



## **Documento de trabajo**

### **SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES**

# **LA INDEPENDENCIA DE LOS REGULADORES INTEGRADOS EN EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN**

María Lidón Lara Ortiz

SPCS Documento de trabajo 2018/7

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autora:

María Lidón Lara Ortiz

[mlara@uji.es](mailto:mlara@uji.es)

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca  
Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectoras:

María Cordente Rodríguez

Pilar Domínguez Martínez

Silvia Valmaña Ochaita

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM)

Impreso en España – Printed in Spain.

# LA INDEPENDENCIA DE LOS REGULADORES INTEGRADOS EN EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN<sup>1</sup>

**María Lidón Lara-Ortiz<sup>2</sup>**

*Profesora Asociada de Derecho Administrativo, Universitat Jaume I*

## RESUMEN

La creación de la unión bancaria integra Instituciones y autoridades supervisoras europeas y reguladores de los Estados miembros en el Mecanismo Único de Supervisión (en adelante, MUS), en el que se comparten competencias y se efectúan tareas de supervisión mediante procedimientos comunes en que participan todos ellos hasta dónde alcanzan sus competencias, pero que no ha sido precedido de la homogeneización de los regímenes jurídicos de tales autoridades.

La independencia de los reguladores es una de las condiciones necesarias para que se pueda desarrollar esta actividad en óptimas condiciones, y así se declara en el documento del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea “Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz”. También el Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo (en adelante, BCE) tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, determina que el BCE debe ejercer las funciones de supervisión que se le atribuyen con total independencia, sin influencias políticas indebidas ni interferencias de sectores interesados que puedan afectar a su independencia funcional.

A pesar de todo, los estatutos orgánicos de cada uno de los reguladores nacionales que participan en el sistema europeo de supervisión, se encuentran regulados por el Derecho de cada uno de los Estados miembros, motivo por el que debe hacerse una reflexión sobre la conveniencia de estandarizar la independencia de los reguladores de todo el sistema. Este trabajo pretende hacer una aproximación a tal estandarización,

---

<sup>1</sup> Este artículo se publica en el marco del proyecto de investigación “La CNMV y la tutela del inversor minorista: explorando nuevas posibilidades” (ref. DER2015-67119-R MINECO/FEDER).

<sup>2</sup> mlara@uji.es

analizando la independencia del regulador bancario español en relación con la del BCE, para determinar las condiciones mínimas necesarias que permitan lograr la independencia operativa de todos los reguladores del Mecanismo Único de Supervisión.

**Palabras clave:** Mecanismo Único de Supervisión, Banco Central Europeo, Banco de España, independencia, reguladores

**Indicadores JEL:** K20 y K23

## **ABSTRACT**

Banking union integrates European supervisory Institutions and authorities, and regulators of the Member States into the Single Supervisory Mechanism (hereinafter, SSM), whose powers are shared between all of them. These authorities share too their supervisory tasks that are carried out through common procedures in which regulators participate to the extent of their competencies, but which has not been preceded by the homogenization of the legal regimes of such authorities.

Supervisors' independence is one of the essential conditions for banking regulation activity to be developed under optimal conditions, and so is stated in the Basel Committee on Banking Supervision document "Core principles for effective banking supervision". Regulation (EU) num. 1024/2013 of the European Council of October 15th, 2013, which entrusts the European Central Bank (hereinafter, ECB) with specific tasks regarding prudential supervision of credit institutions policies, determines that the ECB must exercise supervisory functions with total independence, that means without undue political influence or interference from interested sectors that would affect its functional independence.

In spite of all, the statutes of each one of the national regulators which take part in the European supervision system are regulated by the Member States' national law, and because of that we must reflect on the convenience of standardizing the independence requirements of all regulators. This paper intends to make an approximation to such standardization, analysing the independence of the Spanish banking authority in relation with the ECB one, so we are able to determine the minimum conditions necessary to achieve the operational independence of all the regulators of the Single Supervisory Mechanism.

**Key words:** Single Supervisory Mechanism, European Central Bank, Bank of Spain, independence, regulators

**JEL codes:** K20 y K23

## 1. INTEGRACIÓN DE LOS REGULADORES EN EL MUS

Tras la entrada en funcionamiento del MUS en noviembre de 2014, las competencias de regulación bancaria se ostentan en gran medida por el BCE, que las comparte con las Autoridades Nacionales Competentes (en adelante, ANC) en los términos que resultan del Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 (Reglamento del MUS), y del Reglamento (UE) nº 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 (Reglamento Marco del MUS), que se complementan con otras muchas normas<sup>3</sup>. En esencia, de todas ellas resulta que las funciones de supervisión bancaria se ejercen por el BCE y las ANC en cooperación, y en base a la distribución competencial que tales normas recogen.

La atribución a la red de supervisores del MUS de competencias de regulación de las entidades de crédito de los Estados de la eurozona ha implicado un importante traslado de competencias sobre supervisión al BCE, incluyendo las funciones de autorización, revocación o imposición de sanciones a entidades de crédito. Como consecuencia de ello, el BCE asume la supervisión de todo el sistema bancario, ejerciendo la supervisión directa sobre las entidades más significativas y la supervisión indirecta sobre las menos significativas, siendo muy relevante la implantación del MUS para España ya que se han calificado quince grupos de entidades de crédito como significativas (anteriormente cajas de ahorros muchas de ellas) que representaban, en el momento inicial del MUS, más del 90 % de los activos del sistema<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En este sentido, el Reglamento de Ejecución (UE) nº 680/2014 de la Comisión, y por la Decisión (UE) 2017/1493 del Banco Central Europeo, de 3 de agosto de 2017, por la que se modifica la Decisión BCE/2014/29 sobre la presentación al Banco Central Europeo de los datos de supervisión transmitidos a las autoridades nacionales competentes por las entidades supervisadas

<sup>4</sup> Vid. Exposición de Motivos del Real Decreto 84/2015, que desarrolla la LOSSEC.

Las funciones que ostenta el Banco de España en este sistema de supervisión, como ANC, son la otra cara de a la misma moneda, al completar las competencias que, en el MUS, se atribuyen al BCE, y su extensión en este ámbito se desarrolla, en el derecho español, por el artículo 4 de la Ley 10/2014 de Ordenación y Supervisión de Solvencia de Entidades de Crédito (en adelante LOSSEC), que reconoce al Banco de España el ejercicio de las competencias que le atribuyan las normas de ordenación y disciplina sobre las entidades de crédito y, cuando corresponda, sobre las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera<sup>5</sup>.

Esta ley se desarrolla por el Reglamento aprobado por Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, conforme al cual podemos diferenciar funciones que el Banco de España realizará bajo su entera responsabilidad<sup>6</sup>, y funciones que realizará en colaboración con el BCE<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> En particular, corresponden al Banco de España las funciones siguientes, que se comparten con el BCE: a) Autorizar la creación de entidades de crédito y la apertura en España de sucursales de entidades de crédito extranjeras no autorizadas en un Estado miembro de la Unión Europea; b) Autorizar la creación de una entidad de crédito extranjera o la adquisición de una participación significativa en una entidad ya existente, por una entidad de crédito o un grupo de entidades de crédito españolas, cuando dicha entidad de crédito extranjera vaya a ser constituida o se encuentre domiciliada en un Estado que no sea miembro de la Unión Europea; c) Autorizar las modificaciones estatutarias de las entidades de crédito; d) Revocar la autorización concedida a una entidad de crédito; e) Practicar la inscripción en los registros de entidades de crédito del Banco de España, así como la gestión de los mismos y de los demás previstos en otras normas de ordenación y disciplina; f) Ejercer la función supervisora y sancionadora de las entidades de crédito y, cuando corresponda, de las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera, para el cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina; g) Conceder las autorizaciones previstas en el Reglamento (UE) n.º 575/2013, de 26 de junio y, en su caso, revocarlas; h) Sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el control e inspección de la aplicación de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario; i) Cuantas otras competencias se establezcan en el ordenamiento jurídico.

<sup>6</sup> Tal es el caso de las funciones de autorizar la modificación de los estatutos sociales de los bancos (art. 10 RD 84/2015), la emisión del informe preceptivo previsto en el art. 11 RD 84/2015, en caso de modificaciones estructurales de entidades de crédito, que será elevado al Ministro de Economía y Competitividad, ya que conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, y en los términos que en la misma se establecen, corresponde al Ministro de Economía y Competitividad autorizar las operaciones de fusión, escisión o cesión global o parcial de activos y pasivos en las que intervenga un banco, o cualquier acuerdo que tenga efectos económicos o jurídicos análogos a los anteriores, así como las modificaciones estatutarias que deriven de las mismas. También el Banco de España declarará expresamente la caducidad de la autorización para operar como entidad de crédito cuando, dentro de los doce meses siguientes a su fecha de notificación, no se diere comienzo a las actividades específicas incluidas en el programa de actividades a que se refiere la autorización por causas imputables a la entidad (art. 13 RD 84/2015), autorizará la apertura de sucursales y libre prestación de servicios en Estados no miembros de la Unión Europea por entidades de crédito españolas (art. 15 RD 84/2015), y será informado de la apertura de sucursales y libre prestación de servicios en España por entidades de crédito de otro Estado miembro de la Unión Europea, previa comunicación de la autoridad supervisora de la entidad de crédito, dando cuenta de la recepción de tal autorización a la entidad de crédito, quien deberá promover la inscripción de la nueva sucursal en el Registro Mercantil, y luego en el Registro de entidades de crédito del Banco de España, comunicando a este la fecha del inicio efectivo de sus actividades (art. 16 RD 84/2015). La realización en España, por

Finalmente, existe también algún caso en que las funciones del Banco de España se compartan, no con el BCE, sino con la ANC de otros Estados miembros. Así ocurre en caso de apertura de sucursales y libre prestación de servicios en otros Estados miembros de la Unión Europea por entidades de crédito españolas (ex art. 14 RD 84/2015). Sin embargo, cuando la entidad que pretenda abrir una sucursal sea una entidad supervisada significativa a los efectos del Reglamento (UE) nº 1024/2013, el pronunciamiento sobre la apertura de la sucursal y las demás competencias que aparezcan conexas a ella, corresponderán al BCE, y el Banco de España sólo será competente para recibir la solicitud de apertura si la entidad supervisada significativa

