

LA AUTONOMIA DE LOS BANCOS CENTRALES

La autonomía de los bancos centrales para la ejecución de la política monetaria, y su conveniencia, es un tema de la máxima actualidad, que se plantea, de forma recidivante, en los foros de discusión política.

Tomás Ramón Fernández realiza en el presente artículo un amplio estudio de esta cuestión. Tras un breve planteamiento de la polémica en su estado actual y un resumen de la actitud de los políticos y los economistas en la materia, el autor, partiendo del concepto jurídico de autonomía y de una definición de sus distintas formas, presenta una ilustración de éstas a través de la situación de los bancos centrales en distintos países occidentales. Concluye el trabajo con un análisis pormenorizado de la situación del Banco de España en el marco de la Constitución de 1978 y de las leyes que la desarrollan.

I. LA AUTONOMIA DE LOS BANCOS CENTRALES, UNA CUESTION POLEMICA

UN banco central, ¿debe ser independiente? ¿De quién? ¿Del gobierno, del Parlamento o de ambos a la vez? ¿Por qué? ¿Por qué no? ¿En qué medida? ¿Puede serlo legítimamente? ¿Lo es en realidad?

En torno a estas preguntas, que plantean ciertamente una ardua cuestión, dado el papel central que en el funcionamiento del Estado de nuestros días ha llegado a adquirir todo lo referente al gobierno de la moneda, ha surgido en las últimas décadas una dura polémica, que, de tanto en tanto, trasciende a la opinión pública con motivo de conflictos concretos, a los que da ocasión la adopción por los bancos centrales de medidas más o menos impopulares o la emisión por sus responsables de opiniones técnicas de este mismo significado.

En tales ocasiones, los ciuda-

danos tienen ocasión de asistir a un cruce de argumentos, entre los políticos favorables o contrarios a esas medidas, por los que, de un modo u otro, se pone en duda la legitimidad misma de la institución, argumentos que quedan en el aire siempre, porque, cuando la tormenta cesa y el conflicto que dio origen al debate pierde actualidad o se resuelve en un sentido u otro, la polémica abierta cesa también sin llegar a zanjarse, lo que permite reabrir el debate en los mismos términos indefinidamente.

El problema, sin embargo, es serio y merece reflexión. La polémica, por lo demás, no implica sólo a los políticos, sino también a los economistas y a los juristas, pues desde todas estas perspectivas es posible una respuesta. Poner sobre la mesa todas las posibles respuestas resulta ya obligado si se quiere salir del círculo de ambigüedades y de medias verdades en el que suelen desenvolverse los episódicos debates públicos a los que, des-

de hace tiempo, venimos asistiendo.

Esta es, al menos, mi intención en este momento.

II. LA ACTITUD AMBIVALENTE DE LOS POLITICOS

El problema al que aludo es común en todos los ambientes y en todos los países, a un lado y otro del océano, en América y en Europa y, por supuesto, también en España. Por eso lo expongo en términos generales, sin perjuicio, claro está, de hacer más adelante una especial referencia a nuestro país.

La actitud de los políticos en torno a este tema es claramente ambivalente. Son ellos normalmente quienes, en los términos vivos que suelen ser propios de la lucha política, suscitan la cuestión y provocan esas pequeñas tormentas a las que antes he aludido.

No hace falta para probarlo traer aquí demasiados testimonios. Uno sólo, muy cercano además en el tiempo y en el espacio, será suficiente. Un miembro relevante de la mayoría gobernante en nuestro país, economista de profesión por más señas, dijo no hace mucho, en el curso de una de esas frecuentes polémicas que se organizan a propósito de la política económica y de las medidas monetarias tendentes a frenar los brotes inflacionistas, que el Banco de España no sólo emitía billetes, sino también ideología.

La frase en cuestión resume muy bien la que habitualmente suele ser la actitud de los políticos en torno a los bancos centrales, a los que, con espontáneo consenso, suelen utilizar como

chivos expiatorios para centrar en ellos las críticas que, por razones diversas, no consideran conveniente dirigir en un momento dado contra la mayoría gobernante, y menos aún, naturalmente, cuando forman parte de esa mayoría.

Como la política se hace con los votos, es decir, con la vista puesta permanentemente en la opinión pública, el banco central resulta para todos los políticos un cómodo receptor de la impopularidad de toda política de la que, en el fondo, no se discrepa, pero de la que, por razones electorales, conviene aparecer distanciado. Los bancos centrales tienden a ser convertidos, por ello, muy a su pesar sin duda, en bancos de depósito... de la impopularidad.

Naturalmente, no faltan en el arsenal de la retórica política argumentos *técnicos* para *vestir* de forma respetable este tipo de actitudes. Los bancos centrales —se dice—, en cuanto dirigidos por personas no elegidas, sino simplemente designadas en razón de su competencia profesional, no son democráticos y, como no lo son, no pueden ni deben actuar autónomamente. No siendo, además, directamente responsables ante el electorado o ante el Parlamento que representa a éste en cada legislatura, su actuación, más o menos autónoma, aun en el supuesto de que no llegue a traducirse en decisiones concretas, sino en la simple exposición pública de opiniones o criterios técnicos sobre los problemas económicos del momento, resulta adicionalmente ilegítima.

Este modo de argumentar es, por lo demás, bien conocido, ya que la clase política hace uso de él con profusión para combatir,

cuando le interesa, el despliegue de todas aquellas instituciones y organismos públicos que, de una u otra forma, escapan a su control al estar situados constitucionalmente en una órbita distinta a la parlamentaria. Los tribunales constitucionales saben mucho de eso y, en no pocas ocasiones, el *self restraint* del que, en ciertos períodos o en determinadas materias, suelen hacer gala tiene mucho que ver, como es notorio, con la erosión que en su base producen inevitablemente estas tempestades (1). Si esto es así en relación a ellos, ¿cómo podría ser de otro modo para una institución cuyo asiento constitucional es mucho menos sólido, cuando no inexistente?

Y, sin embargo, son los propios políticos quienes hacen las leyes que otorgan a los bancos centrales la autonomía, mayor o menor, en cuya virtud éstos adoptan las decisiones que aquéllos critican. Esos políticos tienen, también, el poder de modificar esas mismas leyes y de recortar la autonomía a la que con tanto empeño en ocasiones se oponen. ¿Por qué no las modifican si tan inconvenientes les parecen?

El hecho de que cada debate público termine siempre en puras palabras demuestra la ambivalencia en la que los políticos acostumbran a moverse en este asunto. Sus críticas no son, por ello, demasiado creíbles, porque no son consecuentes. La posición jurídica, el *status* de los bancos centrales en el concierto de las instituciones públicas, es, ciertamente, atípica, pero el hecho de que quienes denuncian como indeseable o inadmisibles esa atipicidad no muestren interés alguno en terminar con ella priva de todo valor a la denuncia, porque contribuye a poner de ma-

nifiesto que en su misma formulación late un doble juego.

En el fondo, como se ha advertido muchas veces, lo que les ocurre es que no encuentran, ni pueden encontrar, la fórmula adecuada para cuadrar el círculo, es decir, para *sujetar* los bancos centrales y someterlos a su estricto control, sin que ello haga recaer al propio tiempo sobre sí mismos el peso de una mayor responsabilidad que no desean asumir y que, por el momento, la atipicidad que tanto critican les permite cómodamente eludir (2).

III. LA OPINION DE LOS ECONOMISTAS

Es un hecho que la política y la macroeconomía se encuentran hoy estrecha e indisolublemente implicadas. Lo es igualmente que los políticos actúan bajo la presión de fuerzas no siempre coincidentes y a menudo contradictorias: la presión de la realidad, que impone sus propios requerimientos, la necesidad de obtener el mayor apoyo popular y el deseo de proyectar en la sociedad su propia ideología. Si el político es, además, gobernante o se encuentra en trance de serlo, la posible contradicción entre esas fuerzas puede llegar a ser particularmente aguda. Todo ello contribuye a hacer más y más determinante la coyuntura económica en los procesos electorales y a separar progresivamente la teoría de la praxis, la ideología de la realidad, separación que con gran frecuencia tiende a enmascararse para salvar en lo posible aquélla. La acción política se mueve así en el filo de la navaja, en una perpetua búsqueda de un equilibrio difícil entre requerimientos opuestos, lo que influye de forma importante en el ciclo económico.

Sea cual sea la respectiva importancia que en cada caso pueda tener el componente ideológico partidista y el estímulo electoral en la conducta de los gobernantes, es claro que cualquiera de esos elementos por separado y, desde luego, la combinación de ambos puede dar lugar a fluctuaciones económicas socialmente indeseables; porque la tentación de utilizar los resortes económicos para dar satisfacción inmediata, al menos aparente, a quienes con sus votos pueden dar o quitar el poder es muy fuerte para los políticos que ostentan éste o que aspiran fundadamente a conseguirlo.

