

## UNIÓN BANCARIA EUROPEA Lecciones de Derecho Público

Obra colectiva, coordinada por:  
Juan Antonio Ureña Salcedo



La Unión bancaria europea es una de las respuestas en este ámbito territorial y político a la última y profunda crisis financiera que hemos sufrido.

En este libro, reputados profesionales y académicos, con todo el rigor científico pero en un tono próximo al de las clásicas lecciones, abordan las principales cuestiones jurídicas que se plantean en los tres pilares que conforman la Unión bancaria europea: el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y la Garantía de Depósitos.

Se completan estas Lecciones con otros temas de indudable interés e íntimamente vinculados como son el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (en particular, la Autoridad Bancaria Europea y la Junta Europea de Riesgo Sistémico), los Bancos Nacionales de Promoción y la banca en la sombra.

Iustel, 2019, ISBN 978-84-9890-371-3

Juan Antonio Ureña Salcedo  
(Director)

## LA BANCA PÚBLICA DE INVERSIÓN, PROMOCIÓN O FOMENTO EN EUROPA

La banca pública de promoción, inversión o fomento, *National Promotional Banks*, no estaba siendo objeto de atención por los juristas estos últimos años, pese a que estaba adquiriendo gran protagonismo económico y político en toda Europa.

En este libro, ahora que ya se reconoce abiertamente que estas instituciones tienen que jugar un papel estelar en la recuperación económica post-pandemia, se abordan las principales cuestiones jurídicas y políticas que aquellos plantean, que van desde las deficiencias del mercado como causa justificativa de la intervención, pasando por el necesario equilibrio financiero entre las inversiones realizadas y los riesgos asumidos, el notabilísimo incremento de la utilización del capital riesgo y la adquisición de participaciones empresariales, o la rendición de cuentas democrática, la transparencia, la evaluación y el control.

La mirada jurídica global sobre este tipo de entidades se completa con un análisis del Banco Europeo de Inversiones, del Instituto de Crédito Oficial, de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, de la *Cassa di Risparmio di Venezia* o del Instituto Valenciano de Finanzas, entre otros.



Juan  
Antonio  
Ureña  
Salcedo  
(Director)

Juan Antonio Ureña Salcedo  
(Director)

## LA BANCA PÚBLICA DE INVERSIÓN, PROMOCIÓN O FOMENTO EN EUROPA



LA BANCA PÚBLICA DE INVERSIÓN, PROMOCIÓN O FOMENTO EN EUROPA



### Lista de autores

Juan Antonio Ureña Salcedo  
Antonio Zafra Jiménez  
José M.º Fernández Martín  
Juan Alfonso Doménech Gil  
Giovanni Maria Caruso  
María Amparo Salvador Armendáriz  
M.º José Bobes Sánchez  
Andrea Pisaneschi  
Thierry Tanquerel  
Carles Arques Aliaga  
José Carlos Pedrosa López

# Índice

---

<b>La banca pública de inversión, promoción o fomento</b> . . . . .	15
<i>Juan Antonio Ureña Salcedo</i>	
I. <i>NIHIL NOVUS SUB SOL</i> . INTERVENCIÓN POLÍTICA EN LA ECONOMÍA. . . . .	15
II. ACTIVIDAD FINANCIERA PROFESIONAL, MANDATO PÚBLICO Y VARIEDAD DE FORMAS JURÍDICAS. . . . .	17
III. LAS DEFICIENCIAS DEL MERCADO Y EL EQUILIBRIO FINANCIERO . . . . .	18
IV. DE LAS SUBVENCIONES AL CAPITAL RIESGO, PASANDO POR LOS PRÉSTAMOS Y LAS GARANTÍAS . . . . .	20
V. RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA, TRANSPARENCIA, EVALUACIÓN Y CONTROL . . . . .	22
VI. DEFENSA DE LA COMPETENCIA . . . . .	24
VII. DEL BANCO PÚBLICO DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS BANCOS PÚBLICOS ESTATALES Y AUTONÓMICOS . . . . .	24
1. <i>El Banco Europeo de Inversiones. Banco público de la Unión Europea</i> . . . . .	25
2. <i>Los bancos estatales de promoción</i> . . . . .	25
A) El Instituto de Crédito Oficial . . . . .	26
B) La <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> . . . . .	26
C) La <i>Cassa Depositi e Prestiti</i> . . . . .	26
3. <i>La banca pública autonómica</i> . . . . .	27
<b>Banca pública y situaciones de crisis. Regulación excepcional y competencia. El rol de la banca pública en el sector financiero</b> . . . . .	29
<i>Antonio Zafra Jiménez</i>	
I. PLANTEAMIENTO . . . . .	29
II. LA INICIATIVA E INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA . . . . .	31
III. BANCA PÚBLICA Y MEDIDAS DE APOYO A LAS ENTIDADES DE CRÉDITO . . . . .	34
IV. SECTOR FINANCIERO Y NORMAS DE COMPETENCIA . . . . .	36
V. REGULACIÓN EXCEPCIONAL Y COMPETENCIA. . . . .	38
VI. BANCA PÚBLICA Y SITUACIONES DE CRISIS . . . . .	43
VII. EL ROL DE LA BANCA PÚBLICA EN EL SECTOR FINANCIERO . . . . .	48

