

España

## CIRCULARES INTERNAS DEL BANCO DE ESPAÑA Y GARANTÍAS DEL PARTICULAR FRENTE A LAS VISITAS DE INSPECCIÓN: COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO N.º 914/2023, DE 4 DE JULIO

Carlos Lora González

*Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)*

**Circulares internas del Banco de España y garantías del particular frente a las visitas de inspección: comentario a la sentencia del Tribunal Supremo n.º 914/2023, de 4 de julio**

*La reciente Sentencia del Tribunal Supremo n.º 914/2023, de 4 de julio, confirma la legalidad de las Circulares internas del Banco de España 7/2011 y 2/2013, y declara su naturaleza como meras instrucciones para los agentes inspectores de esa Administración, y no como disposiciones reglamentarias. Este pronunciamiento tiene importantes consecuencias en relación con las garantías de los particulares frente al ejercicio de la potestad inspectora por el Banco de España, en particular en lo relativo a las visitas de inspección.*

**PALABRAS CLAVE:**

Sector bancario, Sector financiero, Crédito, Supervisión, Supervisión administrativa, Facultades de supervisión, Inspección, Visitas de inspección, Potestad inspectora, Mecanismo Único de Supervisión, Banco de España.

## Internal Bank of Spain bulletins and individuals' rights during on-site inspections: comments on the Spanish Supreme Court decision 914/2023

*Recent Supreme Court judgment 914/2023 of 4 July confirms that the Bank of Spain's internal bulletins nos. 7/2011 and 2/2013 are lawful and holds that they are merely instructions for its own inspectors rather than general provisions. This decision has important consequences on an individual's guarantees during Bank of Spain inspections, particularly onsite ones.*

### KEY WORDS:

Banking sector, financial sector, credit, supervision, administrative supervision, powers of supervision, inspection, on-site inspections, inspection powers, Single Supervisory Mechanism, Bank of Spain.

FECHA DE RECEPCIÓN: 18-9-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 21-9-2023

Lora González, Carlos (2023). Circulares internas del Banco de España y garantías del particular frente a las visitas de inspección: comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 914/2023, de 4 de julio. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 63, pp. 142-151 (ISSN: 1578-956X).

## 1. Objeto de la controversia: la naturaleza jurídica de las circulares internas 7/2011 y 2/2013

**1.1.** De acuerdo con el art. 10.1 del Reglamento Interno del Banco de España (el "BdE"), aprobado mediante Resolución de su Consejo de Gobierno 28 de marzo de 2000 (el "RIBdE"), las circulares internas son la clase jerárquicamente superior de normas internas que contienen la "*reglamentación de carácter básico y general, de obligado cumplimiento para todos los servicios*". Las circulares internas son aprobadas por la Comisión Ejecutiva del BdE y refrendadas por el gobernador.

Las circulares internas no se publican en el *Boletín Oficial del Estado* ("BOE"), sino simplemente "*remitidas a todas las oficinas y sucursales*" con antelación suficiente a su fecha de entrada que son en vigor "*para facilitar su previo conocimiento y estudio*". Por tanto, el contenido de las circulares internas no es de público conocimiento.

**1.2.** Según informa la nota de prensa emitida por el Departamento de Comunicación del BdE en fecha 1 de octubre de 2013<sup>1</sup>, el 20 de septiembre de 2012 la Comisión Ejecutiva del BdE aprobó la Circular interna 2/2013, por la que se actualizaba la Circular interna 7/2011, de 26 de octubre, sobre Procedimientos aplicados en la Dirección General de Supervisión (la "Circular interna 2/2013" y la "Circular interna 7/2011", respectivamente).

El objetivo perseguido con la reforma consistía en implementar las conclusiones contenidas en el informe elaborado en fecha 16 de octubre de 2012 por una comisión interna constituida *ad hoc* y denominado *Análisis de los procedimientos supervisores del Banco de España y recomendaciones de reforma*<sup>2</sup> (el "Informe"). Este informe fue elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el punto 24 del Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012 (el "MoU sobre Política Financiera"), publicado en el BOE de 10 diciembre de 2012.