En ese contexto, el problema de la mayor o menor independencia de los bancos centrales cobra una importancia decisiva como eventual freno a tentaciones semejantes y posible garantía, por lo tanto, de una cierta estabilidad frente a las inevitables fluctuaciones del ciclo económico resultantes del normal desenvolvimiento de la vida política en las democracias industriales de nuestros días.

Esa impresión es absolutamente general, y a la comprobación de su exactitud se han dedicado en los últimos años, con alguna frecuencia, no pocas investigaciones empíricas. Estos estudios muestran, con unos u otros matices y con mayores o menores reservas, que existe, en efecto, una cierta correspondencia entre la independencia de los bancos centrales y la tasa de inflación. Los bancos centrales más independientes en los años de postguerra han conducido políticas monetarias menos acomodadas a las presiones externas que sus homólogos menos autónomos, y los países correspondientes a aquéllos han experimentado índices de inflación con-

siderablemente más bajos que los de estos últimos (3).

Un reciente estudio de Alesina sobre la vida política y los ciclos económicos muestra, a partir del análisis de la evolución económica de diecisiete países en el período comprendido entre 1973 y 1986, que existe una cierta relación positiva entre el grado de dependencia del banco central de cada país con respecto al poder ejecutivo y la tasa de inflación (4). A la cabeza de la lista en función de la inflación media del período figura, con un 13,7, Italia, cuyo banco central es, para el autor del estudio, el que ofrece un índice de independencia menor (5). En el extremo opuesto, los cuatro países con bancos centrales más independientes (Alemania, Suiza, Japón y Estados Unidos, por este orden) se encuentran entre los cinco de menor tasa de inflación. Holanda, con una tasa de inflación de 5,5 y un banco central con un índice de independencia de 2 sobre 4, constituye la excepción que toda regla suele encontrar, pero, en términos de tendencia, la correlación apuntada parece clara.

Como advierte Alesina, la correspondencia entre los dos tipos de indicadores no supone necesariamente un vínculo causal, pero sí hace pensar que los países con preferencia por una inflación baja prefieren también mantener bancos centrales independientes como medio más eficaz para conseguir ese objetivo.

El estudio de Alesina termina formulando una sugestiva y atrevida pregunta: ¿son malas las instituciones democráticas para la economía?

La influencia de los procesos electorales en los ciclos económicos, la cadencia misma de las convocatorias, el reconocimiento

o no a los gobiernos en ejercicio de un poder constitucional de disolución, y la consiguiente opción entre un sistema parlamentario y un sistema presidencialista, el propio diseño del sistema de partidos, etc., se convierten así en otros tantos motivos de reflexión para los constitucionalistas; una reflexión nunca hasta ahora intentada y que, sin embargo, sería importante afrontar a fin de renovar una teoría constitucional que apenas ha evolucionado desde sus bases y supuestos iniciales, que cuentan ya con dos siglos de antigüedad.

El tema excede con mucho lo que es propio de una ocasión como ésta, que se ciñe a un problema concreto: la posición de los bancos centrales en el conjunto del Estado. En esta precisa dirección, hemos dado ya los primeros pasos con la ayuda de la economía, desde la que se nos sugiere, con innegable fundamento, que los bancos centrales *deben* gozar de una cierta autonomía funcional en la medida en que esa autonomía asegura un grado de neutralización política en el gobierno de la moneda que resulta beneficioso para la estabilidad del sistema económico, beneficios que son tanto más grandes cuanto mayor es aquélla.

Para seguir progresando en esta dirección y poder contestar a la pregunta de si *pueden* legítimamente ser autónomos los bancos centrales, y *en qué medida*, es preciso detenerse a analizar de qué autonomía se está hablando, en qué consiste ésta y cuáles son sus posibles niveles.

IV. LA AUTONOMIA Y SUS CLASES

1. La autonomía como concepto jurídico

Autonomía no es soberanía. Así lo subrayó nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de febrero de 1981. El concepto de autonomía alude, desde sus orígenes en la Europa bajomedieval, a un poder funcional y limitado que se reconoce por otro superior a él para el mejor servicio de las funciones y fines propios de la institución de la que tal poder se predica, funciones y fines que, de este modo, constituyen al mismo tiempo el fundamento y el límite del poder en cuestión (6).

Esta idea, que es esencial en su elementalidad, no debe perderse de vista en ningún momento al tratar el asunto que ahora nos ocupa. Huelga, por lo pronto, hablar de independencia de los bancos centrales con respecto a los tres poderes clásicos que se conviene en reconocer en el seno del Estado, independencia que les convertiría en una especie de «cuarto poder». Estas expresiones, de uso nada infrecuente incluso por los propios juristas (7), deben ser, sin embargo, radicalmente desterradas en la medida en que comportan un abuso del lenguaje que, en su afán de ganar en expresividad, contribuye a aumentar la confusión en un tema ya de por sí complejo y que es obligación de todos clarificar.

Como concepto funcional y limitado, el de autonomía admite diversas gradaciones, que pueden variar, además, a lo largo del tiempo en razón de la propia variación que experimenten en el plano de la realidad las necesi-

dades a cuya satisfacción la autonomía se vincula. Esta es otra idea que debe tenerse muy presente si se quiere dar una respuesta correcta y razonable a las preguntas que constituyen el punto de partida del análisis jurídico que nos hemos propuesto realizar.

La propia realidad da cuenta de la existencia de esas diversas gradaciones, a las que es preciso hacer referencia ahora para poder proseguir el análisis emprendido.

2. Niveles de autonomía de los bancos centrales

En la clasificación de Alesina, se distinguen hasta cinco niveles de autonomía en el conjunto de los diecisiete países y bancos centrales que toma como referencia. En el nivel más bajo, se sitúa el Banco de Italia, con un índice de autonomía de 0,5 sobre 4. El Banco de España se sitúa en el segundo nivel, con un índice de 1 sobre 4 (8). En el tercero, con 2 sobre 4, los bancos del Reino Unido, Francia, Dinamarca, Bélgica y Holanda, por citar sólo los comunitarios. En el cuarto, con 3 sobre 4, la Reserva Federal norteamericana y el Banco de Japón, y en el quinto y último, con 4 sobre 4, el Banco de Suiza y el *Deutsche Bundesbank*.

La clasificación, ciertamente convencional, obedece, dice Alesina, a varias características institucionales, tales como la relación institucional formal entre el banco central y el poder ejecutivo, la existencia de normas que fuercen al banco a atenerse automáticamente a una cierta política y el grado de contactos oficiosos entre el poder ejecutivo y el banco.

La apelación a este último criterio, es decir, a la realidad misma de las relaciones entre el banco y el poder ejecutivo, es particularmente importante para completar y matizar, en un sentido o en otro, la información que puede directamente obtenerse de las normas legales que regulan cada banco. Sin duda por eso, en la clasificación de Alesina figuran en un mismo grupo o nivel los bancos de Francia, Inglaterra, Bélgica, Dinamarca y Holanda, cuyo *status* legal es bastante diferente (9).

El de Bélgica, en concreto, no tiene asegurada por la Ley otra autonomía que la que resulta, *prima facie*, del reconocimiento al mismo de una personalidad jurídica propia. Su regulación legal recuerda la que al Banco de España dio la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 y, como en ésta, se prevé la existencia de un Comisario del Gobierno con poderes de veto sobre las decisiones de los órganos del banco, poderes de los que también está investido el propio Gobernador y, desde luego, el Ministro de Hacienda, que controla todas sus operaciones. Tampoco le reconoce poderes propios en relación a los intermediarios financieros, a los que simplemente puede dirigir recomendaciones.

Sin embargo, el Comisario del Gobierno nunca ha ejercido en la práctica su derecho de veto y, normalmente, las recomendaciones del banco se convierten en normas de obligatoria observancia por las autoridades del gobierno a su demanda. Todo ello contribuye a situarle *de facto* en una posición muy superior a la que realmente apuntan las leyes que lo regulan (10).

Otro tanto ocurre con el Banco de Francia, al que sus Estatutos,

aprobados por Ley de 3 de Enero de 1973, definen ambiguamente como una «institución» que, «en el cuadro de la política económica y financiera de la nación, recibe del Estado la misión general de velar por la moneda y el crédito» (artículo 1), sin precisar su naturaleza jurídica pública o privada. Esa institución, cuyos rectores (Gobernador, subgobernadores y miembros del Consejo General, excepción hecha del representante del personal) son nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda, se rige en sus operaciones por la legislación comercial (artículo 29), actúa «por cuenta del Estado y en el marco de las instrucciones generales del Ministro de Economía y Hacienda» en materia de cambios y reservas (artículo 3) y «contribuye a la preparación y participa en la puesta en ejecución de la política monetaria decidida por el gobierno con el concurso del Consejo Nacional del Crédito» (artículo 4).