<b>El Banco Europeo de Inversiones: el banco público de la Unión Europea</b> .....	51
<i>José M.<sup>a</sup> Fernández Martín</i>	
I. INTRODUCCIÓN. ....	51
II. MARCO JURÍDICO CONSTITUYENTE: LAS DISPOSICIONES SOBRE EL BEI EN LOS TRATADOS DE LA UE .....	53
1. <i>La constitución y misión del BEI</i> . ....	53
2. <i>Control judicial de los actos «institucionales» del BEI por el TJUE</i> .....	54
3. <i>Otras disposiciones del TFEU relativas al BEI</i> . ....	55
A) Procedimiento <i>ad hoc</i> para la modificación de los Estatutos del BEI .....	55
B) Cohesión Económica, Social y Territorial .....	56
C) Acción Exterior de la UE y la Cooperación para el Desarrollo .	56
4. <i>Consecuencias jurídicas de la regulación del BEI en los Tratados constituyentes</i> . ....	58
III. MARCO NORMATIVO OPERATIVO: LA ADECUACIÓN A LAS «MEJORES PRÁCTICAS BANCARIAS» .....	60
IV. EL BEI: INSTRUMENTO FINANCIERO DE LAS POLÍTICAS DE LA UE .....	66
V. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN. ....	69
1. <i>BEI actúa sin ánimo de lucro</i> .....	69
2. <i>El principio de «adicionalidad» de la financiación del BEI</i> .....	70
VI. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL BEI .....	71
1. <i>Capital y recursos propios</i> .....	71
2. <i>Gobernanza</i> .....	74
A) El Consejo de Gobernadores .....	74
B) El Consejo de Administración. ....	75
C) El Comité de Dirección .....	76
D) El Comité de Auditoría .....	77
VII. EL MODELO DE NEGOCIO TRADICIONAL .....	78
1. <i>Obtención de recursos necesarios en los mercados de capitales</i> .....	78
2. <i>Acceso a la liquidez del Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo</i> .....	79
3. <i>La financiación de proyectos</i> .....	80
VIII. LA TRANSICIÓN A UN MODELO DE MAYOR RIESGO: LAS «ACTIVIDADES ESPECIALES» .....	83
IX. BEI COMO INSTRUMENTO FINANCIERO DE LAS POLÍTICAS DE LA UE: FONDO EUROPEO PARA INVERSIONES ESTRATÉGICAS («FEIE») .....	86
<b>El papel del ICO en la promoción de la economía: perspectivas ante los nuevos paradigmas</b> .....	89
<i>Juan Alfonso Doménech Gil</i>	
I. INTRODUCCIÓN. ....	89
II. ANTECEDENTES Y NORMATIVA. ....	90

ÍNDICE	9
III. OBJETIVOS Y PRINCIPALES LÍNEAS DE ACTIVIDAD Y FINANCIACIÓN. . . . .	94
1. <i>Banco público de promoción</i> . . . . .	94
A) Líneas de mediación . . . . .	95
B) Financiación directa . . . . .	95
C) Capital riesgo . . . . .	96
2. <i>Instrumento financiero de política económica</i> . . . . .	97
3. <i>Agencia financiera del Estado</i> . . . . .	99
IV. NUEVAS PERSPECTIVAS EN ICO ANTE EL CAMBIO DE PARADIGMA . . . . .	100

**Los bancos nacionales de promoción: perfiles comunes y diferenciales en la disciplina de un nuevo instrumento de intervención pública en la economía** . . . . . 109