De acuerdo con el citado punto 24 del MoU sobre Política Financiera, España se comprometió, en el marco del mecanismo de ayuda arbitrado por la Comisión Europea, a reforzar el marco de supervisión bancaria en los ámbitos siguientes:

*“• Es preciso un ulterior refuerzo de la independencia operativa del Banco de España. Antes del 31 de diciembre de 2012, las autoridades españolas transferirán las competencias sancionadoras del Ministerio de Economía al Banco de España. Es más, antes de finalizar octubre de 2012, las autoridades españolas determinarán las posibilidades existentes de facultar al Banco de España para que emita directrices o interpretaciones vinculantes.*

*• Los métodos de supervisión del Banco de España deberán perfeccionarse en función de una revisión interna formal. El Banco de España llevará a cabo una revisión interna de sus procedimientos de supervisión y decisión antes de finales de octubre de 2012, a fin de detectar deficiencias e introducir las mejoras precisas. En este proceso de revisión, el Banco de España verificará las recientes mejoras introducidas en los procedimientos de supervisión a fin de cerciorarse de que las conclusiones de las inspecciones realizadas in situ se traducen, rápida y eficazmente, en medidas correctivas. En concreto, las autoridades españolas analizarán la necesidad de realizar nuevas mejoras en la comunicación a los órganos decisores de las vulnerabilidades y riesgos del sistema bancario, a fin de garantizar que se introducen las correcciones pertinentes. Es más, las autoridades españolas se asegurarán de que los resultados de la supervisión macroprudencial se trasladan adecuadamente al proceso de microsupervisión y a las respuestas estratégicas pertinentes.*

*• Para finales de 2012, el Banco de España exigirá a las entidades de crédito que revisen y, si procede, preparen y apliquen estrategias para hacer frente al deterioro de activos. El Banco de España determinará la capacidad operativa de las entidades de crédito para gestionar atrasos, vigilará posibles anomalías operativas y verificará la aplicación de estos planes. La valoración de la idoneidad de las estrategias de reestructuración de préstamos se basará también en las conclusiones de auditores y consultores externos obtenidas durante el proceso de revisión de la calidad de los activos”.*

En términos jurídico-administrativos, el punto 24 del MoU sobre Política Financiera perseguía reforzar la eficiencia del BdE a la hora de ejercitar su potestad inspectora para que, en caso de detectar incumplimientos de la normativa de ordenación prudencial del sector del crédito, pudiera adoptar de forma rápida medidas correctivas que devuelvan a la entidad de crédito incumplidora a la observancia de las normas aplicables.

Con ese propósito, las Circulares internas 7/2011 y 2/2013 contienen reglas que regulan la actuación de los agentes inspectores del BdE cuando realizan visitas de inspección, tanto esporádicas como continuadas, en los locales de las entidades de crédito, e incorporan un trámite de comunicación informal de las recomendaciones resultantes de la inspección, sin perjuicio del eventual ejercicio por el BdE de las potestades correctoras que procedan.

## 2. El pronunciamiento del Tribunal Supremo

**2.1.** La Sentencia del Tribunal Supremo n.º 914/2023, de 4 de julio (la “STS 914/2013”), resuelve el recurso de casación interpuesto frente a una previa sentencia de la Audiencia Nacional confirmatoria de una resolución sancionadora dictada por el BdE frente a una sociedad de garantía recíproca sujeta a su supervisión.

El recurso de casación resuelto por la STS 914/2023 planteaba dos cuestiones que presentan interés casacional objetivo: (i) la naturaleza de las Circulares internas del BdE 7/2011 y 2/2013 y, en particular, si estas disciplinan auténticos procedimientos administrativos de supervisión, así como los efectos de su hipotética vulneración; y (ii) si la infracción consistente en la falta de subsanación en el plazo concedido de las deficiencias advertidas por la autoridad competente constituye una infracción instantánea o continuada.

A efectos de la presente reflexión, solo resulta relevante el primero de los pronunciamientos.