---

primera vez, de actividades en régimen de libre prestación de servicios, por las entidades de crédito autorizadas en otro Estado miembro de la Unión Europea participante en el MUS, podrá iniciarse una vez que el Banco de España reciba una comunicación de su autoridad supervisora indicando las actividades que esta entidad está autorizada a ejercer y cuáles de ellas van a ser ejercidas en territorio español. Dicho régimen será de aplicación siempre que la entidad de crédito pretenda, por primera vez, realizar en España una actividad distinta a las eventualmente contenidas en la citada comunicación. Pero en caso de que la libre prestación de servicios en España vaya a ser ejercida por una entidad de crédito autorizada en otro Estado miembro de la Unión Europea no participante en el MUS, las competencias atribuidas en el párrafo anterior al Banco de España corresponderán al BCE (ex art. 16.3 RD 84/2015). Además, el Banco de España será competente para autorizar el establecimiento en España de sucursales de entidades de crédito autorizadas en Estados que no sean miembros de la Unión Europea (art. 17 RD 84/2015), y asumirá la vigilancia de la apertura de nuevas oficinas en territorio nacional (art. 20 RD 84/2015), de la designación de agentes de entidades de crédito (art. 21 RD 84/2015), siendo informado del alcance de la representación concedida al mismo, y de los supuestos de delegación de la prestación de servicios o el ejercicio de funciones de las entidades de crédito, vigilando que tal delegación no suponga un vaciamiento de la actividad de la entidad de crédito y que la delegación no disminuya las capacidades de control interno de la propia entidad y de supervisión del Banco de España y del Banco Central Europeo (ex art. 22 RD 84/2015). El Banco de España es también competente para gestionar el Registro de altos cargos, en el que se inscribirán los consejeros y directores generales o asimilados de las sociedades dominantes de entidades de crédito españolas (art. 34.2 RD 84/2015), y para establecer las obligaciones de gobierno corporativo previstas en la LOSSEC (art. 36.2 RD 84/2015). El Banco de España especificará también los términos en que tiene que estar configurada la página web y la información que las entidades de crédito han de incluir en la misma, con arreglo a lo establecido en la LOSSEC y 37 RD 84/2015, y será competente en relación con la vigilancia de las políticas remunerativas (artículo 40 RD 84/2015).

<sup>7</sup> El Banco de España desempeñará en colaboración con el BCE las competencias de autorización para ejercer la actividad de crédito, la de elevar al Banco Central Europeo una propuesta de autorización para el acceso a la actividad (art. 3.1 RD 84/2015), siendo además competente el Banco de España para iniciar, tramitar y elevar al Banco Central Europeo una propuesta de revocación de la autorización (art. 12 RD 84/2015). También comparten la evaluación previa a la autorización de adquisiciones de participaciones significativas, pues conforme al artículo 25, el Banco de España evaluará las adquisiciones propuestas de participaciones significativas y elevará al Banco Central Europeo una propuesta de decisión para que este se oponga o no se oponga a la adquisición. Respecto al régimen jurídico de las participaciones significativas, es además competente el Banco de España para establecer una lista con la información que debe suministrar el adquirente potencial de participaciones significativas para ser evaluado, tarea que realizará mediante Circular (conforme al artículo 24 del RD 84/2015), por lo que mantienen competencias normativas, como facultades de ejecución de sus propias competencias, sin perjuicio de la labor normativa que realiza la Autoridad Bancaria Europea. La evaluación del cumplimiento de los requisitos de idoneidad de altos cargos de las entidades, así como la vigilancia del régimen de incompatibilidades de los mismos será controlada conforme art. 29 del RD 84/2015, por el Banco de España o, en su caso, por el Banco Central Europeo, según la operación a la que esté vinculado, así por ejemplo, si se valora con ocasión de la autorización de apertura de una entidad, será el BCE, por ser este el competente para resolver, aunque el Banco de España evaluará esta cuestión en su propuesta de resolución.



pretende abrir sucursal, o ejercer la libre prestación de servicios en un Estado miembro de la Unión Europea no participante en el MUS.

## **2. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA INDEPENDENCIA DEL BANCO DE ESPAÑA Y DEL ORIGEN DE LA REGULACIÓN BANCARIA**

En el sistema español, de forma consecuente con la concepción de que la actividad bancaria es una actividad privada de interés público, y sin perjuicio de la existencia de entidades de crédito de carácter público, o con participación pública, que han dado lugar a la particular problemática de su control, la supervisión de la actividad de crédito ha sido responsabilidad del Banco de España, quien no ha tenido todas las facultades de un auténtico regulador desde el momento de su creación (tampoco su antecesor, el anterior Banco Nacional), sino que las ha ido adquiriendo poco a poco a base de cambios legislativos claramente influidos por el devenir político de cada momento.

La consideración de la evolución en la adquisición de tales competencias y del origen de la regulación bancaria en España es relevante a efectos de determinar el alcance de la independencia del regulador, porque muestra cómo desde sus orígenes ha habido vinculación con el poder político, y esto nos permite evaluar cuáles deberían ser las modificaciones normativas en su estatuto orgánico, para dotarle de mayor independencia en la actualidad, modificaciones que deberían ser adoptadas en la unión bancaria para homogeneizar el grado de independencia en todos los reguladores que son ANC en el MUS.

El Banco de España nació como tal el 28 de enero de 1856, como consecuencia de la fusión del anterior Banco Nacional de San Fernando (creado en 1829) y el Banco de Isabel II (creado en 1844)<sup>8</sup>. Anteriormente, la creación de su antecesor, el Banco Nacional español, había tenido lugar, igual que en otros países europeos, durante la Edad Moderna. En este periodo, de forma paralela al desarrollo de la banca privada, se crean en casi toda Europa los Bancos Centrales, esto es, los Grandes Bancos de Estado, así como los bancos de emisión de valores que también, de forma coetánea, se

---

<sup>8</sup> Vid. MANZANO y VALERO (Dirs.), (2008), *Guía del Sistema Financiero Español*, Ed. Empresa Global, Madrid, pág. 117.



dedicaban en el Norte de Europa a la venta de letras de cambio, a través de corredores. Esta actividad generaría lo que hoy conocemos en el sector financiero como mercado de valores, sector diferenciado del de crédito<sup>9</sup>.

No debemos olvidar que desde sus inicios la actividad bancaria surge muy vinculada a los poderes públicos, pues su actividad aparece unida a la política monetaria en todos los países<sup>10</sup>. Hasta tal punto se encuentran sinergias entre ambas actividades, que la evolución de los sistemas bancarios en todos los Estados conllevan la creación de las distintas Casas de Moneda, así como el surgimiento y posterior desarrollo de normativa y organización pública cuyo objeto era el conocimiento y supervisión de esta actividad. En consecuencia, a los Bancos Centrales se les suele atribuir conjuntamente la dirección de la política monetaria y el control de la actividad de crédito.

En España, para encontrar el origen de nuestro Banco Central, debemos remontarnos al siglo XVIII, puesto que, aunque se había considerado por los asesores de Felipe II, la posibilidad de crear los llamados "Erarios públicos y montes de piedad" –configurados como entidades de crédito de carácter público-, y respecto de los que se proyectaba que asumieran diversas funciones, entre otras, realizar operaciones de préstamo, y también la posibilidad de establecer una organización bancaria oficial, fue durante el reinado de Carlos III, cuando se creó el antecedente más claro del actual Banco de España. Así, mediante Real Cédula de 2 de junio de 1782 este rey funda el Banco Nacional de San Carlos, basado en el proyecto presentado por el conde de Cabarrús al primer ministro, el conde de Floridablanca<sup>11</sup>. La configuración del mismo, desde el punto de vista del concepto que tenemos en la actualidad de lo que es público y de los que es privado no está del todo clara si valoramos el origen de su capital y su finalidad. A pesar de todo, se configura como una entidad privada considerando, al margen de sus funciones, el origen de su capital fundacional<sup>12</sup>. Destaca en ese

---

<sup>9</sup> Vid. GARCIA-PITA y LASTRES, J.L. (1999), "El Derecho Bancario: consideraciones generales", en *Anuario de Facultade de Dereito. Ed. Universidade da Coruña*, pág. 248; Y HAMEL J., (1933), *Banques et opérations de banque*, París, págs. 101 y ss.

<sup>10</sup> Vid. MARTINEZ DALMAU, R. (2005), *Constitución, legitimidad democrática, y autonomía de los Bancos Centrales*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 175 y ss.

<sup>11</sup> Vid. DEL CAÑO PALOP J.R. (2012), "El Banco de España, organización y funciones", en ZUNZUNEGUI F. (Dir.), *Derecho bancario y bursátil*, Ed. Colex, Madrid, pág. 49; y TORTELLA T. (1983), "El archivo del Banco de España. Nuevas líneas de investigación", en *Actas del primer congreso sobre Archivos Económicos de Entidades Privadas*, Ed. por Banco de España, Madrid, pág. 2.

<sup>12</sup> Vid. DEL CAÑO PALOP J.R. (2012), ob. cit. "El Banco de España, organización y ...", pág. 49.), con una forma jurídica que encajaría en lo que conocemos hoy como sociedad anónima, pues su capital estaba

momento, por tanto, su finalidad pública, financiando sectores y actividades como el Tesoro público, el sostenimiento de las Fuerzas Armadas, atender pagos de la Corona en el Extranjero, y siendo muy destacable su función de combatir la usura –como manifestación incipiente de la protección del consumidor en la actividad crediticia y, también, como manifestación de la intervención estatal en la política monetaria-. Otra de sus funciones fue proporcionar crédito al comercio y a la industria, como manifestaciones iniciales de las actividades públicas de fomento y control de la economía general. Su actuación como Banco Central quedó patente en el hecho de emitir los primeros billetes de banco españoles, con el nombre de cédulas del Banco de San Carlos.

Pero la principal afección del mismo fue su gran endeudamiento, lo cual dio lugar a su liquidación, naciendo en su lugar, el Banco Español de San Fernando que fue creado por Real Decreto de 9 de julio de 1828 firmando por Fernando VII. Entendemos que fue aquel sustituido por este, puesto que se asumieron por el Banco Español de San Fernando funciones semejantes a las asumidas por el Banco Nacional de San Carlos como Banco Central, –fundamentalmente emitir billetes y financiar al Gobierno-, y porque en el acuerdo de la liquidación del Banco de San Carlos, el Gobierno y el propio Banco Nacional acordaron que este renunciaba a la deuda que ostentaba frente al Gobierno -310 millones de reales-, a cambio de que este último entregase a los accionistas de aquel, 40 millones de reales en acciones del Banco Español de San Fernando.

