

NOTAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE AUTONOMIA DEL BANCO DE ESPAÑA

Tomás Ramón FERNANDEZ

EN el Tratado de la Unión Europea, ya ratificado por España, hay un tema estrella que destaca sobre todos los demás: el establecimiento de una moneda única en el ámbito de la Comunidad.

A la entrada en vigor de la tercera fase, que se producirá, a más tardar, el 1 de enero de 1999 (artículo 109.J.4), el Consejo, por unanimidad de los estados miembros cuyas economías cumplan las condiciones previstas en el precepto citado, adoptará los tipos de conversión a los que quedarán irrevocablemente fijadas las monedas respectivas y el tipo irrevocablemente fijo al cual el ecu sustituirá dichas monedas y se convertirá en una moneda en sentido propio (artículo 109.L.4).

Para esa fecha estará ya nombrado el Consejo Ejecutivo del Banco Central Europeo, cuyos miembros habrán de ser designados por los gobiernos de los estados miembros a lo largo del semestre anterior (artículo 109.L.1), y habrán quedado constituidos, en consecuencia, tanto el Banco Central Europeo (BCE) como el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que iniciarán el mismo día en que comience la tercera fase el pleno ejercicio de sus respectivas competencias (artículo 109.L.1, *in fine*).

No es éste el lugar para describir el marco organizativo y funcional del BCE y del SEBC, pero sí conviene recordar los trazos esenciales de uno y otro. El BCE, que tendrá personalidad jurídica propia (artículo 106.2), se configura en el Tratado como una institución comunitaria más, dotada de plena autonomía, a la que corresponde, en el marco del Tratado,

«definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad», «poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros» y «promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago» (artículo 105.2), funciones éstas para cuyo ejercicio podrá elaborar reglamentos, adoptar las decisiones necesarias y formular recomendaciones y dictámenes, así como imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que incumplan las obligaciones que para ellas resulten de los actos y normas correspondientes (artículo 108.A).

La autonomía del BCE está garantizada a ultranza por diversas vías en el Tratado. El artículo 104 le prohíbe formalmente, tanto a él como a los bancos centrales del Sistema, autorizar descubiertos o conceder cualquier otro tipo de créditos en favor de instituciones u organismos comunitarios, así como de los gobiernos, autoridades y organismos públicos de cualquier clase de los estados miembros, prohibición que el artículo 104.A extiende a cualquier medida no basada en consideraciones prudenciales que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras de las citadas instituciones y autoridades. El artículo 107, por su parte, establece que, en el cumplimiento de sus funciones, el BCE (y lo mismo los bancos centrales del Sistema) no podrá recibir ni recabar instrucciones de las instituciones comunitarias o de los gobiernos de los estados miembros.

Establecida así en el plano material su independencia respecto de las instituciones comunitarias y de los gobiernos nacionales, el artículo 35 de los Estatutos anejos al Tratado asegura aquélla en el plano jurídico for-

mal al remitir el control de los actos u omisiones del BCE al Tribunal Europeo de Justicia, ante el que el BCE podrá también emprender las acciones que en cada caso le correspondan. El Tribunal de Justicia será también competente para resolver los litigios que puedan producirse entre el BCE y los bancos centrales nacionales (artículo 35.6 de los Estatutos), y sólo él podrá separar a los miembros de su Comité Ejecutivo por falta grave o pérdida de los requisitos exigidos para el desempeño de sus funciones (artículo 11 de los Estatutos), lo que garantiza su inamovilidad durante los ocho años de duración de su mandato. Igual garantía se establece para los gobernadores de los bancos centrales nacionales, en tanto que miembros del Consejo de Gobierno del BCE, puesto que tanto ellos como los consejos de gobierno de los bancos respectivos podrán recurrir ante el Tribunal Europeo de Justicia las decisiones nacionales que les remuevan de su cargo de gobernadores por falta grave o pérdida de los requisitos necesarios para el desempeño de tal cargo (artículo 14 de los Estatutos).

El modelo descrito se aplica igualmente, *mutatis mutandis*, por el Tratado a los bancos centrales nacionales integrantes del BCE, en tanto que únicos suscriptores y accionistas de éste (artículo 28 de los Estatutos) y ejecutores de la política monetaria común, sujetos por ello en este campo a las orientaciones e instrucciones del BCE (artículos 12 y 14 de los Estatutos), sin perjuicio, claro está, de las demás funciones que en otros campos distintos (la supervisión bancaria muy especialmente) puedan corresponderles, y que dichos bancos centrales nacionales podrán desempeñar, de acuerdo con sus legislaciones respectivas, «a menos que el Consejo de Gobierno (del BCE) decida, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que dichas funciones interfieren en los objetivos y tareas del SEBC» (artículo 14.4 de los Estatutos).