El Gobernador del Banco es el Vicepresidente de dicho Consejo (artículo 25 de la nueva Ley bancaria de 24 de enero de 1984), así como del Comité de Reglamentación Bancaria (artículo 30 de la misma Ley) y preside adicionalmente el Comité de Establecimientos del Crédito (artículo 31) y la Comisión Bancaria (artículo 37), lo que, *de facto*, asegura al banco la *maîtrise* efectiva del sistema en todos sus aspectos: elaboración de la política monetaria, aprobación de las normas reglamentarias precisas, otorgamiento o denegación de todas las autorizaciones o dispensas requeridas por las leyes y ejercicio de los poderes de inspección y sanción (11).

El Banco de Inglaterra es el responsable de la ejecución de la política monetaria, cuya for-

mulación es responsabilidad última del Tesoro. La *Bank of England Act* de 1946 (sección 4) habilita expresamente al Tesorero para dar instrucciones al Banco, previa consulta con su Gobernador, cuando ambos lo crean necesario en interés público («*as they think necessary...*»), pero, como suele destacarse siempre por los comentaristas, nunca se ha hecho uso por el Tesoro de esos poderes formales que la Ley le reconoce (12).

En el Banco de Dinamarca, la autonomía en la ejecución de la política monetaria, que corresponde al gobierno determinar con su colaboración, parece ser el resultado de técnicas orgánicas y del reparto interno de responsabilidades entre los diversos órganos del banco, en cuya gradación va diluyéndose progresivamente la presencia de los representantes del poder ejecutivo. Un Comisario Regio (hoy el Ministro de Asuntos Económicos) supervisa la actuación del Banco y preside su *Board of Directors* (compuesto por 25 miembros, de los cuales 8 son elegidos por el Parlamento, 2 nombrados por el propio Comisario y los otros 15 por el propio *Board*), que se reúne una vez cada cuatro meses. Puede también presidir, pero no lo hace, el Comité de Directores (compuesto por siete miembros extraídos del *Board*, dos de los cuales son nombrados por el Comisario Regio y los otros cinco elegidos anualmente por el *Board*), que se reúne una vez al mes. La gestión diaria recae, sin embargo, sobre un *Board of Governors* de tres miembros, cuyo presidente es nombrado por el Rey y cuyos dos miembros restantes son elegidos por el *Board of Directors* a propuesta del Comité (13).

El caso del Banco de Holanda es, en cierto modo, singular, porque su ley reguladora diseña un mecanismo formal para arbitrar, en caso de desacuerdo, entre el Ministro de Hacienda y los órganos rectores del Banco. El Ministro puede dar directrices al Banco cuando lo crea necesario para coordinar la política de éste con las políticas monetarias y financieras del gobierno, directrices que el Banco debe respetar como regla general. No obstante, éste puede comunicar por escrito sus objeciones a la Corona en el plazo de tres días, lo que remite la decisión al Consejo de Ministros. Si éste confirma las directrices, la sección 26 de la *Bank Act* de 1948 obliga a publicar conjuntamente las objeciones del Banco y la decisión razonada del gobierno. El procedimiento, que asegura en el orden formal al banco un grado apreciable de autonomía, no ha sido, sin embargo, utilizado hasta el momento (14).

El cuadro que ofrecen los cinco bancos comunitarios a los que Alesina sitúa en un nivel intermedio de autonomía es variopinto, pero hay un dato común en todos ellos que, desde un punto de vista jurídico, justifica su condición global como especies de un mismo género: en todos los casos, la última palabra la tiene el gobierno, que es quien define la política monetaria a seguir y decide, bajo su responsabilidad, en caso de conflicto.

Los bancos centrales con un grado mayor de autonomía según Alesina, los de Suiza y Alemania, presentan con respecto a los anteriores una primera característica diferencial, a saber: el hecho de venir asegurada su existencia a nivel constitucional.

La Constitución Helvética de-

dica un largo artículo, el 39, al banco central, al que, amén de la emisión de billetes en régimen de monopolio, asigna «como misión principal servir en Suiza como regulador del mercado de dinero, facilitar las operaciones de pago y practicar, dentro de los límites de la legislación federal, una política de crédito y una política monetaria que sirva a los intereses generales del país» (15). Los términos del precepto constitucional son tan explícitos que eliminan *ab initio* cualquier posible polémica al respecto.

El caso del *Deutsche Bundesbank* es completamente diferente. La Ley Fundamental de Bonn lo menciona ciertamente en su artículo 88, pero lo hace de una forma tan genérica e inespecífica («La Federación creará un banco para cambios y emisiones con carácter de Banco Federal») que no permite extraer conclusión categórica alguna respecto a su *status* jurídico. La autonomía que le otorga la *Bundesbankgesetz* de 1957 es, pues, el fruto de una decisión del legislador ordinario, y no una exigencia constitucional en sentido propio.

Esa autonomía es, sin embargo, muy amplia. Para comprobarlo, basta la mera lectura de los artículos 3, 12 y 13 de la Ley, cuyos términos no pueden ser más expresivos. El primero de ellos define así sus funciones: «En virtud de las facultades político-monetarias que le confiere la presente Ley, el *Deutsche Bundesbank* regulará la circulación monetaria y la concesión de créditos a la economía *con el fin de salvaguardar la moneda*, velando por el debido desarrollo del servicio bancario de pagos dentro del país y con el exterior». El artículo 12, por su parte, afirma que el Banco «deberá apoyar la política general del Gobierno Fede-

ral, *siempre que sea compatible con sus funciones*», en cuyo ejercicio, añade, «no dependerá de las instrucciones del Gobierno Federal», cuyos miembros podrán tomar parte en las deliberaciones de su Consejo Central con «derecho a voz, aunque no a voto», según precisa el artículo 13. El párrafo segundo, *in fine*, de este último artículo completa el cuadro al reconocer al Gobierno Federal competencia para suspender las decisiones del Banco, pero sólo por un plazo máximo de dos semanas.

Todo ello asegura al *Deutsche Bundesbank* una autonomía tan amplia como efectiva, que le permite incluso oponerse, como en no pocas ocasiones ha hecho (16), al propio Gobierno Federal, que ve así cómo se le niega expresamente todo poder de intervención en el ámbito funcional que la *Bundesbankgesetz* reserva en exclusiva al propio Banco.

De origen legal, y sin cobertura constitucional expresa, es también la autonomía de la Reserva Federal norteamericana y del Banco del Japón. La organización de aquella ha sido ya suficientemente divulgada y no merece la pena reseñarla aquí nuevamente (17). Tampoco es necesario hacerlo porque su análisis no puede ayudarnos demasiado, dadas las insalvables diferencias que separan el sistema constitucional norteamericano del parlamentarismo característico de las constituciones europeas.

Con estos datos, estamos ya en condiciones de afrontar la pregunta que constituye el centro mismo de la polémica, es decir, la relativa a la legitimidad constitucional de la autonomía de los bancos centrales.

V. LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA DE LOS BANCOS CENTRALES

La referencia que acaba de hacerse a los distintos tipos de bancos centrales, desde el punto de vista del grado de autonomía de que disfrutaban, permite por sí sola acotar con precisión el alcance del problema y separar la mena de la gamba.

Por lo pronto, no existe problema siquiera, como ya se indicó más atrás, en el caso del Banco de Suiza, ya que la autonomía de éste viene dibujada con inusual precisión en el propio texto constitucional.

En cuanto a la autonomía de tipo intermedio, característica de la mayoría de los bancos centrales de la Comunidad Europea, tampoco hay razón alguna para criticar las leyes respectivas so pretexto de que la autonomía que reconocen aquéllas sea excesiva y, como tal, entre en pugna con las normas constitucionales respectivas. En ninguna de ellas, con las solas excepciones de la República Federal y de Portugal (18), se menciona expresamente a los bancos centrales, pero ello no impide en absoluto al legislador otorgar a éstos una cierta autonomía, siempre, claro está, que con ella no se alteren los trazos básicos de la propia estructura constitucional.