En 1846 se crea el Banco de Isabel II, que también asumió la facultad de emitir billetes, lo que supuso la oposición del Banco Español de San Fernando, que reaccionó incluso judicialmente al reconocimiento de este privilegio, pero no dando buenos resultados las acciones judiciales ejercidas, la emisión de billetes se atribuyó a las dos entidades durante un tiempo. Posteriormente, dada la situación de crisis financiera, y de falta de liquidez del Banco de Isabel II se fusiona este con el Banco Español de San Fernando.

---

dividido en acciones, pero formada con capital del propio rey, de la nobleza, y también de entidades municipales –a pesar de su declarado carácter privado-, y su finalidad, no se limitaba a la actividad bancaria, siendo su principal objetivo el “sostenimiento de los vales reales” (deuda pública) y “subvenir a las cargas del Tesoro”. Vid. también MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1991), ob. cit. *Derecho Administrativo Económico II*, pág. 46.

Paralelamente, durante el siglo XIX, se habían creado otras entidades bancarias con carácter privado, pero con grandes privilegios que desnaturalizaban su condición, puesto que se les reconocían facultades de emisión de moneda y se consideraron sus fondos como caudales públicos, disfrutando también de importantes beneficios fiscales. Queda patente, la confusión inicial de lo que debía ser clasificado como público y como privado, con la consecuencia de que en ninguno de los dos casos, el régimen jurídico, y en su caso de control, de tales entidades, era el apropiado, y por esto, se produjeron algunos efectos adversos, como un alto endeudamiento público, y una elevada inflación y depreciación monetaria, consecuencia, esta última de estar dispersa la posibilidad de emitir moneda de curso legal. Ha sido puesto de relieve que la razón que justifica que el control de las circunstancias que inciden en la política monetaria sea totalmente público radica en su relación con el control de la tasa de inflación<sup>13</sup>.

Posteriormente, con la Ley de 4 de mayo de 1849, se otorgó el privilegio de emitir moneda de curso legal, solo al nuevo Banco de San Fernando junto al Banco Español de Cádiz, fundado en 1846 como sucursal del Banco de Isabel II, y el Banco de Barcelona, primer banco comercial español no oficial, fundado en 1844. La referida Ley de 1849, sin embargo, fue excesivamente dura en relación con la creación de nuevas entidades, que sólo podían ser creadas por ley, frenándose, de este modo, totalmente el desarrollo bancario que en este momento era una actividad absolutamente controlada e intervenida por el Estado.

A partir de este momento, las normas que se suceden vienen a desarrollar esta incipiente actividad de ordenación bancaria, y flexibilizan la situación en cuanto a la creación de entidades, puesto que con la Ley de 28 de enero de 1856 se reconoce la posibilidad de creación de bancos de emisión, admitiéndose, no obstante, la creación en cada localidad de uno de estos bancos.

Comienza en este momento una actividad que ya puede recibir la denominación de actividad pública de ordenación bancaria en sentido estricto, dado que la normativa aprobada incide en la creación de las entidades, y además reorganiza el Banco de San

---

<sup>13</sup> Vid. ALBEROLA E., MARQUÉS J.M. Y SANCHÍS A., (1997), "Persistencia en el desempleo, independencia de los bancos centrales y su relación con la inflación", Ed. Banco de España - Servicio de Estudios Documento de Trabajo nº 9725, p.4, ISSN: 0213-2710. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/97/Fic/dt9725.pdf>

Fernando, cambiando su denominación por la del Banco de España, y otorgando al Estado la potestad de nombrar al gobernador del mismo y a dos subgobernadores. Tras esta liberalización los empresarios y comerciantes empezaron a crear bancos en las principales capitales españolas y el Banco de España abrió sus primeras sucursales en Alicante y Valencia. En 1868, el Ministro de Hacienda, Laureano Figuerola, declaró la peseta -dividida en 100 céntimos- como unidad básica del sistema monetario español, acuñándose las primeras monedas en 1869. En este momento, por la influencia del contexto político de la época, la Ley de 19 de octubre de 1869, tiene un carácter marcadamente liberal, y en consecuencia, establece un sistema en el que apenas hay control bancario. Esto no obstante, la situación bancaria, muy vinculada a la situación política cambia con esta última, y el Decreto-Ley de 19 de marzo de 1874, impulsado por el Ministro de Hacienda José de Echegaray, acaba con el sistema de pluralidad de emisión de billetes y concede al Banco de España el monopolio de su emisión para la península y las islas (inicialmente este privilegio se concede por 30 años que se prorrogaron mediante Ley de 1891 hasta 1921), a cambio de un importante crédito para cubrir las necesidades financieras del Gobierno. A los bancos provinciales creados en la fase anterior se les concede la opción de permanecer como bancos comerciales -sin el privilegio de emitir billetes-, o de integrarse en el Banco de España como sucursales. La mayoría de los bancos provinciales se integraron y solo cinco de ellos decidieron continuar como bancos comerciales.

La Ley de Ordenación Bancaria o Ley Cambó, de 29 de diciembre de 1921, mantuvo el privilegio para el Banco de España en la emisión de billetes, reorganizó el sistema financiero español y reguló por primera vez las relaciones entre el Banco de España como Banco Central y la banca privada, asignando a aquel la potestad de inspección de la banca privada o comercial, y actuando en la práctica, como órgano de política monetaria del Gobierno, interviniendo en la limitación de los tipos de interés, y en materia de control de cambios con el exterior. Por este motivo, se considera a la Ley de 1921 como la primera norma de regulación bancaria en España.

Durante el periodo de la Guerra Civil española (1936-1939), el Banco de España quedó dividido en dos, al igual que el territorio nacional, uno controlado por el ejército republicano y otro por el ejército nacional, existiendo en ese momento dos monedas diferentes emitidas por dos bancos emisores distintos, de modo que en la propia zona sólo se reconocía la moneda respectiva. Terminada la guerra comenzó el proceso de

reconstrucción del sistema financiero y del Banco de España, asumiendo este cometido el Ministro de Hacienda, pero quedando influida la configuración del Banco Central español por su dependencia respecto al Gobierno, circunstancia esta que le privaba de la necesaria autonomía como regulador.

Las funciones del Banco de España se han ido transformando adaptándose a diferentes circunstancias que han influido en el sistema financiero español: por un lado, han venido condicionadas en su última etapa, desde que se aprobara la Constitución española de 1978, por el reparto de competencias respecto de la ordenación del crédito en general, y respecto de la regulación de ciertas entidades de crédito en particular, derivado de la propia Constitución; y de otro lado, el Derecho europeo ha incidido en su actividad tanto por la incorporación del mismo, en un primer momento, al Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante, SEBC), como más recientemente, por su integración en el sistema único de supervisión, formando parte del MUS.

### **3. PROCESOS DE ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE COMPETENCIAS POR EL REGULADOR BANCARIO ESPAÑOL**

El Banco de España es una autoridad plurifuncional<sup>14</sup>, ya que por un lado, asume la dirección de la política monetaria integrado en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante, SEBC), y por otro lado, es la autoridad encargada de la supervisión de entidades de crédito, ahora integrado en el MUS. Tiene, por tanto, potestades en los dos ámbitos, formando parte de la Administración institucional del Estado<sup>15</sup>. Su régimen jurídico, además, contiene algunas peculiaridades respecto a otros

---

<sup>14</sup> ZUNZUNEGUI F. (2005), ob. cit. *Derecho del Mercado Financiero...*, pág. 121.

<sup>15</sup> En este sentido, La STC 135/1992 de 5 de octubre, indicaba que “El Banco de España forma parte de la Administración de Estado en su vertiente institucional o directa y es la primera autoridad monetaria, a quien corresponden las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro, por lo cual se le dota de simétricas potestades, entre las cuales deben destacarse la reglamentaria y la sancionadora”. Más recientemente, se ha señalado también, en relación con su régimen jurídico, que como órgano de la Administración Pública estatal queda sujeto a la Ley de Transparencia en su actuación. Vid. GUTIERREZ ALONSO y GUICHOT REINA (2013), “La transparencia en la regulación bancaria”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.), *Regulación económica, Vol. X Sistema Bancario*, Ed. Iustel (Madrid), págs. 258-259. También se ha mantenido que es un órgano independiente de la Administración de Estado, hasta el punto de considerarse un órgano de configuración constitucional, y no porque así resulte de la Constitución española, sino porque así resulta tras su integración en el SEBC y lo recogen los artículos 127 y ss del TFUE. Desde el punto de vista de Derecho comparado encontramos dos soluciones diferentes que sirven para fundamentar las dos posturas confrontadas: la primera, es la que considera que sólo si la norma constitucional lo reconoce y lo regula como tal estamos ante un órgano

órganos de la Administración, que determinan diferencias de importancia -como la autonomía necesaria para su adecuado funcionamiento-, de modo que estas diferencias dan lugar a que algunos lo equiparen a las denominadas “administraciones independientes” o “agencias reguladoras”<sup>16</sup>. Sin embargo, su autonomía no ha sido tal a lo largo de su evolución, pues se aprecia una dependencia directa del Gobierno que hace muy discutible que se le puede reconocer, en todas las etapas de su evolución, como una entidad con autonomía.

Algunos problemas, como la falta de autonomía real del mismo, se encuentran en su origen, ya que destaca en sus comienzos la dependencia y vinculación con el Gobierno a través del Ministerio de Economía<sup>17</sup>.

