ o la Directiva de instituciones de inversión colectiva alternativas. Finalmente, la AESPJ trabaja en múltiples frentes, entre los que resulta especialmente relevante su colaboración en la puesta en marcha de Solvencia II, sin duda el gran proyecto regulatorio en curso para el sector asegurador europeo.

Podemos afirmar que, en buena medida gracias a la familiaridad que el sector financiero europeo había llegado a adquirir con los CES, las AES han alcanzado un pleno rendimiento en un tiempo escaso. La industria de cada subsector ha aprendido a verlas como una fuente material de Derecho incuestionable y como un centro básico de producción normativa al que será imprescindible atender en el futuro inmediato.

¹⁶ Directiva 2013/36/UE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 26 de junio de 2012 y Reglamento (UE) n° 575/2013, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 26 de junio de 2013, respectivamente.

¹⁷ Propuesta de directiva sustitutiva de la Directiva 2004/39/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo.

¹⁸ El conocido como «EMIR»: Reglamento (UE) n° 648/2012, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre derivados OTC.

RESUMEN: El presente trabajo aborda las líneas básicas de la estructura institucional y las funciones de las nuevas Autoridades Europeas de Supervisión (AES): la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ). Inscrita en el marco de las reformas adoptadas en respuesta a la crisis financiera, la creación de las AES supone un paso adelante en el proceso de comunitarización progresiva de la regulación y supervisión en el ámbito de la UE, superando claramente el esquema de cooperación de los antiguos comités europeos de supervisores, a los que sustituyen y cuyo acervo heredan. Dentro de la taxonomía de entidades e instituciones de la UE, las AES pueden calificarse de «agencias reguladoras». Como tales agencias, sus potestades regulatorias son limitadas y, por naturaleza, delegadas. No obstante, los rasgos formales pueden llevar a minusvalorar su importancia, puesto que no cabe duda de que van a erigirse en fuentes materiales primordiales del Derecho financiero futuro. Sus capacidades de coordinación las sitúan, asimismo, claramente supra partes respecto a las autoridades nacionales en sus respectivos ámbitos. Son asimismo, parte integrante esencial de lo que ya puede denominarse la arquitectura regulatoria, supervisora y de gestión de crisis europea, distinguible de una mera red de autoridades nacionales.

PALABRAS CLAVE: Autoridades Europeas de Supervisión, ABE, AEVM, AESPJ, crisis financiera, agencia, regulación financiera, supervisión financiera.

ABSTRACT: This study looks into the basic lines of the institutional structure and functions of the new European Supervisory Authorities (ESF): the European Banking Authority (EBA), the European Securities Markets Authority (ESMA) and the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA). Within the framework of the reforms adopted in reaction to the financial crisis, the creation of the ESF is a step forward in the process of progressive comunitarisation of supervision and regulation in the EU, going clearly beyond the cooperation schemes of the former European committees of supervision which they replace assuming their aqius. Within the taxonomy of EU entities and institutions, the ESF may be labeled «regulatory agencies». As agencies, their regulatory powers are limited and, by definition, delegated. Notwithstanding, their formal patterns may lead to underestimating their importance, as there may be no doubt about their future salient role as primary material sources of financial law. Their coordination capabilities place them clearly supra partes with regard to National authorities in their respective scopes. They are also an essential part of what may now properly be named the European regulatory, supervisory and crisis management architecture, distinguishable from a mere network of National authorities.

KEYWORDS: European Supervisory Authorities, EBA, ESMA, EIOPA, financial crisis, agency, financial regulation, financial supervision.

