

EL PROYECTO DE LEY DE AUTONOMIA DEL BANCO DE ESPAÑA

José Antonio Antón

I. Introducción.

El Consejo de Ministros del pasado día 29 de diciembre de 1992 ha aprobado la remisión a trámite parlamentario del Proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España. Es ésta una iniciativa legislativa de singular importancia en un doble sentido. Primero, porque supone la ruptura de una tradición española que tiene su origen en la concesión al Banco de España del privilegio de emisión por el Ministro Echegaray (Decreto-ley de 19 de marzo de 1874) con la contrapartida de que el Banco prestara su apoyo financiero al Tesoro público. El Proyecto, como veremos enseguida, y en atención a los compromisos internacionales asumidos por España, veta la posibilidad de que el Tesoro acuda en demanda de tal ayuda al Banco de España. En segundo lugar, porque, también impelido por la acción internacional (comunitaria), el Banco de España se hará plenamente responsable no sólo de la ejecución de la política monetaria -como viene ocurriendo hasta el presente- sino también de su diseño y fijación, liberándose de cualquier tipo de dependencia en relación con el gobierno.

El apoyo positivo de estas dos afirmaciones se encuentra en los artículos 104.1 y 107 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tal como han quedado tras las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht).

El primero de ellos prohíbe la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los **Bancos centrales de los Estados miembros** en favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales, u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa de los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales.

El segundo de ellos -nuevo artículo 107 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea- dice que en el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del sistema europeo de bancos centrales, ni el banco central europeo ni **los bancos centrales nacionales**, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, **ni de los Gobiernos de los Estados**, ni de ningún otro Organismo. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del banco central europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

Estos dos aspectos fundamentales se completan en el Proyecto mediante la inclusión de reglas en punto a las cuestiones complementarias que permiten la total articulación de las medidas.

Es claro que la implantación de un sistema tan revolucionario respecto de la situación actual -no sólo para España sino también para los restantes países comunitarios en la que sus bancos centrales dependen del Gobierno- ha suscitado en Europa una responsable preocupación y una cierta admiración en cuanto al valor político que supone -incluso en un año electoral- la presentación de este proyecto con una gran antelación temporal a las fechas tope que marca el Tratado de la Unión. En efecto, el artículo 108 establece que "a más tardar en la fecha de constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales, cada uno de los Estados miembros velará por que su legislación nacional, incluidos los estatutos de su banco central nacional, sea compatible con el presente Tratado y con los Estatutos del SEBC". A su vez el artículo 109. L. 1 establece que la constitución del SEBC se producirá inmediatamente después de que se haya adoptado por el Consejo Europeo la decisión de iniciar la tercera fase -adopción de moneda única- o, como tope, el 1 de julio de 1998. Por su parte, España anticipa al 1 de enero de 1994 (fecha prevista de entrada en vigor de la ley) su adaptación al Tratado, revelando un notorio afán europeísta -aun con el riesgo de que, utilizando el argot parlamentario, haya "degollación de inocentes"- si unas elecciones anticipadas rompieran la labor legislativa e invalidaran el esfuerzo realizado.

II. Una política monetaria estabilizadora de los precios.

La función básica que el Proyecto atribuye al Banco de España es la de definir y ejecutar la política monetaria con la finalidad primordial de lograr la estabilidad de los precios sin perjuicio de que, siempre que no entrañe menoscabo de esta finalidad primordial, la política monetaria apoye la política económica general del Gobierno. (cfr. artículo 2 del Proyecto).

Esta afirmación fundamental supone una pluralidad de efectos profundamente significativos.

En primer término, el Banco de España deja de ser una entidad subordinada a los criterios gubernamentales, como se recoge en el artículo 5º del Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización y reorganización del Banco de España, que señala con toda rotundidad que "dependerá del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda". Esta dependencia del Gobierno se había tratado -curiosa e inútilmente- de disimular o suavizar en disposiciones posteriores, que habían eludido las fórmulas rígidas en las declaraciones legales. Un buen ejemplo lo encontramos en el artículo 3º de la Ley 30/1980, de 21 de junio, de Organos Rectores del Banco de España, en el que, al tratar del objeto del Banco, señala que, entre otras funciones "desarrollará en sus vertientes interior y exterior la política monetaria de acuerdo con los objetivos generales fijados por el gobierno, instrumentándola del modo que considere más adecuado para el cumplimiento de los fines a alcanzar, en especial el de salvaguardar el valor del dinero". Pero, pese a la mayor dulzura del texto, el Banco depende del gobierno.