---

constitucional independiente, criterio seguido por la doctrina jurisprudencial alemana en relación con el artículo 88 de la Ley Fundamental de Bonn que menciona al Banco Federal Alemán pero no le da carácter de órgano constitucional y por eso tal doctrina se lo niega; frente a ella, la otra solución es adoptada por algún sector doctrinal italiano que considera que el Banco de Italia forma parte de su Constitución material de una forma espiritualizada, pudiendo entenderse que estamos ante un órgano constitucionalizado desde que se atribuyen por la propia Constitución algunas funciones directamente al mismo, o desde que se reconocen en la Constitución ciertos poderes atribuidos al mismo. En relación con esta cuestión, DEL CAÑO PALOP, J.R. (2012), ob. cit. “El Banco de España...”, pág. 59. Más recientemente, la STJUE de 19 de octubre de 2016, en el caso Ormaetxea Garai y Lorenzo Almendros, Asunto C-424/15 (EU:C:2016:780), en relación con la independencia de las autoridades nacionales de regulación del sector de las telecomunicaciones, implica que el Derecho nacional garantice que la autoridad nacional reguladora (ANR), responsable de la regulación *ex ante* del mercado o de la solución de litigios entre empresas esté protegida de intervenciones exteriores o presiones políticas que puedan comprometer su evaluación independiente de los asuntos que se le sometan, pero que los Estados miembros gozan de autonomía institucional en la materia respecto de la organización y estructuración de sus ANR (Vid. nº 30 de la STJUE referida). Este mismo criterio, trasladado al ámbito de la regulación bancaria, puede llevarnos a pensar que la independencia del regulador es posible aunque no se haya configurado como órgano constitucional, siempre que de conformidad con el mismo Derecho de la UE, el regulador cumpla con los requisitos de competencia, independencia, imparcialidad y transparencia establecidos por las normas europeas que lo regulan y que las decisiones que adopte puedan ser objeto de un recurso efectivo ante un organismo independiente de las partes implicadas (Vid. nº 36 de la misma STJUE).

<sup>16</sup> VEGA SERRANO J.M. (2013), “El Banco de España y el sistema europeo de supervisión”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.), *Regulación económica, Vol. X Sistema Bancario*, Ed. Iustel (Madrid), pág. 189; con cita a MUÑOZ MACHADO S. (2009), “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, en *Derecho de la regulación económica I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Ed Iustel, Madrid, pág. 18.

<sup>17</sup> La actividad del Banco de España como regulador, se inicia realmente con la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 (conocida como Ley Cambó), pues esta ley le atribuye por primera vez y de forma definitiva, potestades de control, sobre las entidades de crédito privadas. Es en este momento cuando asume funciones de Banco Central. La Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, fue aprobada en un contexto de clara crisis del sector financiero, consecuencia necesaria de la Guerra Civil, y en ella se configura al Banco de España como un mero instrumento de política económica del Gobierno, a través del Ministerio de Economía. Este modelo tan sumamente intervenido por el Gobierno fue muy criticado, porque se atribuyeron las facultades supervisoras del sistema al Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Banca y Bolsa. En este sentido, RODRIGUEZ, CALVO, PAREJO y CUERVO, (2008), *Manual de Sistema Financiero Español*, Ed. Ariel, Barcelona, pág. 88; MARTÍN-REOTRILLO BAQUER S., (1991), ob. cit. *Derecho Administrativo Económico II*, pág. 73; también,

El Banco de España completó su configuración como Banco Central plenamente responsable de la regulación y supervisión del sistema financiero tras la aprobación de la Constitución española y con la aprobación de las normas posteriores a la misma, especialmente, la Ley de Órganos Rectores del Banco de España de junio de 1980, y la Ley de Autonomía del Banco de España de junio de 1994<sup>18</sup>.

La Ley de 21 de junio de 1980 de Órganos Rectores del Banco de España (en adelante, LORBE), supuso el reconocimiento de un sustancial grado de autonomía del Banco<sup>19</sup>, tanto desde un punto de vista funcional como orgánico –aunque tal autonomía no fue plena, pero sí mayor que en la etapa preconstitucional-. En la práctica, el aumento de la autonomía del Banco de España con la Ley de 1980, venía determinada por la regulación de un amplio conjunto de garantías de independencia de la entidad<sup>20</sup>, como presupuesto que garantizase su función para mantener la estabilidad monetaria<sup>21</sup>.

---

ORRIOLS SALLÉS M.A. y ROCA SAGARRA J. (1997), *La estructura pluralista del sistema bancario en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid, pág. 130; y OLARIAGA, L., (1946) *La ordenación Bancaria en España*, Ed. Sucesores de Ribadeneyra, Madrid, pág. 43. La Ley 2/1962, de 14 de abril, de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, reconoce al Banco de España como autoridad competente de carácter técnico (no político) considerándolo el eje de la Administración monetaria y crediticia, pero aún sigue siendo un ente instrumental respecto del Gobierno. Como ponen de manifiesto, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER S., (1991), ob. cit. *Derecho Administrativo Económico...*, págs. 79 y 82; y POMED SÁNCHEZ, L.A. (1996), ob. cit. *Régimen jurídico del Banco...*, pág. 112. De todas las normas de desarrollo dictadas en el marco de la Ley de Bases de Ordenación de Crédito y Banca, destaca especialmente el Decreto-ley 18/1962 sobre nacionalización y reorganización del Banco de España, que lo considera una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica y plena capacidad que depende del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. En esta vinculación y dependencia administrativa es clave la figura del Gobernador del Banco de España, a quien se considera en esta normativa como el órgano de relación con el Gobierno. Vid. CARRASCO CANALS C. (1991), “El Banco de España y las cajas de ahorros”, en *Revista de Administración Pública* nº 124, pág. 174; Y también, POMED SÁNCHEZ, L.A. (1996), ob. cit., *Régimen jurídico del Banco...*, págs. 116-117. En este momento, el Banco de España, ya tiene atribuidas las funciones propias del mismo: las operaciones de emisión, la tesorería del Estado y el servicio financiero de la deuda pública, la ejecución de la política monetaria, la regulación del mercado de dinero, la información y el asesoramiento al Gobierno en las materias de moneda y crédito, el movimiento de pagos internacionales, la elaboración de estadísticas e información de riesgos y el control e inspección de la banca privada. Posteriormente, asumirá también funciones respecto a pagos exteriores y la centralización de reservas, y aunque sus funciones le configuraban ya como un auténtico Banco Central, pero en esta fase sigue sin reconocérsele autonomía e independencia, y sus competencias Banco de España de supervisión e inspección quedaban limitadas a la Banca privada. La excesiva concentración de competencias en el Gobernador del Banco de España ponía de manifiesto la debilidad del sistema. Como destaca, VEGA SERRANO, J.M. (2011), ob. cit. *La regulación bancaria...*, pág. 40.

<sup>18</sup> TORTELLA T. (1983), “El archivo del Banco de España. Nuevas líneas de investigación”, en *Actas del primer congreso sobre Archivos Económicos de Entidades Privadas*, Ed. por Banco de España, Madrid, pág. 4.

<sup>19</sup> La LORBE de 1980, en su artículo 1, definió al Banco de España como entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuaría con autonomía en el cumplimiento de sus fines.

<sup>20</sup> POMED SÁNCHEZ, L.A. (1996), ob. cit. *Régimen jurídico del Banco...*, pág. 122.

<sup>21</sup> POMED SÁNCHEZ, L.A. (1996), ob. cit. *Régimen jurídico del Banco...*, pág. 150.



El camino hacia la autonomía del Banco de España fue aceptado de buen grado, ya que, en etapas anteriores, la asunción de facultades de intervención e inspección por parte de órganos vinculados al Ministerio de Economía y Hacienda, no se entendió y fue muy criticada por las propias entidades de crédito<sup>22</sup> y especialmente, desde un punto de vista técnico, poniéndose en tela de juicio su eficacia<sup>23</sup>.

En los años siguientes y sobre la base de esta Ley de 1980, que fue desarrollada por numerosas normas reglamentarias, el Banco de España vio perfilado su estatus como regulador del sector del crédito<sup>24</sup>. Sus competencias se vieron decididamente incrementadas con la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e intervención de las Entidades de crédito (LDIEC)<sup>25</sup>, y por la Ley 3/1994, de Autonomía del Banco de España. Esto sin embargo, cabe decir que como regulador, el Banco de España, no ha acumulado completamente las competencias sobre la ordenación del crédito, ni siquiera con el incremento recibido al aprobarse la LDIEC, ya que el entonces Ministerio de Economía y Hacienda (ahora Ministerio de Economía y Competitividad), tenía asignadas también algunas funciones<sup>26</sup>, hecho que nos permite considerar que su autonomía nunca ha sido plena.

Más recientemente, las funciones del Banco de España se incrementaron de nuevo con el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras, y con todas las normas concordantes a

---

<sup>22</sup> MARTIN-RETORTILLO BAQUER S., (1975), *Crédito, banca y cajas de ahorro. Aspectos jurídico-administrativos*. Ed. Tecnos, Madrid, pág. 110.

<sup>23</sup> OLARIAGA, L., (1946), ob. cit. *La ordenación bancaria...*, pág. 43.

<sup>24</sup> MARTIN-RETORTILLO BAQUER S. (1991), ob. cit. *Derecho Administrativo Económico II*, pág. 113.

<sup>25</sup> La Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, se aprueba en un momento en que el sistema financiero necesitaba, dado su grado de desarrollo, y los cambios políticos ocurridos en la década anterior, una reforma en profundidad de carácter general, esto es, en todo el ámbito de su extensión, puesto que la normativa de la que se partía era preconstitucional, había además que tener en cuenta e incorporar a nuestro Ordenamiento Jurídico la normativa comunitaria, que en parte se realizó en materia crediticia mediante el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, y existía una dispersión normativa, que todavía hoy sigue existiendo sin que se haya hecho un tratamiento unificado de la materia, siendo este uno de los mayores defectos del sistema. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1298/1986, supuso un intento serio de servir como primer paso hacia una futura normativa uniforme, aplicable a todas las entidades que tienen como actividad común la intermediación en el crédito, siendo esta definición de entidad de crédito, la piedra angular del nuevo sistema. Vid. GARCIA-PITA y LASTRES, J.L., (1999) ob. cit. "El Derecho Bancario: consideraciones...", pág. 292.

<sup>26</sup> MARTIN-RETORTILLO BAQUER S. (1991), ob. cit. *Derecho Administrativo Económico II*, pág. 122 y ss.

esta, destacando la LOSSEC y su Reglamento de desarrollo aprobado por RD 84/2015. Sin embargo, al mismo tiempo, por aplicación del Reglamento UE del MUS y el Reglamento UE marco del MUS, también es cierto que se produce un traslado de competencias de todas las ANC, entre ellas del Banco de España, al BCE, lo que supone también una pérdida de competencias.