**2.2.** La STS 914/2013 afirma que las circulares internas del BdE no constituyen en ningún caso disposiciones reglamentarias, sino que se trata de “*meras instrucciones de servicio a los agentes del Banco de España*”. Así, el Alto Tribunal estima a este respecto que:

*“El examen de la circular 7/2011 desmiente las afirmaciones del recurrente de que las circulares controvertidas son auténticas normas reglamentarias que regulan la actividad de las entidades supervisadas. En efecto, ni los párrafos tercero y penúltimo del preámbulo a los que se refiere el recurrente ni los preceptos de la citada circular que incluye en su escrito y que subraya en aquello que le parecen normas que se dirigen a las entidades supervisadas, se refieren en lo más mínimo a éstas, sino que se refieren a los procedimientos que deben seguir los agentes inspectores en su actuación supervisora (...).*”

*En el artículo 2 de la circular que la parte reproduce y subraya profusamente, lo único que se advierte es una guía u orientación a los agentes supervisores de cómo deben actuar para la evaluación de los riesgos, y en ningún caso se prescribe la menor obligación o conducta vinculante a las entidades supervisadas.*

*Por ejemplo, en su apartado 1, referido al “riesgo inherente” el precepto establece lo que debe entenderse por los agentes supervisores como riesgo inherente y seguidamente, en el párrafo segundo, se prevé qué riesgos han de tenerse en cuenta para determinar dicho riesgo inherente. Pero, en todo caso, son indicaciones para la labor de supervisión e inspección y no de instrucciones o mandatos dirigidos a las entidades supervisadas. Y lo mismo puede decirse del resto del precepto.*

*En conclusión, la Sala no aprecia que se trate de normas dirigidas a terceros (las entidades supervisadas) y, en consecuencia, consideramos que no se trata de verdaderas normas reglamentarias pese a pretender ampararse en el artículo 10 del Reglamento interno del Banco de España” (fundamento jurídico tercero).*

A la luz de lo expuesto, de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en esta sentencia, las circulares internas no constituyen normas reglamentarias y, por tanto, no producen efectos sobre la esfera jurídica de terceros ajenos al BdE. Solo los empleados de este están obligados al cumplimiento de estas instrucciones y, por tanto, solo ellos deben soportar, en su caso, las consecuencias de su incumplimiento. Las entidades de crédito sobre las que el BdE ejercite sus potestades inspectoras no se encuentran vinculadas por el contenido de las Circulares internas 7/2011 y 2/2013.

### 3. Garantías procedimentales del particular frente las visitas de inspección realizadas por el BdE a la luz de la STS 914/2023

---

**3.1.** Como ocurre con toda potestad administrativa, el ejercicio la potestad inspectora debe sujetarse a ciertos límites constitucionales y legales. Esos límites constituyen las garantías con que el ordenamiento jurídico asiste al particular frente al ejercicio del poder administrativo, y cuyo cumplimiento o incumplimiento determina la validez o invalidez de los efectos jurídicos forzosos que ese ejercicio crea en la esfera jurídica del particular.

Así, principios como el de legalidad y de reserva de Ley<sup>3</sup>, previo procedimiento (con las matizaciones que más adelante se indicarán)<sup>4</sup>, revisión jurisdiccional<sup>5</sup>, proporcionalidad<sup>6</sup> o respeto a los derechos fundamentales (particularmente, la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones)<sup>7</sup> resultan de aplicación al ejercicio de la potestad inspectora.

Ahora bien, estos principios no operan en relación con el ejercicio de la potestad inspectora de la misma manera que operan en el contexto del procedimiento administrativo común. El necesario equilibrio entre la garantía del interés general al que sirve la potestad inspectora y las garantías de los particulares requieren que esos límites se apliquen como auténticos principios, esto es, como “estándares que no son normas”, “mandatos de maximización” o “mandatos de optimización”, cuya efectividad debe alcanzarse mediante reglas que garantizan la realización de esos principios en atención a la realidad a la que deben ser aplicados, en el sentido expresado por Dworkin<sup>8</sup> y Alexy<sup>9</sup>.

En el ámbito de la potestad inspectora atribuida al BdE en el marco de la actividad administrativa de supervisión prudencial bancaria, las anteriores consideraciones son particularmente relevantes en relación con la aplicación del principio de previo procedimiento a la realización, por el BdE, de visitas de inspección en los locales de las entidades de crédito.