*Giovanni Maria Caruso*

I. EL PAPEL DE LOS BANCOS NACIONALES DE PROMOCIÓN EN EL PROCESO DE FINANCIARIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA: HACIA LA APARICIÓN DE UNA NUEVA CATEGORÍA DE OPERADOR ECONÓMICO PÚBLICO . . . . .	109
II. EL MODELO ALEMÁN: LA KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU COMO PROTOTIPO IDEAL DE LOS BANCOS NACIONALES DE PROMOCIÓN . . . . .	111
III. EL MODELO FRANCÉS: EL PAPEL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS Y DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT EN LA EVOLUCIÓN DEL <i>ÉTAT ACTIONNAIRE</i> . . . . .	116
IV. EL MODELO ITALIANO: LA EVOLUCIÓN DE LA CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.P.A. Y EL DENOMINADO <i>PATRIMONIO RILANCIO</i> (PATRIMONIO DE REVITALIZACIÓN) COMO SUSTITUTOS ANÓMALOS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE GESTIÓN DE LAS PARTICIPACIONES ESTATALES . . . . .	124
V. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LOS BANCOS NACIONALES DE PROMOCIÓN: DE LAS DIFERENCIAS DE RÉGIMEN AL RENOVADO ENFOQUE EUROPEO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ECONOMÍA . . . . .	133

**La banca pública en España: de la banca oficial a las entidades de crédito públicas** . . . . . 139

*María Amparo Salvador Armendáriz*

I. INTRODUCCIÓN. . . . .	139
II. A PROPÓSITO DEL USO DE LA EXPRESIÓN <i>BANCA PÚBLICA</i> : LA CONVENIENCIA DEL USO PRECISO DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS. . . . .	140
III. UN BREVE RECORRIDO POR LA HISTORIA FINANCIERA-PÚBLICA ESPAÑOLA DE LOS SIGLOS XIX Y XX. . . . .	145
1. <i>Primeras manifestaciones en el siglo XIX: el Banco Hipotecario de España</i> . . . . .	145
2. <i>Generalización del modelo concesional durante la Dictadura de Primo de Rivera</i> . . . . .	147

3.	<i>La banca oficial en el franquismo</i> . . . . .	148
A)	La consolidación de la banca oficial y el impacto de la política de estabilización . . . . .	148
B)	La reforma de 1971 y la creación del ICO . . . . .	149
4.	<i>La incorporación del derecho europeo y sus consecuencias sobre la banca oficial</i> . . . . .	150
IV.	LA LLAMADA BANCA PÚBLICA EN EL MOMENTO PRESENTE . . . . .	152
1.	<i>En el ámbito estatal</i> . . . . .	152
A)	El Instituto de Crédito oficial . . . . .	152
B)	A propósito de la naturaleza jurídica del ICO en relación con su consideración como «banca pública» . . . . .	155
C)	Un breve apunte sobre Bankia . . . . .	158
2.	<i>La banca pública en el ámbito autonómico: el impulso de entidades financieras públicas de crédito</i> . . . . .	159
V.	ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LA HISTORIA Y ALGUNA CONSIDERACIÓN SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA BANCA PÚBLICA . . . . .	164
	<b>La banca de inversión en Alemania: <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i></b> . . . . .	167
	<i>M.ª José Bobes Sánchez</i>	
I.	INTRODUCCIÓN . . . . .	167
II.	FUNDACIÓN Y PRIMERA DÉCADA DE ACTIVIDAD . . . . .	168
1.	<i>Contexto</i> . . . . .	168
2.	<i>Tareas y fuentes de financiación</i> . . . . .	170
3.	<i>Modo de Actuación</i> . . . . .	171
4.	<i>Estructura orgánica</i> . . . . .	172
III.	DE LA RECONSTRUCCIÓN A LOS MERCADOS INTERNACIONALES . . . . .	174
IV.	DÉCADAS POSTERIORES: ADAPTACIÓN A NUEVAS REGLAS DE JUEGO . . . . .	176
1.	<i>Los efectos de los acuerdos internacionales sobre subsidios a la exportación</i> . . . . .	176
2.	<i>La aplicación del Derecho de la Unión Europea</i> . . . . .	178
A)	Aplicación del Derecho de la Competencia. Consecuencias ¿negativas? . . . . .	178
B)	Consecuencias para la <i>KfW</i> como agencia oficial de crédito alemana . . . . .	182
V.	LA <i>KfW</i> EN LA ACTUALIDAD . . . . .	183
VI.	CONCLUSIÓN . . . . .	185
VII.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	186
	<b>La Cassa Depositi e Prestiti: entre holding público de participaciones, banco nacional de promoción y operador de <i>turnaround</i> industrial</b> . . . . .	187
	<i>Andrea Pisaneschi</i>	
I.	PRÓLOGO . . . . .	187
II.	LA PRIMERA TRANSFORMACIÓN DE LA <i>CASSA DEPOSITI E PRESTITI</i> EN 2003: LA SOCIEDAD POR ACCIONES . . . . .	189