Todo ello nos lleva a plantearnos los motivos por los que en algunas ocasiones no ha intervenido decididamente el Banco de España respecto a entidades en una situación de peligro de insolvencia, al advertir los primeros síntomas de debilidad<sup>27</sup>, discutiéndose si su actuación se ha visto limitada por falta de competencias o por falta de autonomía real en el regulador.

#### **4. EXTENSIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE ESPAÑA**

La autonomía e independencia de las autoridades reguladoras, especialmente en el sector financiero, son elementos imprescindibles para lograr la efectividad de la actividad supervisora<sup>28</sup>. En España, la autonomía del Banco de España comenzó a introducirse en 1980, pero no era una autonomía plena. Tras la ratificación de España del Tratado de la Unión Europea -Tratado de Maastricht- en noviembre de 1993, se inicia el camino para adaptar el papel del Banco de España a los requerimientos de la Unión Económica y Monetaria que el Tratado preveía<sup>29</sup>. Con la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España (en adelante, LABE), que sigue vigente, se produce la configuración definitiva del Banco de España, como responsable de la política monetaria, al tiempo que se pretende garantizar su independencia en el diseño

---

<sup>27</sup> Los síntomas de debilidad fueron advertidos, pero no se intervino, a pesar de considerarse por muchos que el Banco de España debe intervenir cuando detecta un nivel de insolvencia suficiente. La no intervención o “pasividad” del Banco de España, se debía a la complejidad de nuestro sistema institucional y a los mecanismos de gobierno de las cajas de ahorros, muy politizados. En este sentido, ARIÑO G. y GARCÍA M. (2013), *Vindicación y reforma de las cajas de ahorros*, Ed. Civitas, Madrid, pág. 149.

<sup>28</sup> El Comité de Basilea incluyó la independencia del supervisor como la primera de las precondiciones para una supervisión bancaria efectiva incluida en la “Lista de principios básicos para una supervisión bancaria efectiva”, septiembre de 1997, pág. 4. Disponible en [http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion\\_2226.pdf](http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion_2226.pdf)

Vid. también, USTÁRIZ GONZÁLEZ L.H. (2003), “El Comité de Basilea y la supervisión bancaria”, en *Universitas*, nº 105, Ed. Universidad Pontificia de Javeriana, Colombia, pág. 453.

<sup>29</sup> ORRIOLS SALLÉS M.A. y ROCA SAGARRA J., (1997), *La estructura pluralista del sistema bancario en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid, pág. 142.

de esa política, siendo la integración del mismo en el SEBC, el impulso definitivo para el reconocimiento formal de esta autonomía derivada de las directrices europeas, por ser esta una exigencia del proyecto de Unión Monetaria en Europa<sup>30</sup>.

Tal autonomía supone, desde el punto de vista normativo, la configuración del Banco de España como una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada –ex artículo 1 de la LBE-. La determinación de sus fines, a efectos de concretar esa autonomía, vienen determinados en el artículo 7 de la LBE, en el que se especifican funciones tanto relativas a la política monetaria, como a la supervisión prudencial de entidades de crédito (en su artículo 7.6), con una importante excepción en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de su actividad como regulador bancario, ya que su artículo 2 dispone que los actos administrativos que dicte el Banco de España en el ejercicio de otras funciones –diferentes a las que sirvan al cumplimiento de sus fines-, así como las sanciones que imponga, serán susceptibles de recurso de alzada ante el Ministro de Economía y Competitividad (artículo 113 LOSSEC). A la vista de la norma, todas las sanciones que pueda imponer pueden ser recurridas ante el Ministro de Economía y Competitividad, y si consideramos que la potestad sancionadora es un importante instrumento para garantizar que los operadores acaten la normativa prudencial, esta vinculación con la Administración General del Estado puede diluir su efectividad, y encaja mal con el actual sistema de supervisión europea en la que el Banco de España ejerce sus funciones integrado en el MUS. De hecho, encaja mal con la jurisprudencia europea contenida en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) de 19 de octubre de 2016, en el caso Ormaetxea Garai y Lorenzo Almendros, Asunto C-424/15 (EU:C:2016:780), en relación con la independencia de las autoridades nacionales de regulación del sector de las telecomunicaciones<sup>31</sup>, que recoge

---

<sup>30</sup> En relación con la ordenación de la actividad de crédito, se produce también la adaptación de la legislación española a las normas armonizadoras que se habían aprobado recientemente. Así, con la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adaptó la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva CEE nº 646/1989 de coordinación bancaria y se introdujeron otras modificaciones relativas al sistema financiero, complementada con el Real Decreto 1295/1995, de 14 de julio, sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito. La idea que subyace en la Segunda Directiva de armonización bancaria es la preparación del establecimiento de un sistema bancario europeo, puesto que para la apertura de sucursales de entidades de crédito procedentes de uno de los Estados miembros, ya no se requiere una autorización otorgada las Autoridades del país de destino, sino que dichas sucursales se benefician de la autorización concedida por las autoridades competentes de su Estado de origen, bastando con una comunicación al Banco Central correspondiente del país de destino.

<sup>31</sup> Vid. referencia anterior número 61.

un criterio jurisprudencial sobre la interpretación de la independencia de los reguladores que puede aplicarse a cualquier otro sector regulado, como el del crédito. En dicha sentencia, el TJUE declara que la independencia del regulador descansa sobre la garantía de que las decisiones que adopte puedan ser objeto de un recurso efectivo ante un organismo independiente de las partes implicadas. Dado que el Banco de España forma parte de la Administración General del Estado y el Ministerio de Economía y Hacienda también, esta independencia no es real si entendemos que el recurso al que se está refiriendo el TJUE lo es en vía administrativa, y no judicial contencioso-administrativo –este último sí cabría, en el Derecho español como control judicial de la actuación administrativa de conformidad con las reglas generales, siendo competente la Audiencia Nacional-.

Existen otros puntos de su estatuto jurídico en los que se aprecia que la autonomía del regulador español no es plena<sup>32</sup>, pues permanece cierto vínculo político en el artículo 24 de la LBE, del que resulta que el que el Gobernador del Banco de España será nombrado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno; el Subgobernador será designado por el Gobierno, a propuesta del Gobernador; y los seis Consejeros serán designados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, oído el Gobernador del Banco de España, y los dos Consejeros miembros de la Comisión Ejecutiva se designarán por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Gobernador, de entre sus miembros no natos.

Tal vinculación política se trata de justificar por la relación existente entre su función de conseguir la estabilidad de los precios, en relación con la "estabilidad económica" a la que se refiere el artículo 40 de la Constitución<sup>33</sup>, y también en la

---

<sup>32</sup> La doctrina considera que esta independencia es relativa, pues no se dan en su estatuto jurídico los presupuestos para que lo sea, a pesar de que se acepta la denominación de Administración "independiente", debido a que con ello se diferencia de otros órganos que quedan encuadrados en la estructura de la AGE, y existe identidad con órganos similares que reciben tal denominación en Derecho comparado. El hecho de que quede cierta vinculación, para algunas salva el problema de su constitucionalidad, ya que el artículo 97 CE, exige que el Gobierno dirija la Administración civil, de modo que la absoluta independencia encontraría problemas constitucionales para ser admitida. En este sentido, VÍRGALA FORURIA, E. (2006), "Agencias (y Agencias reguladoras) en la Comunidad Europea", *Revista de derecho constitucional europeo*, n° 5, pág. 160.

<sup>33</sup> Vid. las SSTC 96/1984 y 150/1990. A pesar de que la estabilidad monetaria es esencial dentro de la estabilidad económica general, es una tarea que debe ser compatibilizada con otras también encomendadas a los poderes públicos. Ahora bien, se ha planteado la configuración constitucional de ese principio de estabilidad monetaria o de precios que recoge el artículo 40 CE, pudiéndose identificar no como un derecho subjetivo o incluso fundamental a la estabilidad de precios, sino como una directriz material para la actuación de los poderes públicos. En este sentido, POMED SÁNCHEZ, L.A. (1996), ob.

vinculación existente entre la política monetaria y la política económica general, que se atribuye al Estado a través del Gobierno, sobre la base del artículo 97 de la Constitución española que atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior. Ciertamente, el mandato contenido en el artículo 40.1º CE, va dirigido a los poderes públicos, no específicamente un mandato dirigido al Gobierno como Poder Ejecutivo, por lo que, su autonomía sería real, sin desatender las previsiones constitucionales, si la designación de los órganos rectores del Banco de España se hiciera depender del Parlamento, en cuanto que es este el órgano supremo de la estructura constitucional, y a quien debería corresponder la ordenación de los diferentes ámbitos de la vida social<sup>34</sup>.

Existen otras manifestaciones de la falta de autonomía real del Banco de España ya que el Ministro de Economía y Competitividad tiene ciertas atribuciones en los procedimientos de resolución bancaria conforme a los artículos 78 y 81 de la LOSSEC, y debe autorizar las operaciones de modificación estructural de entidades en las que participe alguna entidad bancaria, según prescribe la Disposición Adicional 12ª.

La vinculación política en todos estos puntos no refleja una auténtica autonomía, y se ha considerado que, en realidad, se sigue la misma tónica en la LBE que en la LORBE de 1980<sup>35</sup>. Además, la LBE centra el objetivo de la autonomía que regula, en preservar la independencia del Banco de España en lo referente a la política monetaria, no en su función como supervisor del mercado del crédito<sup>36</sup>. En cierto modo, la autonomía del Banco de España, en su primera fase, quedaba limitada a la política monetaria, como exigencia de la Unión Europea para lograr la unión monetaria, pero de acuerdo con el artículo 14.4 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (Protocolo nº 4), los Bancos centrales nacionales pueden ejercer funciones distintas a las monetarias que no interfieran con éstas, y que como regla general, vienen referidas a la ordenación del sector del crédito. A esta actividad,

---

cit. *Régimen jurídico del Banco...*, pág. 142; También GARCÍA DE ENTERRÍA E., (1981), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, pág. 70.

<sup>34</sup> Vid. POMED SÁNCHEZ, L.A. (1996), ob. cit. *Régimen jurídico del Banco...*, pág. 143, con cita a GARCÍA MACHO R. (1988), *Reserva de Ley y potestad reglamentaria*, Ed. Ariel, Barcelona, pág. 163 y ss.