Esta dependencia gubernamental de los bancos centrales había sido puesta en tela de juicio, pues la experiencia venía demostrando que a mayor independencia del Banco Central en la fijación y desarrollo de la política monetaria, mayor eficacia en el control de la inflación.

ALESINA⁽¹⁾ había elaborado el siguiente y significativo cuadro que muestra la verdad del anterior aserto.

**INFLACION E INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL
(1973-86)**

	Inflación media	Índice de independencia del banco central
Italia	13,7	1/2
España	13,6	1
Nueva Zelanda	12,0	1
Reino Unido	10,7	2
Finlandia	9,8	2
Australia	9,7	1
Francia	9,2	2
Dinamarca	8,8	2
Suecia	8,7	2
Noruega	8,4	2
Canadá	7,8	2
Bélgica	6,9	2
Estados Unidos	6,9	3
Japón	6,4	3
Países Bajos	5,5	2
Suiza	4,1	4
Alemania	4,1	4

Fuentes: Inflación, véase nota 6; índice de independencia del banco central, véase texto y Alesina (1988a) para más detalles.

Como puede observarse Alemania (el Bundesbank) es quien mejor parada sale figurando España en un penúltimo lugar a escasísima distancia de Italia.

El Proyecto de Ley, al potenciar la independencia del banco podrá, consecuentemente, permitir una más eficaz lucha contra la inflación.

A partir del 1 de enero de 1994, si el Proyecto es aprobado por las Cortes, el Banco de España no será, en materia de política monetaria, un ejecutor (por mucha libertad que para ello tenga) de los criterios fijados por el Gobierno, sino que a él se le atribuye plena responsabilidad en la formulación y diseño, así como en la instrumentación de la política monetaria. El artículo 3º del Proyecto establece que "con la finalidad primordial de lograr la estabilidad de los precios, el Banco de España formulará la política monetaria, estableciendo en su caso, objetivos intermedios de crecimiento de las magnitudes monetarias o de tipos de interés, o utilizando otros procedimientos que estime convenientes".

(1) Véase "La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales". Cuadernos de Información Económica, nº 34. Enero de 1990.

De igual libertad goza, de acuerdo con el artículo 4º, para la instrumentación de la política: "en función de los objetivos mencionados en el artículo anterior, el Banco de España decidirá e instrumentará la política monetaria que considere más adecuada. A tal fin, podrá realizar las operaciones financieras que estime convenientes...".

En coherencia con la plena atribución del diseño y ejecución de la política monetaria el proyecto incorpora la regulación del coeficiente de caja de las entidades de crédito -derogando la Ley 26/1983, de 26 de diciembre, de coeficiente de caja de los intermediarios financieros-. Esta regulación es muy escueta ya que, por su propia naturaleza instrumental, el coeficiente ha de ser articulado por disposiciones de rango reglamentario ("circulares monetarias"). Sus características legales básicas son las siguientes:

1. Los fondos inmovilizados se materializarán en depósitos en el Banco de España y, en su caso, en otros instrumentos emitidos por él para detraer liquidez.

2. En la base de cálculo del coeficiente sólo se integrarán los recursos ajenos de las entidades de crédito y los activos del público intermediados por ellas.

3. La cuantía total de los fondos inmovilizados no podrá exceder de cinco puntos porcentuales sobre la base total de cálculo. En la actualidad, el artículo 5º de la Ley 26/1983 fija como límite máximo el 7% de los saldos computables. (Hoy la Circular 20/1992, lo ha fijado en el 3%).