ÍNDICE	11
III. LA SEGUNDA TRANSFORMACIÓN: LA <i>CASSA HOLDING</i> DE PARTICIPACIONES . . .	194
IV. LA TERCERA TRANSFORMACIÓN: EL BANCO PÚBLICO DE PROMOCIÓN . . . . .	196
V. LA CUARTA TRANSFORMACIÓN: LA GESTIÓN DEL <i>TURNAROUND</i> DE LAS EMPRESAS . . . . .	199
VI. TAL VEZ HAYA QUE ELEGIR . . . . .	203
<b>La banca pública autonómica: el Instituto Valenciano de Finanzas . . .</b>	<b>207</b>
<i>Juan Antonio Ureña Salcedo</i>	
I. LA BANCA PÚBLICA AUTONÓMICA DE INVERSIÓN . . . . .	207
II. EL INSTITUTO VALENCIANO DE FINANZAS . . . . .	208
1. <i>Entre la búsqueda de su lugar y la escasa regulación legal.</i> . . . . .	208
2. <i>Instrumento de la política financiera del Consell. Deficiencias del mercado y viabilidad económica</i> . . . . .	210
3. <i>Órganos de gobierno y dirección del IVF.</i> . . . . .	212
4. <i>Actividad y patrimonio</i> . . . . .	213
5. <i>Rendición de cuentas democrática y transparencia.</i> . . . . .	218
<b>Los bancos cantonales suizos . . . . .</b>	<b>219</b>
<i>Thierry Tanquerel</i>	
I. INTRODUCCIÓN . . . . .	219
1. <i>Contexto</i> . . . . .	219
2. <i>La definición de banco cantonal</i> . . . . .	220
II. LA POSICIÓN DE LOS BANCOS CANTONALES EN SUIZA . . . . .	221
1. <i>Cronología</i> . . . . .	221
A) <i>Un antiguo desarrollo en varias etapas.</i> . . . . .	221
B) <i>Evolución más reciente.</i> . . . . .	222
C) <i>Un movimiento de privatización, aunque limitado</i> . . . . .	223
2. <i>La importancia económica de los bancos cantonales.</i> . . . . .	224
III. LA SITUACIÓN DE LOS BANCOS CANTONALES . . . . .	225
1. <i>La base legal y el mandato del Estado</i> . . . . .	225
2. <i>La forma jurídica.</i> . . . . .	227
A) <i>Las exigencias del derecho federal.</i> . . . . .	227
B) <i>Entidad de derecho público</i> . . . . .	228
C) <i>Sociedad anónima.</i> . . . . .	228
3. <i>El aval estatal.</i> . . . . .	230
A) <i>El principio</i> . . . . .	230
B) <i>La práctica</i> . . . . .	230
C) <i>Los retos</i> . . . . .	230
4. <i>La supervisión.</i> . . . . .	231
A) <i>La supervisión bancaria.</i> . . . . .	231
B) <i>La supervisión cantonal.</i> . . . . .	232
IV. CONCLUSIÓN . . . . .	233

<b>La vertebración social y territorial en la inversión del Banco Europeo de Inversiones (BEI)</b> .....	235
<i>Carles Arques Aliaga</i>	
I. INTRODUCCIÓN.....	235
II. EL PAPEL DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI) EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN.....	236
III. LA REVOLUCIÓN DEL BEI A TRAVÉS DEL PLAN JUNCKER.....	238
IV. LA MIRADA LOCAL DEL BEI A TRAVÉS DEL FONDO EUROPEO PARA INVERSIONES ESTRATÉGICAS (FEIE).....	241
V. CONCLUSIONES.....	244
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	245
<b>Repercusiones normativas, tributarias y bancarias del Pacto Verde Europeo</b> .....	247
<i>José Carlos Pedrosa López</i>	
I. INTRODUCCIÓN.....	247
II. EL PACTO VERDE EUROPEO.....	249
III. LA LEY DEL CLIMA EUROPEO.....	251
1. <i>Coherencia con de la propuesta Ley del Clima con la base jurídica y política de la Unión</i> .....	252
2. <i>Articulado y medidas específicas de la propuesta Ley del Clima Europeo.</i> ..	253
IV. PLAN DE INVERSIONES PARA UNA EUROPA SOSTENIBLE.....	254
1. <i>Un marco político integral para la transformación de la economía de la UE</i> ..	255
2. <i>Fuentes para financiar la inversión sostenible del Pacto Verde Europeo.</i> ...	256
A) La dimensión climática en los presupuestos de la Comisión Europea.....	257
B) La inversión privada mediante InvestEU.....	257
C) Contribuciones del Banco Europeo de Inversiones.....	258
D) El Mecanismo de Transición Justa.....	259
V. PROPUESTAS DEL PACTO VERDE EUROPEO EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO.....	261
VI. CONCLUSIONES.....	263
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	263