<sup>35</sup> ORRIOLS SALLÉS M.A. y ROCA SAGARRA J., (1997), *La estructura pluralista del sistema bancario en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid, pág. 143.

<sup>36</sup> VEGA SERRANO J.M. (2011), ob. cit. “*La regulación bancaria...*”, pág. 236.

no obstante, se refiere de forma tangencial la regulación del SEBC, en lo referente a la supervisión prudencial (artículo 25 del mismo Protocolo nº 4), quedando aquéllas sometidas a la legislación nacional hasta la creación de la unión bancaria, y ejerciéndose bajo su responsabilidad, por no formar parte de las funciones del SEBC. Hoy en día, sobre este precepto se ha construido todo el sistema de supervisión única del MUS, pero no se ha reforzado la autonomía de los Bancos Centrales que como ANC se integran en el MUS.

En consecuencia, la autonomía del Banco de España sólo se garantiza en la LBE en lo referente a la política monetaria y como requerimiento del SEBC<sup>37</sup>, ya que la vinculación respecto del poder ejecutivo en el ámbito de la regulación bancaria es una cuestión que no se vio afectada por el incremento de autonomía del Banco de España en lo referente a la política monetaria. La creación de la unión bancaria no ha ido acompañada de un incremento de la autonomía en el ámbito de la supervisión de entidades de crédito.

## **5. EL SEBC COMO GERMEN DE LA UNIÓN BANCARIA**

La creación del euro como moneda única supuso que los países que se incorporaron compartieran una política monetaria común, pero en un primer momento, la unificación de la moneda y de la política monetaria, no conllevó una regulación bancaria única del sistema financiero europeo. No se consideró necesario. La experiencia práctica surgida de la crisis de 2007-2008, ha demostrado que ambas funciones, tradicionalmente atribuidas a los Bancos Centrales, aunque son diferentes, interactúan, y no deben separarse<sup>38</sup>.

Desde la integración monetaria, el Banco de España, al igual que los demás Bancos Centrales de los países de la eurozona, colabora con el Eurosistema y con los

---

<sup>37</sup> De hecho, aún en 2012, el Gobernador del Banco de España, reclamaba públicamente la total autonomía e independencia de la entidad respecto del Ministerio de Economía (lo hizo en la apertura de un Seminario celebrado en Madrid el 10 de abril de 2012 sobre “La nueva realidad del sistema bancario español”). Vid. ARIÑO ORTIZ, G. (2013) ob. cit., *Vindicación y reforma de las cajas de ahorros...*, pág. 155.

<sup>38</sup> La relación entre la vulnerabilidad del sistema bancario y la estabilidad de precios se pone de relieve en FERNÁNDEZ DE LA BUELGA L. y EZQUIAGA I. (Coords.), (1993), *El sistema financiero español ante el Mercado Único*, Ed. Civitas, Madrid.

diversos comités de la Unión Europea (UE), además de con otros organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, el Banco de Pagos Internacionales y Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, considerado, este último, como el creador global de estándares de regulación y supervisión y cuyo principal objetivo es homogeneizar las prácticas de supervisión bancaria a nivel internacional. De este modo, la unión monetaria ha sido el motivo de una mayor aproximación de los Bancos nacionales de la eurozona a los organismos reguladores internacionales, a pesar de la separación de ambas funciones (dirección de política monetaria y regulación bancaria).

Para la integración en el SEBC, España, igual que los demás partícipes en el mismo, cambió los estatutos del Banco de España para hacerlo autónomo e independiente de los poderes políticos nacionales en relación con la dirección de la política monetaria, no afectando la autonomía de la entidad a todas las funciones de los Bancos Centrales en relación con la supervisión e inspección de las entidades de crédito.

El proceso reciente de integración de la supervisión en la unión bancaria es resultado de la crisis 2007-2008, habiéndose acordado en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2012, fortalecer la estabilidad financiera de la zona euro, siendo para ello un prerrequisito de su crecimiento, la consecución de una genuina Unión Monetaria y Económica. Por este motivo, el origen de la unión bancaria debe buscarse en la integración monetaria, a pesar de que en el momento de la incorporación al SEBC, los Estados miembros no pensaron en una regulación financiera única, pero la actual unión bancaria es una consecuencia necesaria de la moneda única<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Existen muchos documentos de los que resulta una relación causa-efecto entre la adopción de la moneda única y la necesidad de seguir una regulación financiera uniforme. Entre otros, LOPEZ GARCIA, M.I., (2012), “La Comisión Europea y su papel ante la crisis”, en *La regulación económica, en especial, la regulación bancaria, Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Ed. Iustel, Madrid, pág. 360. El autor destaca que en los estadios iniciales de la crisis, en fecha 29 de octubre de 2008 se publicó la Comunicación de la Comisión Europea “De la crisis financiera a la recuperación: Un marco europeo de acción”, en la que se establecen una serie de medidas para actuar de forma coordinada, a través de las fases de estabilización y reestructuración, que posteriormente se desarrollaron en el Plan de recuperación económica. En la primera fase de estabilización, lo que se prevé es frenar el desarrollo de la crisis, aportando financiación a aquellos Estados miembros que lo necesitasen desde el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, aprobando en consecuencia Reglamento 407/2010 del Consejo UE, de 11 de mayo, que establece un mecanismo europeo de estabilización financiera. En esta primera fase, los tres conceptos claves que se consideran en respuesta a la crisis en esta fase de estabilización son los de liquidez, confianza y estabilidad. En la primera fase de estabilización lo que se aprecia es la adopción de un conjunto de medidas tendentes a estabilizar la



El nuevo sistema de supervisión financiera europeo, que es obligatorio para los Estados con moneda única, y de participación facultativa para los demás Estados, que formando parte de la Unión Europea no utilicen la moneda común, surge del modelo contenido en el *Informe Larosière*, donde se pone de relieve la conexión de la moneda única con la necesidad de seguir unos estándares de regulación uniformes<sup>40</sup>. Realmente la conexión entre ambos radica en que las restricciones de liquidez que derivan de estados generalizados de insolvencia del sector del crédito, tiende a elevar la inflación monetaria<sup>41</sup>. La estabilidad de la moneda única es lo que se pretende proteger con una regulación financiera prudencial muy estricta y común.

De este modo, la reforma de la actividad de supervisión financiera, no sólo en Europa, sino a nivel internacional, se justifica por el hecho de que la interconexión de los mercados financieros ha sido capaz de propiciar la contaminación de mercados que aparentemente estaban saneados, de modo que, la crisis iniciada en relación con un sector concreto del mercado hipotecario estadounidense (el denominado *subprime*) se extendió entre instituciones, mercados y países con una intensidad y un ritmo excepcionales<sup>42</sup>, y las debilidades del sector del crédito en Europa, se transmitieron a la estabilidad monetaria.

---

moneda única. En la segunda fase, las medidas son tendentes a la construcción de políticas uniformes de supervisión y de una red única de supervisores.

<sup>40</sup> El *Informe Larosière* estudió la creación del nuevo sistema de supervisión financiera más extensa que la anterior, tanto macroprudencial como microprudencial, y más coordinada y fuerte, aunque construida sobre las estructuras preexistentes, realizándose diversas recomendaciones en ese sentido. Vid. Informe Larosière, Bruselas 25 de febrero de 2009, pág.4. Disponible en: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf), última entrada 3 de diciembre de 2013.

<sup>41</sup> En relación con ello, vid. RESTOY LOZANO F. (2015), “Política monetaria y estabilidad financiera” (Discurso basado en la intervención realizada en la clausura del seminario de la UIMP “El nuevo modelo económico”). Disponible en

<http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Subgobernador/Arc/Fic/restoy190615.pdf>

También, Informe de Estabilidad Financiera, nº 11/2015, Ed. Banco de España, Recuperado el 7 de diciembre de 2016 en

<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/15/IEF-Nov15.pdf>

<sup>42</sup> FIELD, L. y PÉREZ, D., (2009) ob. cit. “El informe del grupo de alto nivel sobre...”, pág. 43. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/09/May/Fic/ief0316.pdf>

Por otro lado, es bien sabido que los ciclos económicos alternan situaciones de bonanza con situaciones de recesión, pero también se advirtió que el modelo regulador adoptado en Basilea II, incidía negativamente en estos procesos, considerándose demasiado "procíclico", es decir, acentuaba la debilidad económica en caso de recesión y la fomentaba en época de bonanza, porque permitía a los operadores financieros el control del riesgo asumido en la actividad bancaria, por lo que, desde ese punto de vista, no se garantizaba la estabilidad monetaria. Las sinergias entre la política monetaria y la regulación financiera, especialmente, en lo referente al sector del crédito, son evidentes.

El *Informe Larosière* tuvo en cuenta esta circunstancia en el modelo propuesto<sup>43</sup>, y también se tuvo presente en el Derecho español, al aprobar el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, que expresamente se refiere a ello en su Exposición de Motivos<sup>44</sup>.

Del *Informe de Larosière* resulta que los defectos de supervisión en la eurozona acogen la misma problemática internacional, basada en la conexión de los mercados financieros, pero además en ella hay una vinculación monetaria que hace que las situaciones de déficit soberano en un Estado miembro vinculen a los demás Estados que comparten la misma moneda. El nuevo sistema de supervisión tiene en cuenta esta conexión, y por este motivo, la estabilidad de la moneda se logra también a través de las

---

<sup>43</sup> FIELD, L. y PÉREZ, D., ob. cit. "El informe del grupo ...", pág. 46

<sup>44</sup> Es muy ilustrativa la Exposición de Motivos del Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito: «...en periodos de bonanza, la aparente reducción del riesgo de las actividades financiadas junto con la aparición de beneficios que refuerzan la base de capital de las entidades, permite a estas incrementar el ritmo de concesión de crédito. Análogamente, en periodos de recesión, el aumento del riesgo y la reducción de la base de capital derivada de resultados negativos conducen a las entidades a contraer la concesión de financiación. De este modo, la oferta monetaria de la economía experimenta un comportamiento procíclico. Tradicionalmente esta prociclicidad se ha combatido fundamentalmente a través de la política monetaria. Sin embargo, la política monetaria resulta poco eficaz cuando los balances de las entidades financieras están seriamente dañados. En efecto, la reducción de los niveles de recursos propios que se deriva de la asunción de pérdidas inesperadas unido al aumento del riesgo de las exposiciones obliga a las entidades a reducir el crédito para seguir cumpliendo con los requisitos mínimos de capital que exige la regulación. La reducción del crédito, a su vez, impide la transmisión de la política monetaria a la economía real. Estas particularidades provocan que las crisis financieras tengan una especial incidencia en la economía real. Además, dichos efectos no se limitan a una contracción puntual de la demanda agregada, sino que afectan incluso al potencial de crecimiento de las economías. En efecto, la interrupción del canal crediticio afecta a las dos principales fuentes de crecimiento a largo plazo al dificultar, por un lado, la acumulación de capital y, por otro, la financiación de aquellas actividades que generan progreso tecnológico. Por estas razones, las entidades de crédito están sometidas a una regulación sin equivalencia comparable en otras actividades económicas».

prohibiciones y limitaciones de rescates bancarios que regulan los artículos 123 y ss TFUE<sup>45</sup>.