**3.2.** La regulación del ejercicio de la potestad inspectora del BdE en su manifestación de acceso a locales de las entidades se recoge en el art. 50.2-d) de la LOSSEC en los siguientes términos:

*“El Banco de España podrá (...) realizar cuantas inspecciones sean necesarias en los establecimientos profesionales de las personas jurídicas contempladas en la letra a), y en cualquier otra entidad incluida en la supervisión consolidada”.*

La anterior previsión se complementa con la referencia a las inspecciones *in situ* que se recoge en el art. 55.2-d) de la LOSSEC, al referir, como contenido mínimo que debe incluir el programa supervisor, "*un plan de inspecciones in situ de las entidades de crédito*". Además, el art. 82 de la LOSSEC impone al BdE y a quienes presten servicios en él un deber de secreto que se extiende a los datos obtenidos en las inspecciones *in situ*, y el art. 92-i) de la LOSSEC reputa como infracción muy grave la negativa al ejercicio por el BdE de sus facultades supervisoras, "*siempre que medie requerimiento expreso y por escrito al respecto*"<sup>10</sup>.

Así pues, de acuerdo con las anteriores normas, las visitas de inspección pueden ser planificadas (incluidas en el programa supervisor anual) o *ad hoc*, en respuesta a determinados eventos (cfr. arts. 55.2-d y 55.3-a de la LOSSEC), y son ejecutadas por inspectores del BdE dependientes de la Dirección General de Supervisión, sujetos a determinadas obligaciones profesionales. Sin embargo, las normas indicadas no contienen mayor detalle y, en particular, no dotan al sistema de normas procedimentales que, como consecuencia de la particular aplicación del principio de previo procedimiento al ejercicio de la potestad inspectora, permitan examinar adecuadamente cuándo el BdE respeta esta garantía de las entidades sujetas su supervisión.

**3.3.** La ausencia de normas reguladoras de la realización de visitas de inspección hace necesario desentrañar las reglas con arreglo a las cuales deben realizarse las exigencias los principios que limitan, en garantía de los particulares, el ejercicio de la potestad inspectora y, en particular, las que impone el principio de previo procedimiento.

A este respecto, cabría plantearse si esa laguna puede ser integrada por las Circulares internas 7/2011 y 2/2013, en la medida en la que, según trasluce de la nota de prensa, contienen pautas a seguir en la realización de esa clase de inspecciones. Pues bien, dado que la STS 914/2023 considera esas Circulares internas como meras instrucciones de servicio, con eficacia exclusiva *ad intra* del BdE, y no disposiciones generales, con eficacia *ad extra* sobre la esfera jurídica de las entidades de crédito, no resulta admisible entender que esas normas internas contienen las reglas que especifiquen cómo deben aplicarse los principios que limitan el ejercicio de la potestad inspectora en garantía de los derechos de los particulares. En consecuencia, el eventual incumplimiento de las pautas que contienen las mencionadas Circulares internas será relevante, en su caso, a efectos disciplinarios, pero no permitirá determinar si el BdE, al ejercitar la potestad inspectora, ha cumplido adecuadamente o no los principios que rigen su ejercicio.

Desde esta perspectiva, la decisión sobre la validez o invalidez de una determinada inspección deberá examinarse analizando en cada caso si la forma en la que el BdE ha ejercitado la potestad inspectora ha permitido la realización de los principios a que debe ajustarse ese ejercicio en toda la extensión en la que les sea posible operar en atención al objeto, contexto y finalidad de la inspección, según resultan estos delimitados por el acto de cobertura de la inspección<sup>11</sup>.

**3.4.** La inexistencia de unas mínimas pautas conocidas por las entidades de crédito mediante las que se especifiquen la forma y el modo en la el BdE debe desarrollar las visitas de inspección puede generar cierta inseguridad jurídica a las entidades de crédito que deben soportarlas.

En mi opinión, sería deseable que el BdE dotara a sus inspecciones de mayor seguridad jurídica en la dimensión *ad extra* mediante, al menos, la publicación de un instrumento de *soft law* (al estilo

de lo realizado por el Banco Central Europeo —el “BCE”—<sup>12)</sup> que permita a los particulares conocer mínimamente cómo se desarrollarán las actuaciones inspectoras. A este respecto, la cláusula de convergencia contenida en el art. 50.3-c) de la LOSSEC<sup>13</sup> puede constituir un fundamento razonable para que el BdE aproxime sus prácticas supervisoras en materia de inspección a las del BCE y apruebe un instrumento semejante que permita a las entidades de crédito conocer las pautas con arreglo a las cuales se desarrollará la inspección.

