

# La revisión administrativa de las decisiones del Banco Central Europeo

Juan Manuel Rodríguez Cárcamo

Socio de Pérez-Llorca

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO Y  
PROCESAL

ABOGADO DEL ESTADO EN EXCEDENCIA

<b>I.</b>	<b>Introducción: el mecanismo único de supervisión bancaria</b>	<b>86</b>
<b>II.</b>	<b>El Comité Administrativo de Revisión</b>	<b>87</b>
<b>III.</b>	<b>El recurso de revisión</b>	<b>88</b>
	1. Plazo y contenido de la solicitud de examen o revisión	88
	2. Medidas cautelares	89
	3. Procedimiento	89
	4. Resultado del procedimiento	90
<b>IV.</b>	<b>Valoración</b>	<b>90</b>

# Índice/



**Resumen:** La creación del Mecanismo Único de Supervisión ha tenido como consecuencia principal, respecto de las entidades de crédito significativas de los Estados miembros, la atribución al Banco Central Europeo de ciertas competencias de supervisión bancaria que anteriormente desempeñaban las autoridades nacionales.

Ello ha originado la necesidad de diseñar recursos que permitan a los interesados impugnar las decisiones adoptadas por el Banco Central Europeo de manera ágil. Para responder a esta necesidad se ha creado el denominado *procedimiento administrativo de revisión*, tramitado ante el Comité Administrativo de Revisión del Banco Central Europeo, que permite a los interesados obtener una revisión de la decisión adoptada por el Banco Central Europeo en vía administrativa, sin que ello les impida, ni retrase de manera significativa, la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En este artículo se exponen las notas características de este novedoso procedimiento, y se realiza, asimismo, una breve valoración de factores que pueden influir en su evolución en el futuro.

**Abstract:** The main consequence of establishing a Single Supervisory Mechanism for major credit institutions in the Member States has been entrusting the European Central Bank with certain banking supervisory tasks which were previously carried out by national authorities.

The need arose to design a review procedure enabling all institutions concerned to challenge the supervisory decisions of the European Central Bank quickly. To meet this need, the *administrative review procedure* was established. The review takes place before the Administrative Board of Review within the European Central Bank and is aimed at evaluating the decision of the European Central Bank without impeding or significantly delaying the exercise of the right to bring proceedings before the Court of Justice of the European Union.

This article sets out the main characteristics of this new procedure and briefly assesses the factors which may influence its future development.



**Palabras clave:** Supervisión bancaria, entidades de crédito, Mecanismo Único de Supervisión, Comité Administrativo de Revisión (ABoR), Banco Central Europeo.

**Key words:** Banking supervision, credit institutions, Single Supervisory Mechanism, Administrative Board of Review (ABoR), European Central Bank.

# La revisión administrativa de las decisiones del Banco Central Europeo

## I. Introducción: el mecanismo único de supervisión bancaria

En el año 2013, esencialmente a raíz de la crisis financiera y económica que puso de manifiesto la fragmentación del sector financiero en Europa, el legislador de la Unión Europea (“UE”) decidió modificar el sistema de supervisión bancaria existente en los Estados miembros hasta aquel momento. La idea principal era intensificar la integración de la supervisión del sector bancario a fin de reforzar la propia UE, restablecer la estabilidad financiera y sentar las bases para la recuperación económica.

Estos deseos del legislador se materializaron con la aprobación del Reglamento (UE) n° 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<sup>1</sup> (“**Reglamento 1024/2013**”). En virtud del Reglamento 1024/2013, se atribuyó al Banco Central Europeo (“**BCE**”) la función de supervisar a las entidades de crédito más significativas conforme a un “mecanismo único de supervisión” (“**MUS**”), como sistema europeo de supervisión financiera compuesto por el BCE y por las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros participantes, tal y como se describe en el artículo 6 del Reglamento 1024/2013.

La principal consecuencia de la aplicación del MUS, desde el momento en que el mecanismo entró en vigor, es que las decisiones de supervisión de las entidades de crédito más significativas son adoptadas directamente por el BCE, lo cual, desde un punto de vista estrictamente jurídico, obliga a diseñar los recursos que pueden plantearse frente a estas decisiones, en el caso de que la entidad sometida a supervisión, u otros interesados, no estén de acuerdo con el contenido de las mismas.