Que tal alteración no se produce en ninguno de estos supuestos de autonomía intermedia no merece la pena siquiera discutirlo seriamente. En todos ellos, las leyes parten del expreso reconocimiento de la competencia del gobierno para dirigir la política general y para determinar, en concreto, la política monetaria a seguir en cada etapa, política en

cuya elaboración los bancos centrales simplemente colaboran prestando su asesoramiento. También se reconoce en todos ellos al gobierno la facultad de impartir instrucciones y directrices a los bancos centrales en orden a la ejecución por éstos de dicha política; instrucciones y directrices que, en caso de conflicto, el gobierno está siempre en condiciones de imponer de un modo u otro.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, no hay, pues, margen alguno para el más mínimo reproche, al menos desde esta perspectiva. Podría haberlo, quizá, para una crítica de signo contrario, y ello en la medida en que las leyes en vigor se queden cortas en el reconocimiento a los bancos del nivel de autonomía adecuado para asegurar la protección efectiva de los valores que la Constitución incorpora. Pero sobre esta cuestión volveré más adelante, porque se entenderá mejor una vez analizado el tema de la legitimidad constitucional de la *Bundesbankgesetz*, que es el único caso que ofrece dificultades ciertas, en la medida en que delimita un ámbito de autonomía funcional inaccesible para el gobierno.

La opción tomada por el legislador alemán es sorprendente, y no resulta directamente de la escueta declaración contenida en el artículo 88 de la Ley Fundamental. Esta es hoy la opinión prevalente en la doctrina alemana, una vez agotado el entusiasmo inicial que llevó a calificar al *Bundesbank* como «órgano constitucional» (Uhlenbruck), una especie de «cuarto poder» (C. Th. Sarm), situado en la vecindad del Tribunal Constitucional (Arnin) (19).

Como observa R. Schmidt, hoy

se piensa que sobre el artículo 88 de la Ley Fundamental no se puede fundar la independencia reconocida al Banco Federal, al menos a partir de los métodos de interpretación tradicionales, pues ni la letra ni el espíritu ni la finalidad del precepto, ni su inserción sistemática en el texto ni el cuadro preconstitucional que precede a éste, autorizan tal conclusión. El problema, por lo tanto, es otro desde el punto de vista constitucional, y consiste en saber si una tan amplia autonomía como la reconocida al banco por una simple ley ordinaria es consentida por la Constitución (20).

La respuesta que la doctrina conviene en dar a esta pregunta es positiva. El *Bundesbank*, dice Schmidt, se inscribe en un sistema de coordinación horizontal, que es el que la Ley Fundamental diseña para garantizar el equilibrio de los poderes y su recíproco contrapeso, el cual está en la base del principio tradicional de división de poderes que es consustancial al concepto mismo de Constitución.

El Banco Federal no es, ni mucho menos, la única autoridad en materia monetaria. Por lo pronto, corresponde a la Federación la competencia exclusiva para legislar en materia de moneda y crédito (artículo 73.4 de la Ley Fundamental), y en uso de esa competencia el Parlamento Federal puede imponer, y efectivamente ha impuesto, al Banco criterios de obligada observancia para el ejercicio por éste de las funciones que tiene encomendadas. La Ley para la Promoción de la Estabilidad y del Crecimiento de la Economía, de 1967, establece no sólo el marco general de actuación económica en el que el *Bundesbank* debe moverse, sino también los fines a los que éste debe acomodar, en

todo caso, su actuación (estabilidad del nivel de precios, alto nivel de empleo, equilibrio de la balanza comercial, y constante y razonable crecimiento económico); todo ello en obligada concordancia con las exigencias de equilibrio económico general que tanto a la Federación como a los *Länder* impone el artículo 109 de la propia Ley Fundamental.

Por lo demás, corresponde al Gobierno Federal la fijación de la paridad de la moneda, que es el punto de partida y el elemento esencial de la acción de salvaguarda de la moneda que la *Bundesbankgesetz* erige en núcleo de la autonomía que reconoce al Banco. La acción de éste no es, pues, enteramente libre del gobierno sino a partir de esta decisión capital y al servicio de su integridad, como garantía de coherencia y freno frente a eventuales actuaciones que el propio gobierno pudiera verse tentado a adoptar en algún momento en contradicción con ella. El gobierno, en fin, puede dejar en suspenso por quince días las decisiones del Banco, exponiéndole así a la presión de la opinión pública y, en su caso, del propio Parlamento Federal, que, en definitiva, tiene la última palabra en caso de conflicto, ya que nada le impide modificar la *Bundesbankgesetz* si la autonomía que ésta reconoce al Banco llega a revelarse indeseable. Como ha advertido Neumann (21), la referida Ley juega, de hecho, idéntico papel al que podría desempeñar en el conjunto del sistema cualquier otra Ley que el Parlamento Federal, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 73.4 de la Ley Fundamental, pudiera aprobar para imponer directamente un objetivo monetario preciso, en orden a asegurar la

estabilidad monetaria y el equilibrio económico general que propone el artículo 109.2 de la propia Ley Fundamental. La única diferencia entre ambos supuestos radicaría en la mayor resistencia al cambio que, en la práctica, ofrece la *Bundesbankgesetz*, diferencia que contribuye a poner de manifiesto la superioridad de ésta y de la fórmula de neutralización política del Banco que en ella se consagra sobre cualquier otra, y su mayor operatividad, por lo tanto, para asegurar el objetivo constitucional de equilibrio y estabilidad.

Por todo ello, se entiende hoy, con carácter general, que la autonomía concedida al *Bundesbank* por el legislador ordinario es conforme a la Constitución y al sistema de equilibrios interinstitucionales que ésta ha diseñado (22). La conclusión no puede sorprender. En el fondo, el equívoco que hace surgir la polémica es muy simple. El principio de división de poderes que esgrimen quienes la provocan sigue siendo un principio esencial en la estructura del Estado constitucional de nuestros días, pero ya no puede ser interpretado del modo simplista en que se hacía dos siglos atrás, cuando fue inicialmente formulado.

Hoy como ayer, el que el poder esté dividido es un presupuesto de la libertad sin el cual no puede hablarse siquiera de Constitución en sentido propio (23). La división y distribución del poder en el seno del Estado, y el equilibrio que de esa división resulta, al actuar cada órgano o institución receptores de una parte de aquél como recíproco contrapeso, siguen siendo una garantía inexcusable; pero, precisamente por eso, ya no basta con la mera distinción —y correlativa separación— de los tres poderes clási-

cos (legislativo, ejecutivo y judicial) y de los órganos en los que básicamente se localizan (Parlamento, gobierno y tribunales) para asegurar ese equilibrio en las complejas sociedades de nuestros días, sino que es necesaria la combinación de un conjunto harto más sofisticado de mecanismos, verticales y horizontales, de muy variado signo, sin cuyo concurso el poder tendería inevitablemente a concentrarse de nuevo, con el consiguiente riesgo de tiranía, en la mayoría gobernante (24).

En este contexto, la neutralización política, esto es, el apartamiento de la lucha partidista propia del Estado de partidos de una o varias piezas de la compleja maquinaria estatal (y los bancos centrales son una de ellas, pero no la única), no sólo no está en pugna con la Constitución, sino que es plenamente congruente con ella, siempre que respete determinados límites y cumpla ciertas condiciones (25).

¿Cuáles son esos límites y condiciones? La pregunta no es, en principio, demasiado difícil de responder a estas alturas.

Por lo pronto, la neutralización debe venir exigida, o por lo menos aconsejada, por la propia realidad. El grado de sensibilización social existente hoy en torno al uso pacífico de la energía nuclear y el peligro potencial que tal uso conlleva justifican, sin duda, el que el control de la seguridad de las instalaciones nucleares y radiactivas se extraiga, de alguna forma, del ámbito dispositivo del gobierno (26). Lo mismo puede decirse, por otras razones no menos consistentes, del control del funcionamiento de un mercado de valores moderno (27) y, por supuesto, del gobierno de la moneda, dados los riesgos evidentes

que su manejo con simples criterios partidistas puede comportar. No es descartable tampoco que la evolución de la vida social pueda, en su caso, imponer una solución semejante en otros casos diferentes a éstos a juicio del legislador, que representa a la mayoría de la sociedad y ha de interpretar, en consecuencia, la voluntad de ésta.

En segundo lugar, la neutralización, para ser admisible, debe estar al servicio de algún valor constitucionalmente relevante, y el de la estabilidad económica lo es, sin duda alguna, en todos los textos constitucionales de nuestra órbita cultural (28).

En tercer y último lugar, la neutralización no debe, en ningún caso, traducirse en una ruptura total de los vínculos de unión entre la institución neutralizada, el gobierno y el Parlamento (29). Una neutralización que «descolgara» enteramente del sistema a una institución determinada, haciendo de ella una pieza suelta dentro de la galaxia constitucional, sería inadmisibile, pero si los vínculos de unión entre la institución y las instancias representativas se mantienen vivos en lo esencial, nada puede reprocharse a aquélla desde la perspectiva constitucional, puesto que contribuye, precisamente, a asegurar el equilibrio institucional que la propia Constitución persigue.