## 4. El caso de los seguimientos continuados *in situ*. ¿Tienen las entidades de crédito obligación de soportarlo?

---

La calificación, por la STS 914/2023, de las Circulares internas 7/2011 y 2/2013 como meras instrucciones de servicio tiene una especial repercusión en el ámbito de los denominados seguimientos continuados *in situ* regulados en esas normas internas del BdE.

**4.1.** Como explica Izquierdo Carrasco, el seguimiento continuado *in situ* de entidades de crédito “consiste en una presencia permanente en las dependencias de la entidad bancaria de personal del Banco de España realizando funciones de control e inspección”<sup>14</sup>. En otras palabras, el seguimiento continuado *in situ* supone un control permanente de la actividad de la entidad de crédito inspeccionada desde los propios locales de esta, a los cuales se desplazan los inspectores del BdE<sup>15</sup>.

La LOSSEC no contiene referencia al seguimiento continuado *in situ* como una manifestación ordinaria de la potestad inspectora. El art. 50.2-d) habilita al BdE a realizar “cuantas inspecciones sean necesarias en los establecimientos profesionales” de las entidades sujetas a supervisión, pero, en mi opinión, esta norma se refiere a la realización de visitas de inspección conectadas con un objeto, contexto y finalidad concretos, y no resulta suficiente para defender la permanencia continuada e indefinida de los agentes de la Administración en los locales de la entidad inspeccionada.

Solo el art. 55.3-b) de la LOSSEC<sup>16</sup>, en el marco de las medidas que el BdE puede adoptar en el programa supervisor que elabora anualmente, y “a la vista de los resultados de la revisión y evaluación supervisora”, contempla la posibilidad de que el BdE pueda acordar la “presencia permanente en la entidad de crédito”. Pero esa “presencia permanente” se configura por el LOSSEC como una herramienta excepcional y reactiva para comprobar que la entidad de crédito reconduce su actividad por los estándares marcados en la ordenación prudencial y, en su caso, limitada al año de vigencia que tenga el programa supervisor en el que se enmarque la medida, y no como un comisionado permanente del BdE en las dependencias de la entidad.

**4.2.** En este contexto, la nota de prensa explica que la Circular interna 2/2013 contempla la figura del “seguimiento continuado *in situ*” en los siguientes términos:

*“En el caso de entidades en seguimiento continuado *in situ*, a principios de cada año se enviará escrito de comunicación de inicio del seguimiento a la entidad, se elaborará una nota previa con el*



*alcance de los trabajos a realizar y se entregarán los correspondientes mandatos al equipo de inspección, de forma similar a como se viene haciendo en el caso de las visitas de inspección".*

De este extracto puede concluirse que la Circular interna 2/2013 recoge la posibilidad de que el BdE realice seguimientos continuados *in situ* en las dependencias de las entidades de crédito y exige que, cuando ello se produzca, el BdE dicte y notifique a la entidad inspeccionada un acto administrativo ("*enviará escrito de comunicación de inicio del seguimiento a la entidad*") y delimite con claridad el objeto de la inspección ("*se elaborará una nota previa con el alcance de los trabajos a realizar*"). Sin embargo, la nota de prensa no aclara en qué casos puede el BdE someter a las entidades de crédito a un seguimiento continuado *in situ*.

Ahora bien, a la vista del resultado alcanzado por la STS 914/2023 en cuanto a la naturaleza jurídica de las circulares internas del BdE, ese contenido es indiferente para determinar la sujeción pasiva de las entidades de crédito a la potestad inspectora del BdE. Solo la LOSSEC, su normativa de desarrollo y las normas europeas relevantes pueden establecer limitaciones sobre la esfera jurídica de las entidades de crédito. Y, según se ha explicado, esas normas solo permiten este tipo de expedientes de manera excepcional, y siempre que se adopte una decisión en el marco del programa supervisor anual por resultar necesario para garantizar el adecuado cumplimiento de la ordenación por la entidad.

