

## Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito [BOE n.º 156, de 27-VI-2014]

### **ORDENACIÓN, SUPERVISIÓN Y SOLVENCIA DE ENTIDADES DE CRÉDITO**

La Ley 10/2014, de 26 de junio, que pasamos a comentar en forma de crónica es actualmente la norma interna básica del régimen jurídico aplicable a las entidades de crédito en nuestro país, sin perjuicio de la existencia de otras normas especiales que regulan aspectos concretos de su actividad o el régimen jurídico particular de cada tipo de entidad de crédito. Se ha convertido pues en el núcleo de la regulación de las entidades de crédito, en sustitución de la norma que desde el año 1988 había venido teniendo tal carácter, la *Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, que ha sido derogada expresamente por aquella. Junto a esta norma interna de junio de 2014, debe considerarse igualmente como norma básica de ordenación y disciplina el *Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012* (relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones).

Además de la Ley 26/1988, la Ley 10/2014 ha derogado otras normas de tanta relevancia en el sector del crédito como la *Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946*, que estaba parcialmente en vigor; la *Ley 31/1968, de 27 de julio, de incompatibilidades y limitaciones de los Presidentes, Consejeros y altos cargos ejecutivos de la Banca privada*; la *Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros*, y el *Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea*. También han resultado derogados el apartado 2 del artículo 29 de la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*, y el apartado g) de la disposición final decimotercera de la *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*, en aspectos relativos, respectivamente, a la responsabilidad en el crédito y protección de los usuarios de servicios financieros y a la cifra mínima de capital social desembolsado de las sociedades de garantía recíproca. El contenido de todas estas disposiciones legales ha quedado integrado, *mutatis mutandi*, en la nueva ley.

Una de las cosas que ha hecho la Ley 10/2014 ha sido, así pues, refundir en un único texto las principales normas de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, lo cual se veía por los operadores del sector y los estudiosos de la materia como una necesidad, debido a que las sucesivas modificaciones operadas en ellas, especialmente en los últimos años, las habían convertido en normas confusas y desordenadas, de difícil asimilación por la dispersión normativa y el deterioro del rigor

sistemático, todo lo cual dificultaba su correcta aplicación, e incluso su interpretación, con el riesgo que esta situación supone tratándose de normativa prudencial –además de funcional–, normativa que fue inaugurada en España hace casi un siglo por la *Ley Relativa a la Ordenación Bancaria de 1921* (Ley Cambó), viniendo sucedida años después por las leyes de ordenación de 1946 y de 1962.

Sin embargo, aun siendo muy importante, no es la refundición de normas la verdadera misión de la Ley 10/2014. El objeto principal de esta Ley ha sido adaptar el ordenamiento interno español a los cambios normativos operados en el Derecho de la Unión Europea, continuando la transposición normativa iniciada por 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*. En este sentido, el Reglamento (UE) n.º 575/2013, de 26 de junio, citado anteriormente, y la *Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE*, han representado una alteración sustancial de la normativa aplicable a las entidades de crédito, toda vez que han venido a modificar aspectos esenciales tales como el régimen de supervisión, los requisitos de capital y el régimen sancionador, normativa bancaria en materia de solvencia necesaria de cara a que el BCE tome las riendas de la supervisión europea como eje del *Mecanismo Único de Supervisión* a comienzos de noviembre de este año, siguiendo el calendario marcado por el *Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito* (el BCE supervisará directamente las entidades europeas consideradas sistémicas –en España quince, sólo detrás de Alemania– y el resto indirectamente, en colaboración con las autoridades nacionales de supervisión). Ambas normas UE tienen su origen en gran medida en el «Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios» acordado en diciembre de 2010 por el *Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (Acuerdos de Basilea III)*, que a través del reforzamiento de las exigencias de capital de los bancos y de la cooperación internacional trata de evitar futuras crisis en un sector tan globalizado como es el sector bancario.