Si las tres condiciones se dan, el reconocimiento por ley de la autonomía de ciertos órganos e instituciones no sólo debe considerarse legítimo constitucionalmente, sino incluso necesario e inexcusable. Desde esta perspectiva, lo que podría criticarse en términos constitucionales sería, precisamente, que el legislador no diera ese paso o lo diera de forma insuficiente, porque en ta-

les casos sería él, precisamente, en su cortedad o en su egoísmo, el que estaría contribuyendo a mantener una situación contraria al equilibrio institucional que la Constitución propugna, privando además de toda garantía a aquellos valores constitucionales (la estabilidad y el equilibrio económico, en el caso que ahora nos ocupa) para los que la neutralización política de dichas instituciones puede llegar a ser, en determinadas circunstancias, la única forma de preservación.

VI. EL BANCO DE ESPAÑA Y LA CONSTITUCION DE 1978

1. Observaciones previas

El análisis hasta aquí desarrollado no podrá seguir adelante sin referencia a un ordenamiento constitucional y a una realidad concretos, ya que, como hemos visto, la procedencia misma de la neutralización política de una determinada institución remite a una valoración circunstanciada de la realidad y a unos valores constitucionales a proteger que, aun siendo semejantes, varían en intensidad de un texto constitucional a otro.

Si esto es así en lo que respecta a la oportunidad misma de la neutralización, mucho más ha de serlo en lo que se refiere al *quantum* de ésta, sobre el que no caben definiciones apriorísticas una vez señalado, en los términos en que lo ha sido, el límite que en ningún caso podría rebasarse.

Agotadas las posibilidades que ofrecía el análisis desde una perspectiva general, el paso siguiente tenemos que darlo ya sobre el

suelo firme de nuestro propio ordenamiento.

Esto obliga, en primer término, a hacer un breve repaso del marco constitucional en vigor en lo que respecta a lo que ha dado en llamarse la «constitución económica», ya que, en cuanto a la trama estructural, no parece precisa ninguna referencia especial, dada su indiscutible correspondencia con el esquema teórico general que hasta ahora hemos manejado.

2. Moneda y crédito en la Constitución de 1978

La Constitución vigente no ha dedicado la atención que realmente merece en la sociedad industrial de nuestros días a un tema de tan capital importancia para su desenvolvimiento cotidiano como el de la moneda y el crédito, y ello a pesar de que, en pleno período constituyente, voces muy autorizadas llamaron la atención de los constituyentes sobre este extremo (30).

Lamentablemente, esas advertencias fueron desoídas, por lo que el panorama que la Constitución ofrece en este tema es en extremo pobre. Sólo el artículo 149.1.11 se refiere directamente a él a la hora de sentar las bases del reparto de competencias entre el Estado *stricto sensu* y las comunidades autónomas.

Aunque los términos concretos del precepto sean bien conocidos, importa recordarlos nuevamente aquí:

«1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros».

El texto transcrito es muy poco afortunado, porque parece apuntar a una separación neta entre lo concerniente a la moneda, que considera, en todo caso y en bloque, competencia exclusiva del Estado central, y lo referente a la banca y al crédito, aspectos en los que la competencia de aquél se ciñe a las «bases» de su ordenación. Esta distinción es, conceptualmente incluso, falsa, porque moneda y crédito forman un bloque inescindible, de cuyo manejo depende el gobierno de la liquidez del sistema económico en su conjunto, como la experiencia cotidiana contribuye a poner de manifiesto sin réplica posible (31).

Este error de planteamiento contribuye a provocar una tensión adicional a la hora de interpretar y aplicar el precepto, obligando a ampliar en este caso el ámbito de las «bases» con respecto a lo que es usual en relación a otras materias, juego éste complicado en el que el Tribunal Constitucional no siempre ha acertado a moverse con soltura. Las recientes sentencias constitucionales sobre las leyes reguladoras de los órganos rectores de las cajas de ahorros dan fe de lo que acabo de decir (32).

Con todo, es justo resaltar que en su primera sentencia sobre este asunto, la de 28 de enero de 1982, el Alto Tribunal contribuyó decisivamente a *situar* al Banco de España en la compleja estructura del Estado surgida de la Constitución. La sentencia en cuestión no entra, como es lógico, a precisar cuál haya de ser la posición concreta del banco en relación a las demás autoridades centrales del Estado, tema éste que en aquel momento quedaba fuera de su consideración, pero con su apelación al concepto de «constitución econó-

mica» marca con claridad el camino por el que tiene que discurrir necesariamente el análisis de ese concreto problema.

En la Constitución existen, en efecto, una serie de normas «destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica», cuyo conjunto «compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal». «Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo». «Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1)». «La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas comunidades autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores».

Dos series de ideas se apuntan claramente en el razonamiento del Alto Tribunal. La primera apunta a los principios materiales, a los objetivos económicos que la Constitución fija. Entre ellos, y en primer término, figura la opción en pro de «una política de estabilidad económica», a la que el artículo 40 de la Constitución convierte en marco general de la acción que los poderes públicos han de desplegar en la dirección que el propio precepto propone: «Los poderes públicos

promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico, y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica».

En esa misma dirección operan, como ha señalado Merusi sobre la base de preceptos semejantes de la Constitución italiana (33), otras normas del capítulo III del título I de la Constitución. Así, el artículo 35, que reconoce a todos los españoles el derecho «a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia», lo que presupone, en principio, una capacidad adquisitiva de la moneda tendencialmente constante. Otro tanto ocurre con el artículo 31, que establece la obligación de todos de contribuir a los gastos públicos de acuerdo con la respectiva capacidad de cada uno «mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio», precisiones éstas que, como Merusi indica, presuponen también que se combata eficazmente la inflación (34).

Idéntica deducción cabe hacer del número 2 del propio artículo 31, según el cual «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficacia y economía».

La estabilidad económica es, pues, un valor constitucionalmente relevante. La referencia reiterada a ese valor no es un pío deseo ni un buen consejo que la Norma Fundamental dirija a los gobernantes. No hay en nuestra Constitución normas meramente programáticas, como ya en la pri-

mera ocasión advirtió el Tribunal Constitucional (35). Todos los preceptos incluidos en ella contienen auténticos mandatos de inequívoco valor vinculante para los ciudadanos y los poderes públicos, como proclama con carácter general el artículo 9.1. No son excepción a esta regla los contenidos en el capítulo III del título I de la Norma Fundamental, en el que tienen acomodo los preceptos antes recordados. Los valores que estos incorporan «informarán la legislación positiva» (artículo 53.3), que, en consecuencia, incurrirá en inconstitucionalidad si no adopta las disposiciones precisas para asegurar su efectiva vigencia y su operatividad real (36).

En la medida, pues, en que el reconocimiento de una cierta autonomía al banco central constituye una garantía de la estabilidad económica que la Constitución procura, ese reconocimiento, y la consiguiente neutralización política de la institución, es congruente con la Norma Fundamental y resulta, incluso, una consecuencia obligada de ella (37).

El carácter compuesto del Estado diseñado por la Constitución de 1978 refuerza adicionalmente esta conclusión, como la sentencia constitucional de 28 de enero de 1982, antes citada, no duda en resaltar. El reconocimiento al banco central de un ámbito de autonomía, y su correlativa neutralización y apartamiento formal de las tensiones en las que inevitablemente se ve envuelto el gobierno central en su diálogo diario (muchas veces difícil) con los diferentes gobiernos autonómicos, resulta así una garantía adicional de la unicidad del orden económico que la Constitución enérgicamente reclama, en la medida en que con-

tribuye a descartar o eludir los riesgos (también adicionales) que para la unidad de ese orden económico y para la estabilidad del mismo derivan —negarlo sería inútil— de la estructura descentralizada del poder político.

En este marco constitucional, no muy diferente del que constituye la Ley Fundamental de Bonn, las conclusiones no pueden ser muy distintas de las que, como hemos visto, resultan de ésta.

La cláusula del Estado autonómico y la cláusula del Estado social de derecho operan, pues, de consuno en pro de la autonomía del banco central, en la medida en que dicha autonomía contribuye a asegurar la imprescindible unidad del orden económico y la propia estabilidad de éste como valor íntimamente ligado al concepto mismo del Estado de Derecho, entendido no como mero conjunto jerárquico de normas, sino, en sentido material, como Estado que persigue la realización de la justicia, con la que es incompatible la expropiación de los ostentadores de los valores monetarios por la vía indirecta de la inflación, ante la que se encuentran especialmente inermes las categorías sociales más desfavorecidas (38).