Por tanto, con independencia de lo que indique la Circular interna 2/2013, las entidades de crédito no se encuentran legalmente obligadas a soportar una presencia permanente en sus dependencias más allá del que venga predefinido por el programa supervisor, en los casos en los que excepcionalmente resulte conveniente para asegurar el buen fin de la supervisión. La imposición de las obligaciones dimanantes de un seguimiento continuado *in situ* fuera de ese contexto carecerá de anclaje legal y, en consecuencia, no será válido.



## Notas

- 1 Disponible en [https://www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/13/Arc/fic/presbe2013\\_47.pdf](https://www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/13/Arc/fic/presbe2013_47.pdf) (enlace consultado el 14 de noviembre de 2023).
- 2 Disponible en [https://www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/13/Informe\\_de\\_la\\_Comision\\_Interna\\_.pdf](https://www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/13/Informe_de_la_Comision_Interna_.pdf) (enlace consultado el 14 de noviembre de 2023).
- 3 Según concluye García Ureta de su examen de la derogada LRJPAC (hoy sustituida, a los efectos que se abordan a continuación, por la LPACAP), la potestad inspectora encuentra correlato en el deber que pesa sobre todos los particulares de facilitar las inspecciones “en los términos previstos en la Ley” (art. 18.1 de la LPACAP), que exige que una norma de ese rango concrete dicho deber en un ámbito administrativo concreto. Y lo mismo ocurre con el deber de comparecencia ante la Administración, que solo será exigible “cuando así esté previsto en una norma con rango de ley” (art. 19.1 de la LPACAP) (cfr. GARCÍA URETA, Agustín (2006). *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, pp. 80-84).
- 4 García Ureta identifica algunas garantías procedimentales propias del procedimiento administrativo común que pueden ser aplicadas en el seno del procedimiento inspector (necesidad de notificación del acto que delimita el objeto y el alcance de la inspección, por analogía con la notificación del acto de incoación del procedimiento administrativo sancionador: cfr. art. 64 de la LPACAP; o derecho de acceso al expediente: cfr. art. 13-d) de la LPACAP —hoy en día reforzado por la Ley 19/2013, a salvo de los secretos comerciales o profesionales—; cfr. GARCÍA URETA, Agustín (2006), *op. cit.*, p. 134). Para Rivero Ortega, las reglas del procedimiento administrativo común deberían ser igualmente predicables del procedimiento inspector, en particular por lo que al derecho a alegar de los particulares en cualquier momento del procedimiento se refiere (cfr. RIVERO ORTEGA, Ricardo (2000). *El Estado vigilante*. Madrid: Tecnos, pp. 183-189). También Rebollo Puig se sitúa en esta línea: cfr. REBOLLO PUIG, Manuel (2013). La actividad inspectora. En J. J. Díez SÁNCHEZ (coord.), *Función inspectora*. Madrid: INAP, pp. 71-77.
- 5 “Si la inspección impone a un sujeto un deber de información o de colaboración de cualquier género cabrá su impugnación por los medios generales” (REBOLLO PUIG, Manuel (2013), *op. cit.*, p. 102).
- 6 Por todos, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2002). *La actividad administrativa de inspección*, Granada: Comares, pp. 130-132; RIVERO ORTEGA, Ricardo (2000), *op. cit.*, pp. 113-115; o REBOLLO PUIG, Manuel (2013), *op. cit.*, pp. 69-71.
- 7 *Id.* RIVERO ORTEGA, Ricardo (2000), *op. cit.*, pp. 115-132; y REBOLLO PUIG, Manuel (2013), *op. cit.*, pp. 77-99.
- 8 DWORKIN, Ronald (1993). *Los derechos en serio*. Barcelona: Planeta-De Agostini, pp. 72-80.
- 9 ALEXY, Robert (2022). *Los derechos fundamentales*. Madrid: CEPC, pp. 77-78.
- 10 *Id.* CHINCHILLA MARTÍN, Carmen (2015). El régimen de supervisión, inspección y sanción del Banco de España en la Ley 10/2014. *RVAP*, n.º 102, pp. 52-60.
- 11 En mi opinión, la necesidad de que exista un acto administrativo debidamente notificado al particular que dé cobertura a la inspección se colige, además de las mínimas exigencias de los principios de previo procedimiento (en su adaptación modulada al ejercicio de la potestad inspectora por el BdE sobre la actividad crediticia) y de seguridad jurídica, el art. 92-i) de la LOSSEC, que tipifica como infracción muy grave la obstrucción a la actividad inspectora que contravenga un “requerimiento expreso y por escrito al respecto”. Por tanto, a contrario puede colegirse que, cuando los equipos se desplazan a la entidad (esto es, se llevan a cabo visitas de inspección), debe existir un mandato que haga las veces de acto administrativo de cobertura.