Podemos concluir por todo lo anterior que estamos ante una Ley de reforma, adaptación y refundición de la normativa de ordenación, solvencia y supervisión bancaria en España; ello sin perjuicio, por un lado, del marco regulatorio uniforme y armonizador de la Unión Europea y las futuras funciones del BCE y, por otra parte, de las competencias que tienen atribuidas las comunidades autónomas en materia de supervisión de entidades de crédito.

Por lo que se refiere a la estructura y contenido de la Ley 10/2014, tiene organizada su parte articulada en cuatro títulos, regulando en el primero algunos aspectos generales del régimen jurídico de las entidades de crédito (arts. 1 a 38), en el segundo el régimen de solvencia de tales entidades (arts. 39 a 49), en el tercero el régimen de supervisión (arts. 50 a 88) y en el cuarto y último título el régimen sancionador (arts. 89 a 118).

El Título I está conformado por cinco capítulos. El primero de ellos recoge unas disposiciones generales donde se contiene una definición de entidad de crédito y los tipos de entidades de crédito, la reserva de actividad y de denominación, siendo de elogiar la inclusión en este primer capítulo de una previsión referente a la protección del cliente de entidades de crédito, habilitando al ministro de Economía y Competitividad para dictar normas sobre la protección de la clientela de las entidades de crédito por servicios o productos bancarios, teniendo tales normas la consideración de normativa de ordenación y disciplina, correspondiendo su supervisión al Banco de España. El capítulo II regula la autorización y registro de entidades de crédito, así como la revocación, renuncia y caducidad de la autorización; también regula la apertura de sucursales y la libre prestación de servicios en la Unión Europea así como los agentes de entidades de crédito. El capítulo III se dedica a las participaciones significativas, el deber de su notificación, su evaluación, la colaboración entre autoridades supervisoras al respecto, su reducción; es loable que el Banco de España pueda adoptar diversas medidas cuando existan razones fundadas y acreditadas para considerar que la influencia ejercida por las personas que posean una participación significativa en una entidad de crédito pueda resultar en detrimento de la gestión sana y prudente de la misma, que dañe gravemente su situación financiera. El capítulo IV se refiere a la idoneidad, las incompatibilidades y el registro de altos cargos y el capítulo V al gobierno corporativo y a la política de remuneraciones.

Merece una mención especial el artículo 1 de la Ley, que recoge una nueva definición legal de entidad de crédito y los tipos de entidades de crédito. En realidad la definición actual lo que hace es simplificar la que daba el *RD Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del Derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas*. En la regulación actual son entidades de crédito «las empresas autorizadas cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia». Entre otras cosas, se omite el hecho de que ésta deba ser «su actividad típica y habitual», la intermediación crediticia, por lo que habrá que estar atentos a las consecuencias prácticas de ello. En todo caso sigue tratándose de una intermediación indirecta, pues no ponen en contacto directamente a oferentes y demandantes de fondos, sino que cuando aplican los fondos recibidos del público en la concesión de créditos lo hacen por cuenta propia y no por cuenta de quienes les han entregado los fondos. Por otra parte, en la nueva ley tienen la consideración de entidades de crédito los bancos, las cajas de ahorros,

las cooperativas de crédito y el Instituto de Crédito Oficial, con lo que dejan de tener dicha consideración los establecimientos financieros de crédito (E.F.C.) –que mantenían transitoriamente esa condición en virtud de la disp. transitoria 2.<sup>a</sup> del RD-Ley 14/2013– y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), entidades que sí tenían dicho carácter en el RD Legislativo 1298/1986. En cuanto a las entidades de dinero electrónico (EDE), dejaron de ser entidades de crédito tras la modificación operada por la Ley 21/2011, de 26 de julio, de dinero electrónico, en el citado RD Legislativo 1298/1986.

El Título II, sobre solvencia de entidades de crédito, está integrado por tres capítulos que contienen una disposiciones generales, normas sobre capital interno y liquidez, y una amplia regulación de los «colchones» de capital (distinguiendo entre colchón de conservación del capital, colchón de capital anticíclico específico, colchón de capital para entidades de importancia sistémica y colchón contra riesgos sistémicos), finalizando con normas sobre restricciones en materia de distribuciones y sobre el Plan de conservación del capital.