3. La autonomía del Banco de España en la Ley de Organos Rectores de 21 de junio de 1980

Hasta la promulgación de la vigente Ley de Organos Rectores del Banco de España, de 21 de junio de 1980, no podía decirse que aquél gozara de verdadera autonomía. Como he destacado en otra ocasión, la que dijo otorgarle el Decreto-Ley de nacionalización de 7 de junio de 1962

era una autonomía puramente formal, semejante en todo a la de cualquier otro de los llamados organismos autónomos, aunque el Decreto-Ley excluyera al Banco del ámbito aplicativo de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, que regula aquéllos (39). En el marco del referido Decreto-Ley, el gobierno podía nombrar y remover libremente al Gobernador, subgobernadores y consejeros miembros del Consejo Ejecutivo del banco, que entonces constituía el centro de gravedad de la institución, lo que contribuía a colocar a ésta enteramente en sus manos. La propia precariedad de muchas de las funciones ejercidas por el Banco, que resultaba de la técnica de atribución de las mismas (la delegación, provisional y revocable, en su favor de competencias cuya titularidad seguía reteniendo el Consejo de Ministros y el Ministro de Hacienda), subrayaba aún más su entera subordinación al gobierno, que podía «vaciarlo» sustancialmente en cualquier momento con sólo retirar las delegaciones concedidas previamente (40).

Este panorama inicial fue cambiando progresivamente mediante la sustitución de la técnica de delegación competencial por la afirmación *ex lege* de la titularidad misma de las competencias, pero no se consolidó definitivamente hasta la promulgación de la Ley de 21 de junio de 1980, cuyo artículo 3 vino a definir un ámbito propio y específico de libre desenvolvimiento para el Banco, ámbito cuya integridad procuraron proteger los artículos 4, 8, 13 y 14 garantizando al Gobernador, al Subgobernador y a los consejeros un período fijo de mandato, durante el cual sólo pueden ser removidos contra su voluntad «previa

instrucción de expediente por el Ministerio de Economía», lo cual asegura su independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones (41).

El artículo 3 de la Ley es el precepto capital que define el ámbito de autonomía que se reserva al Banco, al encomendar a éste el *desarrollo* «en sus vertientes interior y exterior (de) 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».

La fórmula, próxima, aunque obviamente menos enérgica, a la empleada por la *Bundesbankgesetz* (42), convierte al Banco en defensor de la moneda, en la medida en que a él, y sólo a él, corresponde *instrumentar* en el interior y en el exterior la política monetaria cuyos objetivos generales fija el gobierno. El Banco no es, en estos términos, el único defensor de la moneda. Hay un reparto de papeles al respecto, un desdoblamiento, si se quiere, de la autoridad monetaria entre el gobierno, que señala los objetivos generales de la política a seguir, y el Banco, que desarrolla e instrumenta día a día esa política; pero los términos de ese reparto reconocen al Banco una posición autónoma, un protagonismo que va más allá de lo que es propio del simple ejecutor de una decisión o de una voluntad ajena y exterior a él.

Los objetivos son, desde luego, vinculantes, pero su fijación por el gobierno no prejuzga los medios a emplear ni el tiempo en el que puedan y deban ser empleados, ni tampoco la forma en que hayan de concretarse. Imponen

una dirección de actuación o, si se quiere, unos resultados finales, de cuya consecución habrá de responderse (al menos, en tanto se mantengan invariables las circunstancias en contemplación de las cuales se fijaron los objetivos en cuestión), pero dejan libertad al así dirigido para elegir el *cómo*, el *cuándo* y el *cuánto* de la actividad a desarrollar para llegar a ellos.

El cuadro teórico así definido es el mismo que contribuyen a dibujar todas aquellas normas que operan a partir del concepto técnico de directivas o directrices; un cuadro, pues, que a estas alturas nos resulta ya bien familiar (43) y en cuya explicación no hay, por esa razón, necesidad de insistir.

Que ese cuadro es compatible con la Constitución ya lo hemos visto, como hemos visto también que es el que mejor se acomoda a las exigencias y requerimientos materiales que la Norma Fundamental impone, y el que más contribuye a preservar los valores que ésta proclama frente a los riesgos de diverso signo que amenazan su integridad y efectiva vigencia. Precisamente por eso el legislador lo hizo suyo en 1980, buscando el equilibrio institucional que es esencial al Estado que la Constitución organiza.

En aquel momento, era muy fácil visualizarlo. Por eso precisamente, 1980 fue el año en el que, casi simultáneamente, el espíritu de consenso que la correlación de fuerzas políticas hizo surgir en 1977 y ratificó en 1979 contribuyó a alumbrar los tres ejemplos de administraciones públicas neutralizadas más relevantes de nuestro ordenamiento en vigor (44). Esa percepción de la validez de la fórmula se ha nublado para algunos desde 1982

en razón del cambio experimentado en la distribución de las fuerzas políticas; pero este cambio, coyuntural como todo lo que depende de la periodicidad de las convocatorias electorales, en nada afecta a la consistencia de las razones constitucionales sustantivas que abonan la conveniencia de la neutralización política parcial del gobierno de la moneda y de la defensa de su valor, que son en sí mismas permanentes en la medida en que lo son también los propios valores constitucionales a cuyo servicio están.

No entenderlo así supondría dejar la Constitución a expensas de la política, olvidando que ésta ha de realizarse siempre en el marco de aquélla.

Por lo demás, es bien evidente que los vínculos de relación entre el Banco, por un lado, y el gobierno y el Parlamento, por otro, no quedan rotos por la neutralización parcial de aquél. Gobierno y Banco, por el contrario, se mantienen, por la Ley de 21 de junio de 1980, en estrecha relación, puesto que a éste corresponde asesorar a aquél a la hora de fijar los objetivos generales de la política monetaria (artículo 3, *in fine*), en tanto que el gobierno está presente y participa (a través de los directores generales del Tesoro y de Presupuestos, miembros del Consejo General del banco) en el desarrollo e instrumentación de dichos objetivos, que es la función que al Banco atribuye la Ley como propia. En la función de dirección, la posición del gobierno es, lógicamente, prevalente; en el desarrollo e instrumentación concretos de la política monetaria las posiciones de ambos se invierten, aunque el Banco viene expresamente obligado a informar al gobierno de sus decisiones.

En cualquier caso, el Parlamento retiene íntegros sus poderes de control, que la Ley contribuye a asegurar al imponer al banco y a su Gobernador el deber de informar a ambas cámaras siempre que éstas lo requieran (artículos 3, párrafo segundo, y 4.1).

En el orden formal, tampoco hay, pues, razón alguna para formular objeciones desde una perspectiva constitucional.

El resto —es decir, la singularidad del régimen jurídico del Banco como entidad de derecho público que, en el ejercicio de las potestades públicas que la Ley le confiere, se rige por sus propias normas de derecho público (con expresa exclusión de la legislación de contratos del Estado, del Patrimonio del Estado, de los organismos autónomos y de la Ley General Presupuestaria) y en sus restantes operaciones, por el derecho común (artículo 2)— es ya una cuestión de estricta legalidad ordinaria que en absoluto trasciende al plano constitucional (45).

Es, además, una singularidad perfectamente justificada, cosa que no puede decirse en la misma medida de todas las demás entidades públicas que cuentan con un régimen jurídico singular, porque se trata —no se olvide— de *un banco que se constituye en entidad de derecho público precisamente en su condición de tal y que, para el cumplimiento de las funciones públicas que le son propias, no puede dejar de serlo*. A diferencia de lo que ocurre en otros casos —incluso en relación a los llamados bancos oficiales (46), cuya configuración en ciertas épocas como entidades públicas respondería únicamente a razones de oportunidad de libre va-

loración por el legislador—, en éste, el Banco es entidad pública por ser banco, el banco central, y tiene que actuar como banco para cumplir las funciones públicas que le incumben como entidad pública. El resultado no podía, ni puede ser, pues, otro que el reconocimiento de un régimen jurídico propio, hecho a la medida de su condición de banco público. La singularidad del régimen no es aquí el fruto de la libertad de disposición del legislador, sino de la inexistencia de margen alguno para actuar de otro modo sin desmentir la naturaleza de banco y la autoridad pública que, en el caso de un banco central, son sencillamente inescindibles (47).

VII. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis inicialmente propuesto toca ya a su fin. No debo concluir, sin embargo, sin destacar que el de la autonomía de los bancos centrales es un problema de rango constitucional, que, como tal, debería tener un tratamiento adecuado en las constituciones correspondientes, como lo tienen otros órganos e instituciones de menor importancia para el desenvolvimiento de la sociedad y del Estado en nuestros días.