A este respecto, hemos de recordar que el actual artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la UE dispone que el Tribunal de Justicia de la UE (“**TJUE**”) controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, así como de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

Conforme al régimen instaurado por este artículo, cualquier decisión del BCE es susceptible de recurso de anulación ante el TJUE (en concreto, ante el Tribunal General) en el plazo de dos meses a contar, según los casos, desde la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que este haya tenido conocimiento del mismo.

---

<sup>1</sup> D.O. L 287 de 29.10.2013, p. 63.

Pues bien, el Reglamento 1024/2013 creó un recurso intermedio entre la adopción de la decisión por el BCE y el recurso de anulación ante el Tribunal General, que ha recibido el nombre de recurso de revisión y que se sustancia ante un órgano denominado Comité Administrativo de Revisión (“**ABoR**”, por sus siglas en inglés) que se crea por el propio Reglamento. El ABoR tiene la facultad de emitir un dictamen ante cualquier recurso que se le plantea. Ese dictamen, aun no teniendo carácter vinculante para el BCE, sin embargo, puede proponer tanto que se mantenga el contenido de la decisión recurrida, como que se modifique o que se derogue dicha decisión. En caso de que se presente este recurso de revisión, la nueva decisión que el BCE adopta tras el dictamen del ABoR (manteniendo, modificando o derogando la decisión inicial) hace que vuelva a computarse el plazo de dos meses para presentar recurso de anulación ante el TJUE.

En los siguientes apartados se analizarán, tanto los aspectos organizativos del ABoR, como las principales características del procedimiento que se sigue ante este órgano.

## II. El Comité Administrativo de Revisión

La regulación principal del ABoR se contiene, además de en el Reglamento 1024/2013, en la Decisión del Banco Central Europeo, de 14 de abril de 2014, sobre el establecimiento del Comité Administrativo de Revisión y sus normas de funcionamiento (BCE/2014/16)<sup>2</sup> (las “**Normas de Funcionamiento**”).

El ABoR se compone, según el artículo 3 de sus Normas de Funcionamiento, de cinco miembros, sustituidos por dos suplentes.

Tanto los miembros del ABoR, como los dos suplentes, deben ser personas de excelente reputación, procedentes de los Estados miembros y contar con un demostrado historial de conocimientos pertinentes y de experiencia profesional, incluida la experiencia en materia de supervisión, de un nivel suficientemente elevado en el ámbito de las actividades bancarias y otros servicios financieros.

No pueden ser miembros del personal actual del BCE, del personal actual de las autoridades competentes o de otras instituciones, órganos, oficinas y organismos nacionales o de la UE participantes en las actividades encomendadas al BCE por el Reglamento 1024/2013.

Los dos suplentes pueden sustituir temporalmente a los miembros del ABoR en caso de incapacidad temporal, fallecimiento, dimisión o cese en el cargo o si, en el contexto de una solicitud de examen particular, hay serias dudas justificadas respecto de la existencia de un conflicto de intereses. Esta última situación tendrá lugar cuando un miembro del ABoR tenga intereses privados o perso-

---

2 D.O. L 175, de 14.6.2014, p. 47.

nales que puedan influir, o tengan visos de influir, en el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones.

De conformidad con el artículo 4 de las Normas de Funcionamiento, los miembros del ABoR y los suplentes son nombrados por el Consejo de Gobierno del BCE de modo que se garantice, en la medida en que sea posible, una adecuada representación de género y geográfica de todos los Estados miembros. La duración de su mandato es de cinco años, prorrogable por una sola vez.

Los miembros del ABoR y los dos suplentes actuarán con independencia y en pro del interés público, sin obedecer instrucción alguna.