La integración de los bancos centrales nacionales en el SEBC, como partes de éste, explica la obligación

que el artículo 109.E.5 del Tratado impone a los estados miembros de dotarles de independencia en el ámbito monetario, de forma que, al inicio de la tercera fase, las legislaciones nacionales respectivas, incluidos los Estatutos de su banco central, sean compatibles con el Tratado y con los Estatutos del SEBC (artículo 108.2).

Al cumplimiento de esta obligación se ordena el Proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España que el Consejo de Ministros acaba de aprobar, adelantando así al 1 de enero de 1994 el alineamiento institucional que el Tratado impone, por entender —dice la exposición de motivos del Proyecto— que ese adelanto es «más congruente con el espíritu del propio Tratado, con las posiciones defendidas por España a lo largo de la Conferencia Intergubernamental en la que aquél se fraguó, con la tradicional actitud de España en la puesta en práctica de disposiciones provenientes de la Comunidad Europea y, en fin, con lo previsto en el Programa de Convergencia».

II

El ajuste a los principios del Tratado de la Unión de la legislación por la que actualmente se rige el Banco de España (básicamente, la Ley de Organos Rectores de 21 de junio de 1980) no exige, en rigor, demasiadas modificaciones de ésta, razón por la cual el Proyecto de Ley hubiera podido reducirse a tres o cuatro preceptos: uno para atribuir al Banco la propia definición de la política monetaria de forma autónoma, libre, pues, de todo tipo de instrucciones o directrices del gobierno; otro para establecer la prohibición de financiar al sector público; un tercero para dar solución al problema de la financiación hoy existente y su liquidación, y un cuarto para introducir algunos mínimos retoques en el cuadro organizativo.

El Proyecto de Ley ha ido, sin embargo, un poco más lejos, no mucho más, aprovechando la ocasión para clarificar y completar el Estatuto del

Banco, lo que no está mal, ciertamente, si se piensa que la escueta Ley de Organos Rectores de 21 de junio de 1980 no fue seguida en su momento, como la propia Ley anunció, de una Ley de Funciones.

El Proyecto consta de 22 artículos, divididos en tres capítulos, más cinco disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

El capítulo I contiene un solo y largo artículo sobre la naturaleza y normativa específica del Banco, que comienza reiterando su condición de entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada (apartado 1), dotada de un régimen jurídico específico, el definido por la propia Ley, que reitera la inaplicación al Banco de la legislación de contratos del Estado, de la Ley General Presupuestaria y de las normas reguladoras de los organismos autónomos, y sujeta sólo a la fiscalización del Tribunal de Cuentas (apartado 3). En su funcionamiento, el Banco queda sometido al ordenamiento jurídico privado, «salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas conferidas por ésta u otras Leyes» (apartado 4), en cuyo caso, lógicamente, habrá de sujetarse a los *principios generales* del ordenamiento jurídico-administrativo aplicables al ejercicio de dichas potestades.

Esta referencia que yo hago a los *principios generales*, y no a las normas concretas del ordenamiento jurídico-administrativo no expresamente excluidas por la *lex singularis* del Banco, pretende salir al paso de un frecuente equivoco, y de los problemas a que puede dar lugar el intento simplista de aplicar a una institución tan sumamente singular como ésta todas las normas no expresamente excluidas. La *ratio* del régimen singular que reclama una autoridad pública que para cumplir su función pública *tiene que ser*, precisamente, un banco (el banco central) hace impropia y excluye, se diga expresamente o no, toda norma general que pugne o esté en contradicción con esa singular posición (cosa imposible de precisar a priori,

salvo en los supuestos más obvios, que por serlo no hay dificultad en precisar en la propia Ley singular). Ello no supone, en absoluto, un *plus* de libertad, ni tampoco una minoración de las garantías de los sujetos privados que con él se relacionan, puesto que, en todo caso, dichas garantías están suficientemente aseguradas por los principios generales del ordenamiento jurídico-público, cuya observancia es siempre obligada para toda persona, física o jurídica, que, permanente u ocasionalmente, ejercita funciones públicas, tema éste bien conocido en el que no hay por qué insistir una vez hecha la advertencia sobre las consecuencias enojosas a las que pueden dar lugar las simplificaciones y los literalismos interpretativos.