El Título III se dedica a la supervisión, estando formado por seis capítulos referidos a la función supervisora del Banco de España, a la colaboración del Banco de España con otras autoridades de supervisión extranjeras y con otras autoridades financieras nacionales, a las medidas de supervisión prudencial, a las medidas de intervención y de sustitución del órgano de administración y a las obligaciones de información y de publicación, sin perjuicio del carácter reservado de la información y de la obligación de secreto.

El Título IV recoge el régimen sancionador, haciéndolo en cuatro capítulos que recogen unas disposiciones generales, las infracciones, las sanciones y las normas de procedimiento para su imposición, siendo estas últimas normas especiales, resultando de aplicación con carácter general el procedimiento y los principios previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sólo por situar el tema, digamos que las infracciones muy graves llevan aparejadas una o varias de las siguientes sanciones: a) Multa, de entre el triple y el quintuplo del importe de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan cuantificarse; o de entre el 5% y el 10% del volumen de negocios neto anual total; o de entre 5.000.000 y 10.000.000 de euros, si aquel porcentaje fuera inferior a esta cifra. b) Revocación de la autorización de la entidad. Además, pueden imponerse como medidas accesorias el requerimiento al infractor para que ponga fin a su conducta y se abstenga de repetirla, la suspensión de los derechos de voto del accionista o accionistas responsables, la amonestación pública, con publicación en el *BOE* de la identidad del infractor, la naturaleza de la infracción y las sanciones impuestas.

Tras la parte articulada, se recogen veinte disposiciones adicionales, nada menos que dieciséis disposiciones transitorias, una derogatoria y catorce disposiciones

finales. Mediante estas últimas se modifican la *Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores*, la *Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito*; la *Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre régimen jurídico de las sociedades de garantía recíproca*; la *Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores*; la *Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica*; el *Texto Refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre*; la *Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros y por la que se modifican otras leyes del sector financiero*; el *Texto Refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio*; el *Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito*, y la *Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias*.

De todas estas modificaciones, es de destacar la muy amplia modificación de la *Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores* (quedan afectados 51 artículos y 3 disposiciones), que obedece a la extensión del régimen de supervisión prudencial previsto para las entidades de crédito en la Directiva 2013/36/UE, de 26 de junio, a aquellas ESI cuyo ámbito de actividad no se limite únicamente a la prestación de servicios de asesoramiento en materia de inversión o a la recepción y transmisión de órdenes de inversores sin mantener fondos o valores mobiliarios que pertenezcan a clientes. Así, por ejemplo, los miembros del consejo de administración de estas ESI quedan sometidos al mismo régimen de idoneidad e incompatibilidades y de gobierno corporativo que sus homólogos de las entidades de crédito; por otra parte, se obliga a estas ESI a llevar a cabo un proceso de autoevaluación de sus niveles de capital y liquidez con objeto de determinar si resulta preciso mantener unos niveles de recursos propios o de liquidez superiores a los establecidos en el Reglamento (UE) n.º 575/2013, de 26 de junio; se refuerza la coordinación de la CNMV con otros supervisores nacionales y extranjeros y se modifica el régimen sancionador para incluir las infracciones y sanciones pertinentes derivadas del incumplimiento de la normativa de solvencia.

Al final del texto legal se recoge un Anexo que contiene la lista de actividades objeto de reconocimiento mutuo, listado que podrá ser modificado por el ministro de Economía y Competitividad para adecuarse al Derecho de la Unión Europea, dictando las disposiciones que sean necesarias en virtud de la habilitación concedida en el apartado segundo de la disposición final decimotercera.

José Luis SÁNCHEZ BARRIOS  
Profesor Titular EU de Derecho Mercantil  
Universidad de Salamanca  
[jsaba@usal.es](mailto:jsaba@usal.es)