De entre sus miembros, el ABoR nombra a un presidente y a un vicepresidente. El presidente garantiza el funcionamiento del ABoR, el análisis eficiente de las revisiones y el cumplimiento de las normas de funcionamiento, mientras que el vicepresidente ayuda al presidente en el cumplimiento de sus funciones y ocupa su puesto cuando el presidente no pueda actuar, o bien a requerimiento de este, para garantizar el funcionamiento del ABoR.

Actúa como secretario del ABoR el secretario del Consejo de Supervisión del BCE, siendo responsable de preparar el análisis eficiente de las revisiones, de organizar las audiencias previas y las audiencias del ABoR, de redactar el procedimiento correspondiente, de llevar un registro de los exámenes realizados y, en todo caso, de prestar asistencia en las revisiones.

### **III. El recurso de revisión**

#### **1. Plazo y contenido de la solicitud de examen o revisión**

Según el artículo 7 de las Normas de Funcionamiento, toda persona física o jurídica a la que concierna o le afecte directa e individualmente una decisión del BCE, conforme al Reglamento 1024/2013, y que desee solicitar un examen administrativo interno presentará una solicitud escrita de examen ante el secretario del ABoR, en la que identificará la decisión impugnada. La solicitud de examen se presentará en una de las lenguas oficiales de la UE en el plazo de un mes desde que se notifique la decisión al solicitante o, en ausencia de tal notificación, desde el día en que el solicitante tenga conocimiento de la decisión a impugnar.

La solicitud de revisión debe acompañar el texto de la decisión impugnada, así como referirse a los siguientes aspectos: a) motivos en los que se fundamenta; b) si se solicita que el examen tenga efecto suspensivo, indicando los motivos; c) debe acompañar copias de todos los documentos en que se fundamenta; y d) si la solicitud de examen excede de diez páginas, incluirá un sumario o resumen.

## 2. Medidas cautelares

El efecto suspensivo del recurso de revisión se regula en el artículo 9 de las Normas de Funcionamiento. Si bien la regla general es que la solicitud no tiene efecto suspensivo, el Consejo de Gobierno del BCE, a propuesta del ABoR, podrá suspender la aplicación de la decisión impugnada siempre que la solicitud de examen sea admisible y no manifiestamente infundada, y siempre que considere que la aplicación inmediata de la decisión impugnada puede provocar perjuicios irreparables.

## 3. Procedimiento

Destaca, por su particularidad, el trámite de acceso al expediente, regulado en el artículo 20 de las Normas de Funcionamiento y que solo puede plantearse después de haber presentado el escrito de solicitud de revisión. Ello, lógicamente, dificulta la presentación de la solicitud inicial. Sin embargo, no impide formular una solicitud de examen suficientemente fundada, ya que en materia de supervisión, con carácter general, las entidades supervisadas tienen conocimiento de la mayor parte de los documentos que se integran en el expediente, por haber participado activamente en el proceso de supervisión continua que lleva a cabo el BCE.

Asimismo, este acceso posterior al expediente dota de especial importancia a la audiencia que tiene lugar ante el ABoR, al ser la única oportunidad en la que el solicitante o recurrente podrá alegar sobre los documentos nuevos de los que haya tenido conocimiento por primera vez como consecuencia del acceso al expediente. Esta cuestión también conlleva una mayor flexibilidad del procedimiento de revisión en su conjunto, pudiendo el solicitante complementar sus alegaciones con fundamentos adicionales en el acto de la audiencia por este motivo.

Junto con la presentación de la solicitud, por tanto, el siguiente trámite principal es la celebración de la audiencia, regulada en el artículo 14 de las Normas de Funcionamiento. Aunque el ABoR puede señalar, o no, la celebración de la audiencia, la misma constituye un trámite esencial del procedimiento, que se suele celebrar. Hasta septiembre de 2016, de los 13 dictámenes emitidos por el ABoR, en los 17 recursos presentados, 11 se resolvieron celebrando audiencia y 2 fueron inadmitidos. Ello pone de manifiesto que, salvo en los casos en que el recurso se declara inadmisibile, posibilidad que las Normas de Funcionamiento regulan en el artículo 11, la audiencia es la regla general y se celebra en los restantes casos.