La doctrina constitucional comparada es unánime, a pesar de la diversidad de los textos positivos de los que parte, al afirmar que los bancos centrales son órganos constitucionales, en sentido material al menos, cuyo carácter de tales se desprende, si no de una atribución directa de sus poderes y funciones por la Constitución, sí de la naturaleza de dichos poderes y funciones (48).

La ausencia de un reconoci-

miento formal de ese inequívoco rango, de la que resultan las dificultades que hemos examinado más atrás, prueba solamente el arcaísmo de la teoría de la Constitución, que no ha acertado hasta ahora a asimilar la rápida evolución de los acontecimientos experimentada en estas últimas décadas en el ámbito monetario, un campo en que el constitucionalista se mueve ciertamente con dificultad, y que por eso suele rehuir.

Las normas positivas van, aquí especialmente, a la zaga de la realidad, una realidad, sin embargo, imparabla que, *velis nolis*, va imponiendo sin réplica posible sus propias conclusiones, entre ellas la de la autonomía de los bancos centrales, como pieza esencial del equilibrio institucional. El ejemplo del derecho comunitario europeo es, en este punto, concluyente; no sólo por lo ya hecho (49), sino, sobre todo, por lo que ya se dibuja en el horizonte inmediato. El informe de J. V. Louis adelanta con decisión ese inmediato futuro que nos espera, con un diseño acabado de un banco central europeo, de autonomía bien definida en el cuadro institucional de la Comunidad y sólidamente asentado en los tratados que son la «Constitución» de ésta (50).

Dentro de muy poco tiempo, la actual polémica pasará, muy probablemente, a ser historia.

NOTAS

(1) El tema es bien conocido, por lo demás. A él he tenido ocasión de referirme en el prólogo a la segunda edición española del discurso rectoral de O. BACHOF, *Jueces y Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, con motivo de una de esas tormentas políticas a que aludo en el texto, producida, concretamente, en el marco conflictivo de la discusión parlamentaria de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial.

(2) Así se ha advertido últimamente con motivo de las propuestas de reforma del Sistema de la Reserva Federal introducidas en el Congreso de los Estados Unidos el pasado año. Véase, al respecto, los comentarios de L. H. CLARK, «¿Se reforma la Reserva Federal?», en *The Wall Street Journal*; H. STEIN, «La posible reforma de la Reserva Federal», en la misma publicación; M. McNAMEE, «La Reserva Federal, entre la inflación y la recesión», en *Business Week*; y el editorial de *The Economist*, «No toquen la Reserva Federal», cuya traducción incluyen los números 31 y 32 de los *Cuadernos de Información Económica*, octubre y noviembre de 1989, de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. La ambivalencia de los congresistas norteamericanos suele ser subrayada en todos los análisis generales de la Reserva Federal. Véase, por ejemplo, el detallado informe de J. V. LOUIS incluido en la obra *Vers un système européen de banques centrales*, Universidad de Bruselas, 1989, págs. 269 y siguientes.

(3) Véase K. BANAIAN, L. O. LANEY y Th. D. WILLET, «La independencia del Banco Central: análisis», en *Perspectivas Económicas*, n.º 44, 1983, págs. 52 y siguientes.

(4) A. ALESINA, «La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales», publicado inicialmente en *Economic Policy*, número 8, abril 1989, con el título «Politics and business cycles in industrial democracies», y traducido por L. C. BENITO para *Cuadernos de Información Económica*, Fundación FIES, n.º 34, enero 1990. Las referencias ulteriores se hacen a este texto.

(5) Sobre el Banco de Italia pueden verse: el informe GIANNINI-CASSESE en el estudio de Derecho Comparado dirigido por R. SAVY y M. FROMONT, *L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique*, tomo I: *Institutions et politiques*, PUF, 1978; C. FRESA, voces «Banca d'Italia» y «Banchi» del *Dizionario Amministrativo* de G. GUARINO, vol. 1, 2.ª ed., Giuffrè, Milán, 1983, págs. 415 y ss.; y, más recientemente, el

informe de F. CARBONETTI en *Vers un système européen...*, *op. cit.*, págs. 217 y siguientes.

(6) El concepto de autonomía fue elaborado en los siglos XI y XII, «el siglo de las autonomías», como advierte CALASSO, voz «Autonomía», en la *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV.

(7) Es habitual hablar en estos casos de administraciones independientes para aglutinar en una sola categoría conceptual toda una serie de organismos e instituciones que, por razones diversas a las que luego se aludirá, convienen en neutralizarse políticamente en una u otra medida. Sobre el tema, entre nosotros, SALA ARQUER: «El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes», en el n.º 42 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, págs. 401 y siguientes.

(8) El estudio no tiene en cuenta, probablemente, la promulgación, mediado el período que toma en consideración, de la Ley de Organos Rectores del Banco de España, de 21 de junio de 1980, que ha reforzado sustancialmente la autonomía de éste.

(9) Véanse, al respecto, los distintos informes que sobre cada uno de ellos se incluyen en *Vers un système européen...*, *op. cit.*

(10) Véase el informe de E. de LHONEUX incluido en la obra citada en la nota anterior. En el mismo sentido, A. JACQUEMIN y Ph. MAYSTADT en *L'intervention...*, *op. cit.*

(11) Sobre el Banco de Francia, pueden verse, amén del informe de J. STOUFFLET en *Vers un système européen...*, *op. cit.*, el de R. SAVY y M. FROMONT en *L'intervention...*, *op. cit.*, y A. de LAUBADERE, *Droit Public Economique*, Dalloz, 1974.

(12) Sobre el Banco de Inglaterra, véase T. RYBCZYNSKI en *Vers un système européen...*, *op. cit.*, y HAYWARD en *L'intervention...*, *op. cit.*

(13) Sobre el Banco de Dinamarca, véase la información contenida en *Vers un système européen...*, *op. cit.*

(14) Sobre el *Nederlandsche Bank*, véase el informe de E. NIEROP, J. van der VEER y R. SMITS en *Vers un système européen...*, *op. cit.*

(15) El artículo 39 de la Constitución suiza fue modificado, primero, en 1891 y, por segunda vez, en 1951. Véase, en general, sobre el sistema suizo el informe de P. MOOR en *L'intervention...*, *op. cit.*

(16) Cfr. Reiner SCHMIDT, «La banca centrale della Repubblica Federale Tedesca: aspetti costituzionali», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, págs. 586 y siguientes.

(17) Me remito al informe de J. V. LOUIS citado en la nota 2.

(18) La Constitución portuguesa vigente dedica al Banco de Portugal el artículo 105.2, según el cual «el Banco de Portugal tendrá, como banco central, la exclusiva de la emisión de moneda y, de acuerdo con el Plan y las directrices del gobierno, colaborará en la ejecución de las políticas monetaria y financiera». Sobre el Banco de Portugal, véase la información del propio banco en *Vers un système européen...*, *op. cit.*

(19) Véase, además del artículo de R. SCHMIDT citado en nota 16, el reciente trabajo de D. TRIANTAFYLLOU, «L'indépendance de la Deutsche Bundesbank», en el n.º 25 de la *Revue Française de Finances Publiques* (Finances Locales), y sus referencias. También el informe de E. GRABITZ en *Vers un système européen...*, *op. cit.*, y el de G. RINCK en *L'intervention...*, *op. cit.* Entre nosotros, SALA ARQUER: «La posición jurídica del Banco Federal Alemán», en el n.º 18 de la *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, págs. 337 y siguientes.

(20) Así lo ha apreciado el Tribunal Administrativo Federal en su sentencia de 29 de enero de 1973, que citan R. SCHMIDT y D. TRIANTAFYLLOU. Este último destaca, no obstante, la particular tradición alemana y el papel en ella jugado por la noción de *Währungsbank*, banco de o para la moneda, en la que se ha apoyado sin duda el Tribunal Constitucional Federal para reconocer «una cierta imagen preconstitucional de la banca alemana para la moneda y la emisión de billetes» en su sentencia de 24 de junio de 1962.

(21) En los comentarios al trabajo de Aleina, antes citado, publicados conjuntamente con dicho trabajo.

(22) Véase R. SCHMIDT, *La banca centrale della Repubblica Federale Tedesca...*, *op. cit.*, y sus referencias, págs. 599 y siguientes.

(23) Según la lapidaria expresión del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución».

(24) Véase, entre nosotros, el reciente estudio de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO «De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 4, págs. 47 y siguientes.

(25) Véase el trabajo de SALA ARQUER citado en nota 7.

(26) En esa línea, la Ley de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, de 22 de abril de 1980.