La construcción de la unión bancaria y la integración de España en el MUS, al igual que la de las demás ANC, han sido consecuencia necesaria de tener una moneda única. Realmente, es una premisa para mantener la estabilidad monetaria que el sistema bancario sea regulado con uniformidad. Lo lógico hubiera sido al iniciarse la andadura de la unión bancaria y del MUS que, en consecuencia, se hubiera reformado el estatuto de los reguladores bancarios para introducir mecanismos que garantizaran una independencia real también en la actividad de regulación bancaria que los mismos despliegan como ANC del MUS, sin que esto fuera únicamente predicable de la faceta de dirección de la política monetaria.

## **6. LA INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO**

El artículo 19 del Reglamento UE nº 1024/2013 recoge como principio organizativo del BCE en su faceta de regulador, la independencia del mismo respecto al poder político europeo y nacional de cualquier Estado, y de cualquier institución, órgano u organismo. De este modo, al ejercer las funciones que se atribuyen al BCE en el MUS, este deberá actuar con plena independencia. La misma independencia se declara en el Reglamento europeo respecto a las autoridades nacionales en el ejercicio de aquellas de las funciones del MUS que quedan en sus manos.

Como manifestaciones concretas de este principio el Reglamento del MUS recoge que los miembros del Consejo de Supervisión y el comité director del BCE no pedirán ni aceptarán instrucción alguna de las instituciones u órganos de la Unión, de ningún Gobierno de un Estado miembro, ni de ninguna otra entidad pública o privada (ex art.

---

<sup>45</sup> En la crisis 2007-2008 para evitar la bancarrota de entidades financieras de grandes dimensiones, los gobiernos de la eurozona adoptaron, entre otras, medidas dirigidas a reanimar el mercado financiero o el sistema bancario, tales como el uso de avales públicos o la inyección directa de fondos públicos en instituciones financieras, comprometiendo con ello, la propia estabilidad, y dando lugar, en algunos casos a situaciones de insolvencia soberana, cuando además, existían otros problemas en dichos Estados, de carácter fiscal y estructural en cuanto que acogían desequilibrios económicos que no les permitieron hacer frente a la crisis debidamente. Vid. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., (2012) “Las líneas de defensa frente al riesgo soberano y al 'efecto contagio' en los mercados. ¿Qué papel puede y debe jugar la política monetaria?” Ed. Banco Central Europeo.

19.2 Reglamento UE nº 1024/2013), que los miembros del Comité Administrativo de Revisión del BCE deberán actuarán con independencia y en pro del interés público (ex art. 24.4 Reglamento UE nº 1024/2013), y que el personal que intervenga en la ejecución de las funciones que se atribuyen al BCE como supervisor, estará separado, desde el punto de vista organizativo, del resto del personal del BCE y formará parte de una estructura jerárquica diferente (ex art. 25.2 segundo párrafo Reglamento UE nº 1024/2013)<sup>46</sup>.

Una garantía de su independencia reside en que el control de su actividad, además de por la vía judicial<sup>47</sup>, se realice por el Parlamento Europeo, y por los Parlamentos de los Estados miembros que participan en el MUS, ya que los artículos 20 y 21 del Reglamento del MUS, imponen al BCE la obligación de rendir cuentas ante el Parlamento europeo y proporcionarle otras informaciones, así como de trasladar los informes del BCE a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros participantes. Se prevé también en el artículo 20.7 del Reglamento UE nº 1024/2013 que cuando el Tribunal de Cuentas examine la eficiencia operativa de la gestión del BCE en virtud del artículo 27.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE, tendrá en cuenta las funciones de supervisión atribuidas al BCE.

Es también una medida significativa, para preservar la independencia del BCE, la participación del Parlamento de la UE en la designación de Presidente y Vicepresidente del Consejo de Supervisión del BCE, puesto que, aunque no los designa directamente – el nombramiento corresponde al Consejo europeo, en el que recae el poder político-, es un requisito previo, que se apruebe la propuesta de los nombramientos en sede parlamentaria<sup>48</sup>. La legitimación parlamentaria de los nombramientos de los miembros

---

<sup>46</sup> La separación organizativa del personal se entiende necesaria en el Considerando nº 66 del Reglamento UE nº 1024/2013, como medida para preservar el adecuado ejercicio de las funciones del MUS respecto a una posible influencia de la actividad como director de la política monetaria.

<sup>47</sup> El Considerando nº 60 del Reglamento del MUS, sujeta la actividad de supervisión del BCE a las reglas generales, remitiéndose al artículo 263 del TFUE, de modo que el TJUE debe controlar la legalidad de los actos del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

<sup>48</sup> El artículo 26.3 del Reglamento del MUS (Reglamento UE nº 1024/2013) regula el procedimiento de designación de los órganos directores del Consejo de Supervisión, y conforme al él: «Después de oír al Consejo de Supervisión, el BCE presentará al Parlamento Europeo una propuesta relativa al nombramiento del presidente y del vicepresidente, para recabar su aprobación. Tras la aprobación de esta propuesta, el Consejo adoptará una decisión de ejecución para nombrar al presidente y al vicepresidente del Consejo de Supervisión. El presidente será elegido, mediante un procedimiento abierto de selección del que se informará debidamente al Parlamento Europeo y al Consejo, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos bancarios y financieros y que no sean miembros del Consejo de

de los órganos de gobierno de los Bancos Centrales es un elemento que venía siendo reclamado respecto a la designación de los miembros de los órganos rectores de los Bancos Centrales nacionales, como manifestación de su autonomía<sup>49</sup>, recordemos que los Bancos Centrales se consideran ejemplo de Administración independiente<sup>50</sup>, al menos deberían serlo no sólo en el plano teórico, también en el práctico. Esta configuración del estatuto del BCE aproxima su estatuto jurídico al de una institución independiente.

Desde un punto de vista teórico su conveniencia es clara, ya que la razón de ser de las administraciones independientes descansa en la idea de que en ciertos ámbitos del poder público vinculados a la actividad del Ejecutivo, se neutralice la injerencia del Gobierno para garantizar su adecuado funcionamiento<sup>51</sup>. Esta necesidad es totalmente predicable respecto de los Bancos Centrales que deben guiarse más por criterios técnicos que por criterios políticos. En este sentido, queda vinculada la actividad de los Bancos Centrales con unos requerimientos de actuación de tipo objetivo, no político, que a pesar de admitir cierta discrecionalidad en su actividad<sup>52</sup>, nunca ampara la

---

Gobierno. El vicepresidente del Consejo de Supervisión será elegido de entre los miembros del Comité Ejecutivo del BCE. El Consejo actuará por mayoría cualificada sin tener en cuenta los votos de los miembros del Consejo que no sean Estados miembros participantes».

<sup>49</sup> La independencia de los órganos rectores del Banco Central respecto del Gobierno es un elemento que permite medir el grado de autonomía, junto con otros elementos, como son la independencia funcional en el diseño de la política monetaria, la fijación de objetivos finales vinculantes para el Banco, y las limitaciones establecidas como prestamista del sector público. En este sentido, POMED SÁNCHEZ, L.A. (1996), ob. cit. *Régimen jurídico del Banco...*, pág. 247.

<sup>50</sup> Vid. FERNANDEZ RODRIGUEZ T.R. (1994), “Reflexiones sobre las llamadas Autoridades independientes”, en *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Ed. Civitas, Madrid, pág. 428; y también, MARTINEZ DALMAU R. (2005), *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los Bancos Centrales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 145. Se describe al Banco de España como entidad independiente, pero su estatuto jurídico nunca ha sido acorde con esta característica por ser el Gobierno quien designa a los miembros de sus órganos de Gobierno.

<sup>51</sup> MARTINEZ DALMAU R. (2005), ob. cit. *Constitución, legitimidad democrática*, pág. 97. Y PARADA VÁZQUEZ J.R. (1994), “Las administraciones independientes”, en *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Ed. Civitas, Madrid, pág. 657.

<sup>52</sup> En general, se refiere a la discrecionalidad en las decisiones adoptadas en cualquier ámbito de regulación económica MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1991), ob. cit. *Derecho Administrativo Económico I*, pág. 52 y ss. Más concretamente, en relación con la actividad del BCE en lo referente a la política monetaria, GARCÍA ANDRADE GÓMEZ, J. (2000), *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Ed. Civitas, Madrid, pág. 170. Sobre el papel que juega la discrecionalidad administrativa en las decisiones de los supervisores financieros, vid. TORRERO MAÑAS, A. (1993), *La crisis del sistema bancario: Lecciones de la experiencia de Estados Unidos*, Ed. Civitas (Madrid), pág. 230 y ss.

arbitrariedad que podría derivar de la influencia política. Del mismo modo, se excluyen también habilitaciones discrecionales globales<sup>53</sup>.

La configuración de los Bancos centrales como administraciones independientes es de suma importancia a efectos de controlar la adecuación de su actividad a los intereses generales a los que debe servir con objetividad, porque permite que además de someter a control judicial las disposiciones dictadas por el mismo<sup>54</sup>, aplicando las reglas generales en esta materia contenidas en el artículo 106 CE y concordantes, especialmente el artículo 3.2 LABE –respecto al Banco de España-<sup>55</sup>, y artículo 263 TFUE en relación con el BCE, se apliquen otros controles como son la rendición de cuentas ante el Parlamento, y otros controles externos vinculados a su legitimación democrática a través de órganos directamente relacionados con el Parlamento, tales como el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas<sup>56</sup> –ex artículos 54 y 136 CE en relación con artículo 4.2 LABE (en España), y 287.1 y 3 TFUE (respecto al BCE)-<sup>57</sup>.