Otros aspectos destacados del procedimiento consisten en la posibilidad de (i) presentar testigos o peritos (artículo 15 de las Normas de Funcionamiento), (ii) recibir instrucciones del presidente de presentar documentos o facilitar infor-

mación (artículo 12 de las Normas de Funcionamiento) e (iii) imponer una sanción consistente en abonar los costes del procedimiento, en caso de incumplir injustificadamente una instrucción del ABoR que produzca un retraso.

Existe, además, un régimen de confidencialidad y de secreto profesional respecto de los miembros del ABoR y respecto de la documentación de estos procedimientos.

#### 4. Resultado del procedimiento

El ABoR debe resolver los recursos en un plazo no superior a dos meses a contar desde la recepción de la solicitud de examen de la decisión del BCE. Su dictamen se adopta por mayoría de, al menos, tres de sus miembros y se notifica al recurrente junto con el nuevo proyecto de decisión remitido por el Consejo de Supervisión y la nueva decisión adoptada por el Consejo de Gobierno del BCE.

Se regula un régimen de costas procesales, en función del vencimiento, en el artículo 21 de las Normas de Funcionamiento y en una guía del propio ABoR<sup>3</sup>.

Los dictámenes no son públicos, ni siquiera de forma resumida.

### IV. Valoración

Puede discutirse acerca del alcance del examen que debe llevar a cabo el ABoR respecto de las decisiones del BCE. Conforme al artículo 24 del Reglamento 1024/2013, dicho examen se ciñe a la conformidad procedimental y material de la decisión en cuestión con el Reglamento 1024/2013.

Aunque todavía es pronto para valorar cuál será este alcance en el futuro, lo cierto es que podríamos aventurar que una posibilidad consiste en interpretar que el ABoR no debería revisar apreciaciones económicas complejas realizadas por el BCE, pero sí los aspectos jurídicos, tanto materiales, como procedimentales, que sustentan la decisión que se revisa, muchos de los cuales tienen reflejo en el propio Reglamento 1024/2013. Será el propio ABoR quien vaya determinando, en cada caso, el alcance de su revisión.

También es pronto para valorar adecuadamente el acogimiento de este mecanismo de revisión de decisiones del BCE entre las entidades supervisadas, más allá de que, como es lógico, solo se revisa un pequeño número de las decisiones supervisoras que cada año adopta el BCE.

A este respecto conviene recordar que el dictamen emitido por el ABoR carece de carácter vinculante tanto para el Consejo de Supervisión del BCE (que, una vez recibido el dictamen del ABoR, adopta un nuevo proyecto de decisión),

---

<sup>3</sup> [https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/governance/shared/pdf/abor\\_cost\\_guide/guidecostsreview.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/governance/shared/pdf/abor_cost_guide/guidecostsreview.en.pdf)

como para el Consejo de Gobierno del BCE (órgano encargado en última instancia de adoptar la decisión final, a la vista del dictamen del ABoR y del proyecto del Consejo de Supervisión).

El carácter no vinculante de los dictámenes no debe confundirse, sin embargo, con la efectividad de la actividad de revisión, ya que esta última dependerá esencialmente de la forma en que el BCE cumpla con lo dispuesto en estos dictámenes, sin que en estos momentos existan indicios de que el BCE se aleje o se vaya a alejar del contenido de los mismos.

Más discutible resulta, en todo caso, el hecho de que los dictámenes del ABoR no sean objeto de publicación. Sin duda alguna, una publicidad adecuada, aunque fuese en forma resumida, permitiría a los operadores conocer mejor el alcance del mecanismo, fomentando un uso adecuado de este instrumento, y permitiría también que los recursos que se presenten cuenten con un fundamento más sólido y que atienda a los precedentes sobre los que el propio ABoR se haya podido pronunciar ya en el pasado.

Dicho esto, hasta la fecha actual el procedimiento de revisión se ha revelado como un procedimiento útil y ágil, que no impide ni retrasa de manera considerable un ulterior recurso ante el Tribunal General y que, además, no supone unos costes elevados a la vista de los bajos importes a los que ascienden las costas que eventualmente pueden imponerse al recurrente.