(27) En el marco de la novísima Ley de 28 de julio de 1988, que ha organizado la Comisión Nacional del Mercado de Valores siguiendo muy de cerca la traza del propio Banco de España. Véase, al respecto, A. JIMÉNEZ BLANCO, *Derecho Público del Mercado de Valores*, Ceura, Madrid, 1989, págs. 92 y siguientes.

(28) Puede, incluso, venir constitucionalmente exigida. Así, en materia de derechos fundamentales, como es el caso de la protección de la intimidad frente al uso de la informática (en Francia, la Comisión Nacional sobre Informática y Libertades) o de la libertad religiosa o de la libertad de expresión e información. De ahí arranca la neutralización, ciertamente frustrada, del Ente Público RTVE por el Estatuto de 10 de enero de 1980, todavía vigente, aunque ya en trance de reforma. Sobre la neutralización política del ente gestor de la televisión pública descansa la idea del pluralismo interno, que constituye el último apoyo del monopolio estatal. Sobre el tema del monopolio de televisión, en evidente crisis ya, véase el excelente trabajo de F. SAINZ MORENO, «La regulación legal de la televisión privada en la jurisprudencia constitucional», en el n.º 2 de la *Revista de Derecho Constitucional*.

(29) Véase SALA ARQUER, *El Estado neutral...*, *op. cit.*, y sus referencias.

(30) Véase Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, «Aspectos constitucionales del crédito», en el número 84 de la *Revista de Administración Pública*, págs. 441 y siguientes.

(31) En este sentido, F. CAPTIGIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del crédito*, Giuffrè, Milán, 1978, págs. 109 y ss. También F. MERUSI, «La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1981, págs. 1.081 y siguientes.

(32) Sentencias números 48 y 49, de 22 de marzo de 1988.

(33) Véase «La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia», cit., págs. 1.084 y ss. El propio MERUSI había avanzado esa misma interpretación en un trabajo anterior: «Per uno studio sui poteri della Banca centrale nel governo della moneta», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1972, págs. 1.425 y siguientes.

(34) «La posizione costituzionale...», *op. cit.*

(35) En la sentencia, primera de las dictadas para resolver un recurso de inconstitucionalidad, de 2 de febrero de 1981.

(36) Al tema me he referido específicamente en «Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos», *Revista de Derecho Político*, n.º 15, págs. 21 y siguientes.

(37) Los preceptos antes citados de nuestra Constitución se refieren siempre a los poderes públicos; es decir, a lo que la doctrina italiana llama el Estado-ordenamiento, no al Estado-aparato, lo que, como MERUSI indica al interpretar el artículo 47 de la Constitución italiana, que alude genéricamente a «la República», legitima la implicación de un órgano, el banco central, no inserto en el circuito representativo. Véase, al respecto, «Per uno studio...», *op. cit.*, página 1.449.

(38) La conexión existente entre la estabilidad económica y la lucha contra la inflación, por un lado, y el principio de Estado social de Derecho, por otro, es general en la doctrina alemana. Véase MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz, Kommentar*, artículos 20 y 88.

(39) En «Los poderes normativos del Banco de España», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, n.º 13.

(40) Como, en efecto, lo hizo en una ocasión. Véase la Orden del Ministerio de Hacienda de 20 de febrero de 1967 por la que se dejaron en suspenso las facultades atribuidas al, o delegadas en el, Banco de España por una larga serie de órdenes ministeriales anteriores.

(41) Esta limitación de las facultades gubernativas de remoción de los consejeros designados libremente por el gobierno no es, ni mucho menos, inusual, ni atenta tampoco contra principio constitucional alguno. Para demostrarlo, basta traer a colación el ejemplo de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 de abril de 1980, cuyo artículo 11.3 limita la remoción de los consejeros permanentes, y de los electivos durante su periodo de mandato, a los casos de renuncia, flagrante delito, incapacidad permanente o incumplimiento de su función apreciada en Real Decreto, previa audiencia del interesado e informe favorable del propio Consejo de Estado en pleno, con igual finalidad de asegurar su independencia de criterio frente al gobierno, y ello a pesar de que, constitucionalmente, el Consejo de Estado es, precisa-

mente, órgano consultivo superior del gobierno mismo.

(42) SALA ARQUER, en «El Estado neutral...», *op. cit.*, llama la atención sobre la influencia de la *Bundesbankgesetz* en la elaboración de la Ley de Organos Rectores de 1980.

(43) En el marco del Derecho Comunitario Europeo (artículo 189 del Tratado de Roma), que es ya parte de nuestro propio ordenamiento jurídico, y en el que no faltan, desde luego, otras muchas manifestaciones de esta misma técnica, como ya he subrayado en otras ocasiones. Véase, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 5.ª ed., Madrid, 1989, páginas 342 y ss., y antes en mi dictamen «Sobre la naturaleza jurídica de las directrices de planeamiento metropolitano», en el volumen *Dictámenes jurídicos. Delimitación del contenido del derecho de propiedad en el urbanismo*, editado por la Diputación de Madrid, 1982.

(44) Los otros dos son, como ya se ha dicho, el Consejo de Seguridad Nuclear, creado por Ley de 22 de abril de 1980 y el Ente Público RTVE, creado por Ley de 10 de enero de 1980. A los tres se refiere SALA ARQUER en «El Estado neutral...», *op. cit.* Con posterioridad, la Ley del Mercado de Valores, de 28 de julio de 1988, ha añadido un cuarto ejemplo: la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

(45) Son muchos los organismos y entidades públicas que están excluidos, por sus leyes singulares, de la aplicación del derecho administrativo general por razones de estricta conveniencia ligadas al propósito de asegurar una mayor eficacia en la gestión de aquéllos, que, en definitiva, son y se consideran meros instrumentos de acción de la Administración que los crea. Sobre el tema en general, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, *op. cit.*, vol. I, págs. 403 y siguientes.

(46) Los bancos oficiales, hoy integrados en el Instituto de Crédito Oficial, han experimentado desde su creación hasta hoy muchas variaciones en su *status* jurídico, y han probado ya prácticamente todas las formas de personificación disponibles en distintas épocas. Bajo cualquiera de ellas, han sido y son materialmente meras empresas en mano pública, no autoridades públicas. El Banco de España, como banco central, es en cambio, ante todo, un ente público, una autoridad pública, desde su misma condición de banco. En esto radica su singularidad, que es por ello irreductible al

género de la llamada Administración institucional, cuyo diseño como tal es fruto de una decisión libre del legislador.

(47) La autonomía presupuestaria del Banco no es tampoco fruto de un capricho del legislador, susceptible de desaparecer a resultas de un cambio de criterio de éste, sino una consecuencia necesaria e ineludible vinculada al concepto mismo de banco central, es decir, de autoridad pública reguladora de los flujos monetarios en y desde su condición de banco, que ha de operar como tal en el mercado interior y exterior para cumplir las funciones que, como tal autoridad pública, se le asignan. El sometimiento de su presupuesto a los trámites comunes de la Ley General Presupuestaria implicaría, sencillamente, un cambio de modelo, pues la regulación de los flujos monetarios vendría ya hecha, en ese caso, a través de su presupuesto, por la propia autoridad que aprobara éste, lo que reduciría al Banco al papel de una caja especial, mero registro contable de los resultados de esa regulación realizada fuera de él.

Por esa razón, la autonomía presupuestaria se reconoce en el derecho comparado a todos los bancos centrales, sea cual sea el grado de autonomía funcional que les atribuyan sus leyes respectivas. Así, por ejemplo, al Banco de Francia, a pesar de que su Ley de 3 de enero de 1973 (véase artículo 15) no le reconoce, como ya hemos visto, un espacio de libre desenvolvimiento semejante al que al Banco de España asegura el artículo 3 de la Ley de Organos Rectores de 1980.

Cuestión distinta a ésta, sin embargo, es la de la rendición de cuentas y el sometimiento de éstas, una vez censuradas, a la aprobación del gobierno y, por supuesto, al control ulterior del Tribunal de Cuentas.

(48) Así, en Italia, MERUSI, *op. cit.* En Alemania, E. FORTSHOFF, *Lerbuch des Verwaltungsrecht*, 10.ª ed., Munchen, 1973, tomo 1, pág. 12.

(49) El artículo 20 del Acta Unica Europea ha introducido en el Tratado de Roma un artículo, el 102 A, que, en conexión con el 104, establece ya los criterios materiales, entre ellos el de la estabilidad del nivel de precios, a los que debe atenerse la cooperación en materia de política económica y monetaria.

(50) Véase el proyecto de modificación de los tratados y de estatutos del Banco Central Europeo elaborado por el grupo presidido por J. V. LOUIS, en *Vers un système européen des Banques centrales*, *op. cit.*