El apartado 1 del artículo 1 subraya también la autonomía del Banco respecto a la Administración del Estado en el desempeño de sus funciones, sin hacer distinciones al efectuar esa declaración general entre las de carácter monetario y las de supervisión bancaria u otras. Ello no supone indiferenciación del grado de autonomía del Banco en unos casos u otros, diferenciación que resulta claramente establecida en diversos pasajes del Proyecto, sino simple afirmación de una posición y un *status* general, afirmación que no está de más, porque —nótese bien— este Proyecto de Ley no pretende dar *ex novo* autonomía al Banco de España, que ya la tiene en los límites de la legislación vigente en el ancho campo de sus diversas funciones, sino sólo enfatizar e intensificar la que ya disfruta en uno de ellos, el monetario, haciéndole en éste plenamente independiente del gobierno.

El apartado 6 del artículo 1 regula las potestades normativas del Banco, distinguiendo claramente su proyección en el ámbito monetario y en los demás. En el primer caso, sus circulares, llamadas «circulares monetarias», no requieren otra habilitación que la que la propia Ley de que se trata les proporciona y la que, en su día, puedan darles las normas del BCE, a las que, obviamente, tendrán que ajustarse por exigencia del Tra-

tado de la Unión. En el segundo, denominadas simplemente «circulares», es precisa, en cambio, una habilitación expresa en cada caso en las disposiciones, legales o reglamentarias, a cuyo desarrollo se ordenen.

En ambos supuestos, habrán de publicarse en el *BOE* e irán precedidas de los informes técnicos y jurídicos que preceptivamente habrán de emitir los servicios del propio Banco, sin que les sea de aplicación el procedimiento general establecido en el capítulo I del título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Las llamadas simplemente «circulares» habrán de ser dictadas después de «ser oídos los sectores interesados», precisión ésta que hace obligatoria la consulta previa («deberán», dice el apartado 6, *in fine*), pero que no prejuzga ni la forma ni el plazo para efectuarla, lo que es acertado, pues la rapidez con la que muchas veces es necesario actuar hace inviables las consultas formalizadas. En esta línea, y por estas mismas razones, sería prudente corregir el texto del Proyecto, incorporando la excepción de tal consulta en los casos de urgencia que hagan ésta imposible o, incluso, perjudicial para la efectiva satisfacción de los intereses públicos en juego.

El número 7 del artículo 1 reitera la obligación de secreto de los miembros de los órganos rectores y del personal del Banco, ya establecida por el artículo 6 del Real Decreto Legislativo de 1986, que adaptó la legislación bancaria española al derecho comunitario, obligación que impone también, en términos concluyentes, el artículo 38 de los Estatutos del BCE y del SEBC, incorporados al Tratado de la Unión.

III

El capítulo II comprende los artículos 2 a 11, inclusive, del Proyecto, y se ocupa de las funciones del Banco.

Naturalmente, la novedad se centra en el aspecto monetario, y se resume en el artículo 2.2 («el Banco de España *definirá* y ejecutará la política

monetaria, con la finalidad primordial de lograr la estabilidad de los precios. Siempre que ello no entrañe menoscabo de dicha finalidad primordial, la política monetaria apoyará la política económica general del Gobierno»), precepto que transcribe en lo esencial el artículo 105 del Tratado.

El resto del capítulo se limita a desarrollar este principio básico y a sistematizar el resto de las funciones del Banco.

De las normas relativas al primero de estos bloques, cabe destacar, por su novedad, la contenida en el artículo 2.3.d) («*determinar el volumen de emisión de moneda metálica*, así como efectuar su puesta en circulación y desempeñar, por cuenta del Estado, las demás funciones que se le encomienden respecto a ella»). Novedad es también el artículo 4.2, que atribuye al Banco de España el establecimiento de un coeficiente de caja a observar por las entidades de crédito, en la línea del artículo 19 de los Estatutos del BCE y del SEBC, lo que explica la derogación *in toto* de la Ley 26/1983, de 26 de diciembre, de Coeficientes de Caja de los Intermediarios Financieros (disposición derogatoria, 1). De forma correlativa al artículo 20 de los Estatutos del BCE y del SEBC, el artículo 4.3 permite al Banco de España establecer también otros métodos operativos de control monetario, que podrán, incluso, imponer obligaciones a entidades o personas distintas de las entidades de crédito si mediar autorización expresa del gobierno o del Ministro de Economía y Hacienda.