A la vista de la regulación de la faceta supervisora del BCE, sí podemos concluir que su régimen jurídico es adecuado para su actuación como administración independiente, toda vez que, puede ocurrir que en la práctica, exista alguna distorsión política que contamine su actividad<sup>58</sup>, pero desde el punto de vista normativo, su configuración es adecuada, porque se aleja del poder político, sin perder su esencia como sujeto que realiza una actividad administrativa, y que por tanto, siempre debe mantener en el ejercicio de ella, las garantías ciudadanas que le son inherentes<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1996), *Democracia, jueces, y control de la Administración*, Ed. Civitas, Madrid, págs. 225 y 226.

<sup>54</sup> IRURZUN MONTORO F. (2009), “Las Administraciones reguladoras y supervisoras a la luz de algunos de los elementos típicos del control jurisdiccional”, *La Administración reguladora y supervisoras: Visión teórico-práctica*, Ed. Dykinson, Madrid, pág. 163.

<sup>55</sup> La competencia jurisdiccional respecto al mismo es de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de acuerdo con el artículo 3.2 LABE.

<sup>56</sup> MARTINEZ DALMAU R. (2005), ob. cit. *Constitución, legitimidad democrática*, pág. 91.

<sup>57</sup> En relación con el control dispensado por el Defensor del Pueblo, vid. ÁVILA RODRIGUEZ C.M. (2013), *La tutela parlamentaria de la buena administración. Perspectiva estatal, autonómica de los comisionados parlamentarios*, Ed. Aranzadi, Navarra, págs. 119 y ss.

<sup>58</sup> En este sentido, inicialmente, el SEBC recibió como crítica la inexistente neutralidad política en relación con la finalidad del mismo (política monetaria). Vid. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. (2000), ob. cit. *La posición jurídica del Banco de España...*, pág. 55 y ss.

<sup>59</sup> PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2007), *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Ed. Comares, Granada, pág. 16.

## 7. CONCLUSIONES

La LABE no ha sido modificada para producir la desvinculación total del Banco de España respecto del Gobierno, y sigue recogiendo la designación por este de los órganos directores de aquel. En el Derecho de la Unión Europea existe un requerimiento de que los reguladores nacionales se desvinculen por completo del poder ejecutivo, en su actividad como ANC del MUS. Sin embargo, las ANC pueden tener más funciones previstas en el Derecho interno respectivo que las derivadas del Derecho de la Unión Europea. A pesar de todo, ni en este ámbito ni en aquel en el que el Banco de España actúe como ANC, se ha producido una reforma legislativa de la LABE para reforzar su autonomía en su faceta como regulador bancario. Frente a ello, la configuración independiente del BCE como regulador, sí es acertada.

La importancia práctica de esta regulación respecto de las ANC es mucho menor tras la integración de las mismas en el MUS, pues las competencias de las mismas se han reducido considerablemente y las que mantienen las ejercen en colaboración con el BCE a quien le corresponde la dirección de sistema único de supervisión. Aun así, lo correcto sería que se hiciera depender al Banco de España y al resto de las ANC de los Parlamentos de los Estados miembros respectivos, y no de sus Gobiernos, o al menos que los Parlamentos aprobaran la propuesta de designación realizada por los Gobiernos.

Actualmente, las competencias del BCE en España son de supervisión directa respecto a gran parte del sector del crédito, como consecuencia de las ayudas recibidas en 2012, pero el carácter significativo o no de las entidades sujetas al MUS puede modificarse con el tiempo, y con ello volverse a recuperar la supervisión directa por el regulador estatal, de muchos más aspectos de su regulación en relación con muchas más entidades de crédito, aunque siempre bajo la dirección del BCE de conformidad con el Reglamento UE del MUS.

Por este motivo, la independencia de los reguladores integrados en el MUS como ANC, y entre ellos la del Banco de España, debería armonizarse, equiparándose a las condiciones de autonomía que se recogen en los artículos 19 y siguientes del Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 (Reglamento del MUS) respecto al BCE, logrando así un sistema mucho más independiente del poder político que el actual, lo que, sin duda, favorece la eficacia de la labor supervisora.



## REFERENCIAS

- ALBEROLA E., MARQUÉS J.M. Y SANCHÍS A., (1997), “Persistencia en el desempleo, independencia de los bancos centrales y su relación con la inflación”, Ed. Banco de España - Servicio de Estudios Documento de Trabajo nº 9725.
- ARIÑO G. y GARCÍA M. (2013), *Vindicación y reforma de las cajas de ahorros*, Ed. Civitas, Madrid.
- ÁVILA RODRIGUEZ C.M. (2013), *La tutela parlamentaria de la buena administración. Perspectiva estatal, autonómica de los comisionados parlamentarios*, Ed. Aranzadi, Navarra.
- CARRASCO CANALS C. (1991), “El Banco de España y las cajas de ahorros”, en *Revista de Administración Pública* nº 124.
- DEL CAÑO PALOP J.R. (2012), “El Banco de España, organización y funciones”, en ZUNZUNEGUI F. (Dir.), *Derecho bancario y bursátil*, Ed. Colex, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE LA BUELGA L. y EZQUIAGA I. (Coords.), (1993), *El sistema financiero español ante el Mercado Único*, Ed. Civitas, Madrid.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ T.R. (1994), “Reflexiones sobre las llamadas Autoridades independientes”, en *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Ed. Civitas, Madrid.
- FIELD, L. y PÉREZ, D., (2009), “El informe del grupo de alto nivel sobre supervisión financiera en la UE: el informe Larosière”, *Estabilidad Financiera*, nº 16, Ed. Banco de España, Madrid.
- GARCÍA ANDRADE GÓMEZ, J. (2000), *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Ed. Civitas, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., (1981), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid.

- GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1996), *Democracia, jueces, y control de la Administración*, Ed. Civitas, Madrid.
- GARCÍA MACHO R. (1988), *Reserva de Ley y potestad reglamentaria*, Ed. Ariel, Barcelona.
- GARCIA-PITA y LASTRES, J.L. (1999), “El Derecho Bancario: consideraciones generales”, en *Anuario de Facultade de Dereito*, Ed. Universidade da Coruña.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., (2012) “Las líneas de defensa frente al riesgo soberano y al 'efecto contagio' en los mercados. ¿Qué papel puede y debe jugar la política monetaria?” Ed. Banco Central Europeo.
- GUTIERREZ ALONSO y GUICHOT REINA (2013), “La transparencia en la regulación bancaria”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.), *Regulación económica, Vol. X Sistema Bancario*, Ed. Iustel (Madrid).
- HAMEL J., (1933), *Banques et opérations de banque*, París.
- IRURZUN MONTORO F. (2009), “Las Administraciones reguladoras y supervisoras a la luz de algunos de los elementos típicos del control jurisdiccional”, en *La Administración reguladora y supervisora: Visión teórico-práctica*, Ed. Dykinson, Madrid.
- LOPEZ GARCIA, M.I., (2012), “La Comisión Europea y su papel ante la crisis”, en *La regulación económica, en especial, la regulación bancaria, Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Ed. Iustel, Madrid.
- MANZANO y VALERO (Dirs.), (2008), *Guía del Sistema Financiero Español*, Ed. Empresa Global, Madrid.
- MARTINEZ DALMAU R. (2005), *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los Bancos Centrales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTINEZ DALMAU, R. (2005), *Constitución, legitimidad democrática, y autonomía de los Bancos Centrales*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER S., (1975), *Crédito, banca y cajas de ahorro. Aspectos jurídico-administrativos*. Ed. Tecnos, Madrid.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1991), *Derecho Administrativo Económico II*, Ed. La Ley, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO S. (2009), “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, en *Derecho de la regulación económica I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Ed Iustel, Madrid.
- OLARIAGA, L., (1946) *La ordenación Bancaria en España*, Ed. Sucesores de Ribadeneyra, Madrid.
- ORRIOLS SALLÉS M.A. y ROCA SAGARRA J. (1997), *La estructura pluralista del sistema bancario en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- ORRIOLS SALLÉS M.A. y ROCA SAGARRA J., (1997), *La estructura pluralista del sistema bancario en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- PARADA VÁZQUEZ J.R. (1994), “Las administraciones independientes”, en *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Ed. Civitas, Madrid.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2007), *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Ed. Comares, Granada.
- POMED SÁNCHEZ, L.A. (1996), *Régimen jurídico del Banco de España*, Ed. Tecnos (Madrid).
- RESTOY LOZANO F. (2015), “Política monetaria y estabilidad financiera” (Discurso basado en la intervención realizada en la clausura del seminario de la UIMP “El nuevo modelo económico”).
- RODRIGUEZ, CALVO, PAREJO y CUERVO, (2008), *Manual de Sistema Financiero Español*, Ed. Ariel, Barcelona.
- TORRERO MAÑAS, A. (1993), *La crisis del sistema bancario: Lecciones de la experiencia de Estados Unidos*, Ed. Civitas (Madrid).
- TORTELLA T. (1983), “El archivo del Banco de España. Nuevas líneas de investigación”, en *Actas del primer congreso sobre Archivos Económicos de Entidades Privadas*, Ed. por Banco de España, Madrid.

- USTÁRIZ GONZÁLEZ L.H. (2003), “El Comité de Basilea y la supervisión bancaria”, en *Universitas*, n° 105, Ed. Universidad Pontificia de Javeriana, Colombia.
- VEGA SERRANO J.M. (2013), “El Banco de España y el sistema europeo de supervisión”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.), *Regulación económica, Vol. X Sistema Bancario*, Ed. Iustel (Madrid).
- VÍRGALA FORURIA, E. (2006), “Agencias (y Agencias reguladoras) en la Comunidad Europea”, *Revista de derecho constitucional europeo*, n° 5.
- ZUNZUNEGUI F., (2005), *Derecho del Mercado Financiero*, Ed. Marcial Pons (Barcelona).