Por último, requisito básico, señalado por la doctrina con reiteración, que debe cumplir una política monetaria antiinflacionista que pretenda ser efectiva es el de su transparencia, es decir, que sea conocido por los agentes económicos lo que el Banco se propone lograr y a través de qué medios o instrumentos espera conseguirlo. Así, el artículo 5º impone que, al menos anualmente, y siempre que se produzcan cambios significativos, el Banco de España hará públicos los objetivos generales de la política monetaria que establezca y los procedimientos de instrumentación previstos.

III. La política de tipo de cambio.

Así como el Gobierno traspasa plenamente al Banco sus responsabilidades en materia de política monetaria, mantiene sus poderes en punto al régimen de tipo de cambio y las paridades de la peseta con otras monedas (artículo 6), dejando que sea el Banco quien ejecute la política de tipo de cambio (artículo 7).

Claro está que la integración de nuestro país en el Sistema Monetario Europeo también supone un condicionamiento muy poderoso para el Gobierno, que aún habrá de ser mayor en la medida en que se produzcan los avances sucesivos de la Unión monetaria.

En todo caso, cabe plantear la posible incompatibilidad entre el objetivo de la estabilidad de los precios y la determinación de las paridades de la peseta con otras monedas. En este supuesto el Proyecto nada dice, pero habrá que pensar que, llegado el caso, primaría la política de tipo de cambio, es decir, la posición gubernamental sobre el Banco.

IV. El Servicio de Tesorería y de la Deuda Pública.

El artículo 8 del Proyecto parece sentar nuevos criterios en punto al desempeño por parte del Banco de España de sus funciones en relación con el Tesoro y las Comunidades Autónomas. En este precepto se prevé la posibilidad de que preste tanto al Tesoro como a las Comunidades Autónomas el Servicio de Tesorería "en los términos que se convengan", de tal modo que las condiciones en que este servicio se desarrolle parecen asumir carácter contractual y no sometidas a un régimen legal. Si esta interpretación es correcta, ya no "prestará gratuitamente los servicios financieros de la Deuda Pública y los demás de Tesorería del Estado", como dice actualmente el artículo 3º de la Ley 30/1980, y la norma contradice asimismo el artículo 118 de la Ley General Presupuestaria que en su apartado 1 prevé el mantenimiento por el Estado de una cuenta corriente del Tesoro Público en el Banco de España, sin interés, que podrá presentar saldo, tanto a favor del Tesoro como a favor del Banco. En clara contradicción con este precepto, que, curiosamente, no figura entre los derogados de la LGP "en los términos que se convengan con el Tesoro y, en su caso, con las Comunidades autónomas, el Banco de España remunerará los saldos líquidos que aquéllos mantengan en éste". (artículo 8.3).

Y en el mismo sentido, el artículo 9 del Proyecto también parece prever un régimen pactado para los servicios relativos a la Deuda Pública, lo que implica que éstos pueden dejar de ser gratuitos.

V. Medios y sistemas de pagos.

También en este punto encontramos una dualidad. Al Banco corresponde la facultad exclusiva de emisión de billetes en pesetas (artículo 10.1) y señalar el límite máximo que podrá alcanzar la emisión de moneda metálica (artículo 10.4) pero el Ministerio de Economía y Hacienda acordará la emisión y acuñación de dicha moneda, dentro del límite anual fijado por el Banco (artículo 4, primer párrafo de la Ley 10/1975, de 12 de marzo), según la nueva redacción prevista por el Proyecto.

Además, se encomienda al Banco la regulación de los mercados interbancarios y de divisas.

VI. La prohibición de anticipos y ayudas al tesoro.

Junto a lo relativo a la fijación y articulación de la política monetaria y estrechamente unida a esta nueva característica, el Proyecto deja bien claro que el Gobierno habrá de dejar de acudir al Banco para obtener apoyo financiero, lo que significa tanto como decir que habrá de acudir, como cualquier otro agente económico, al mercado de capitales para financiar sus déficit.

El artículo 8.2 es absolutamente claro al respecto. El Banco puede desempeñar el servicio de Tesorería pero "en sus relaciones con el Estado, restantes Administraciones y Organismos Públicos y entidades de ellos dependientes, el Banco de España no podrá conceder ningún tipo de adelanto, permitir descubiertos o prestar cualquier otro tipo de facilidad crediticia".