- 12 El BCE ha tratado de dotar de cierta pautas de actuación a la práctica de inspecciones *in situ*, mediante la aprobación de un instrumento de *soft law* denominado *Guía para inspecciones in situ e investigaciones de modelos internos*, de septiembre de 2018 en su última versión (disponible en: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.osi\\_guide201809.es.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.osi_guide201809.es.pdf); enlace consultado el 9 de noviembre de 2023). Esta *Guía* no configura propiamente un procedimiento administrativo dirigido a la emisión de un acto administrativo que produzca concretos efectos sobre la esfera jurídica de los particulares, sino que se limita a coordinar las distintas manifestaciones de la potestad inspectora que se pueden durante la práctica de inspecciones *in situ*, garantizando de una parte los derechos de las entidades de crédito inspeccionadas y de otra parte el buen fin del proceso de inspección. Como consecuencia de ello, los efectos jurídicos propios de las distintas manifestaciones de la potestad inspectora que coordina la *Guía* se van produciendo enteramente durante todo el proceso de inspección (las entidades soportan el acceso de los inspectores, atienden a requerimientos de información verbales o escritos, exhiben libros o documentos, etc.), y las garantías de los particulares aplican durante todo él y para cada una de esas manifestaciones, con la necesaria flexibilidad que las exigencias de esta potestad instrumental requiere, según se expuso.
- 13 “En el ejercicio de su función supervisora, el Banco de España deberá: (...) tomar en consideración la posible incidencia de sus decisiones en la estabilidad del sistema financiero de los demás Estados miembros de la Unión Europea afectados, particularmente en situaciones de urgencia, basándose en la información disponible en el momento de que se trate”.
- 14 IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *op. cit.*, p. 515.
- 15 La doctrina ha criticado ampliamente la figura del seguimiento continuado *in situ* por no compadecerse con las notas definitorias propias de la potestad inspectora, como es la temporalidad de sus efectos jurídicos, y carecer de anclaje normativo expreso. Fernández Ramos señala que esta modalidad se aleja de la categoría de potestad inspectora para asemejarse más bien a la figura de “comisionado permanente” (*vid.* FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *op. cit.*, p. 57). Por su parte, Izquierdo Carrasco, aunque incluye esta figura entre las modalidades en que puede ejercitarse la potestad inspectora (porque lo cierto es que sucede), critica la figura porque “esta modalidad de control supone un salto cualitativo en cuanto a la intrusión que origina en la actividad diaria de la entidad, que requiere una expresa previsión legal. Una cosa es que la Ley atribuya a la Administración una potestad para inspeccionar una entidad y otra que la Administración traslade de manera permanente a dicha entidad un personal inspector para la realización de funciones de vigilancia y control (...). Se trata de una de las actuaciones más restrictivas y de mayor intensidad de esta actividad de control administrativo (...). Esta modalidad de control supone un salto cualitativo en cuanto a la intrusión que origina en la actividad diaria de la entidad, que requiere una expresa previsión legal. Una cosa es que la Ley atribuya a la Administración una potestad para inspeccionar una entidad y otra que la Administración traslade de manera permanente a dicha entidad un personal inspector para la realización de funciones de vigilancia y control”. Además, este mismo autor añade que la obligación a las entidades de crédito de soportar la presencia permanente de inspectores del BdE supone, en la práctica, la obligación de proporcionarles un espacio físico y unos medios materiales para

desarrollar su trabajo, lo que constituyen prestaciones personales de carácter patrimonial que también exigen por sí mismas reserva de Ley *ex art.* 31.1 de la Constitución (*vid.* IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *op. cit.*, pp. 515-516).

16 Este precepto traspone el contenido en el art. 99.3-b) de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, 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.