Además, en la misma línea, el artículo 9.2 prohíbe al Banco "adquirir directamente del emisor ninguna forma de Deuda Pública. Sólo podrá adquirirla en los mercados en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas", por ejemplo para la realización de operaciones de "open market" para llevar a cabo intervenciones monetarias.

Consecuentemente, se derogan los preceptos de la Ley General Presupuestaria que permitan la financiación **transitoria** por el Banco de España. El artículo 101.4 de dicha Ley obligaba a que el saldo vivo, **al cierre de cada ejercicio**, del endeudamiento neto del Estado frente al Banco de España, no excediera del importe de dicho saldo a 31 de diciembre de 1989, lo que, dicho de otra forma, significaba que **a lo largo del año**, los descubiertos del Tesoro en su cuenta en el Banco no tenían límite. Dicho saldo a 31 de diciembre de 1989 -de 11.56 m.m. de pesetas- habrá de amortizarse en un plazo de 40 años mediante amortizaciones anuales iguales que comenzarán al quinto año (disposición transitoria 2a).

VII. Los órganos rectores.

Las diferencias con la situación actual en materia de órganos rectores también vienen determinadas por la búsqueda de una mayor independencia y responsabilidad de la institución.

En este sentido se mantienen los cuatro órganos básicos: Gobernador, Subgobernador, Consejo General (que ahora se denomina, de Gobierno) y Consejo Ejecutivo (que pasa a denominarse Comisión ejecutiva).

El Consejo de Gobierno se reduce en cuanto al número de sus componentes pues dejan de estar integrados en él el Director General de Presupuestos, el Consejero representante del personal y los directores generales del Banco -aunque estos últimos asistan con voz y sin voto al Consejo-. Por otro lado se incorpora el Vicepresidente de la CNMV. Se mantienen los seis consejeros designados por el Gobierno, a los que se exige reconocida competencia en el campo de la economía o el derecho (antes, sólo en el campo de la economía).

La nueva Comisión Ejecutiva es más reducida pues ahora se integra sólo por el Gobernador, el Subgobernador y dos consejeros, de entre los miembros no natos, designados por el Consejo General, suprimiéndose, pues, un tercer consejero y el Director General del Banco (que, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 30/1980, integraban el Consejo Ejecutivo).

La Comisión Ejecutiva -que ha de reunirse, al menos, cincuenta veces al año (frente a las diez del Consejo General)- es, sin duda, el órgano colegiado que asume las funciones más importantes, desde el punto de vista operativo.

Con vistas a la consecución del mayor grado de responsabilidad de las personas que enmarcan los órganos rectores se ha reforzado el régimen de incompatibilidades y limitaciones, así como las causas de cese, de forma que, incluso, puede considerarse exagerada. Por ejemplo, se prevé como causa de cese del gobernador, subgobernador y consejeros no natos su mero procesamiento por delito doloso, lo que parece ir en contra de la presunción de inocencia que sólo puede romperse mediante una sentencia firme.

Por último, en cuanto a la duración de los cargos se habrá de distinguir entre Gobernador y Subgobernador cuyo mandato es de seis años sin posibilidad de renovación para el mismo cargo; los Consejeros no natos, cuyo mandato dura ocho años, asimismo sin posibilidad de nueva designación y los Consejeros natos, a los que obviamente no se alude en la ley pues ostentarán su puesto en el Consejo de Gobierno en tanto que ejerzan el cargo que acarrea su nombramiento.

VIII. Conclusión.

A la vista de este breve resumen puede concluirse afirmando que, de ser aprobado, este Proyecto supone un importantísimo hito en la historia de nuestro Banco Central sin que le reste importancia el dato de que sean circunstancias unidas al desarrollo europeo y no estrictamente internas las que han decidido a nuestro Gobierno a presentar este Proyecto.

Quizá deba suscitarse la duda de si las duras condiciones que se imponen para la financiación pública podrán ser respetadas en su literalidad, sin acudir a expedientes solapadamente heterodoxos. En este sentido puede ser un motivo de alerta la imprecisa derogación de las normas de la Ley General Presupuestaria que queda apuntada en el lugar oportuno.