El artículo 5, en fin, obliga al Banco a hacer públicos anualmente, y siempre que se produzcan cambios significativos, los objetivos generales de la política monetaria que establezca y los procedimientos de instrumentación previstos, y a informar a las Cortes y al gobierno de los objetivos y ejecución de la política monetaria, a cuyos efectos el Gobernador podrá ser llamado a las comisiones del Congreso y del Senado, y convocado para asistir a las reuniones del gobierno o de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

Del segundo bloque de normas del capítulo II, merecen destacarse las relativas a la política de tipo de cambio. De forma paralela a lo establecido por el Tratado de la Unión —según el cual (artículo 109) corresponde al Consejo de la Comunidad decidir sobre los tipos de cambio del ecu con otras monedas no comunitarias—, el artículo 6 del Proyecto atribuye al gobierno la competencia para fijar, previa consulta al Banco, el régimen de tipo de cambio y las paridades de la peseta con otras monedas, «que deberán ser compatibles con el objetivo de la estabilidad de los precios». El gobierno aquí, como el Consejo de la Comunidad allí, tienen, naturalmente, la última palabra si el tipo de cambio y el objetivo de estabilidad entran eventualmente en conflicto.

El artículo 8 mantiene en el Banco de España el Servicio de Tesorería del Estado (y de las comunidades autónomas que lo deseen), pero ahora con prohibición absoluta de otorgar financiación, tal y como exige el Tratado, prohibición de la que sólo se exceptúan las entidades de crédito públicas y los fondos de garantía de depósitos y los organismos financieros internacionales de naturaleza pública. Para ajustar a las reglas del Tratado la situación actual, la disposición transitoria 2.ª prevé la amortización en un plazo de cuarenta años del crédito singular de 1.156 miles de millones de pesetas en que quedó congelado desde el 31 de diciembre de 1989 el importe del recurso del Tesoro al Banco de España.

El artículo 9 mantiene en el Banco el servicio financiero de la deuda pública, pero establece, en congruencia con la prohibición de financiación del sector público, que el Banco no podrá adquirir directamente del emisor ninguna forma de deuda pública.

IV

El capítulo III, artículos 12 a 22, se ocupa de los órganos rectores del Banco y, pese a su extensión, es poco novedoso.

La estructura de gobierno no cambia demasiado, aunque varíen las denominaciones actuales, Consejo General y Consejo Ejecutivo, para dejar paso a las que utilizan el Tratado y los Estatutos del BCE y del SEBC, Consejo de Gobierno y Comité Ejecutivo. Del órgano superior desaparece el Director General de Presupuestos, cuyo lugar viene a ser ocupado por el Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sin otra justificación que la pura simetría. Se mantiene, en cambio, el Director General del Tesoro y Política Financiera, sin mayor justificación tampoco, ya que desde la promulgación de la Ley de Disciplina de las Entidades de Crédito perdió su condición de autoridad supervisora, única que podría justificar razonablemente su presencia en el nuevo diseño. No obstante, ambas autoridades carecerán de voto en cuestiones monetarias.

Los directores generales dejan también de ser consejeros, aunque asistirán al Consejo y al Comité con voz, pero sin voto.

De forma correlativa a lo que el artículo 109 B del Tratado dispone en orden a la posibilidad de que el Presidente del Consejo de la Comunidad y un miembro de la Comisión puedan participar, sin derecho a voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE, el artículo 15.4 del Proyecto dispone que el Ministro de Economía y Hacienda o el Secretario de Estado de Economía podrán asistir a las reuniones del Consejo cuando lo juzguen preciso a la vista de la especial transcendencia de las materias que vayan a considerarse, pudiendo, incluso, someter una moción a la deliberación del Consejo. Tanto en el plano comunitario como en el nacional estas previsiones, en principio lógicas, deberán ser utilizadas con exquisita discreción para no rozar con la prohibición de ejercer influencia que el Tratado establece (artículo 107: «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 BCE y de los Ban-

cos Centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones»).

El número de consejeros sigue siendo de seis, pero sólo dos (y no tres como ahora) formarán parte del órgano ejecutivo. Su mandato se amplía a ocho años, pero sin posibilidad de renovación, en la línea del artículo 11 de los Estatutos del BCE y del SEBC.

También varían los mandatos del Gobernador y el Subgobernador, de seis años ahora, sin posible renovación (el artículo 14.2 de los Estatutos del BCE y del SEBC impone un plazo no inferior a cinco años).

Se amplían también las incompatibilidades de los consejeros, extendiéndolas a toda actividad profesional relacionada con los mercados de valores o con instituciones financieras privadas (artículo 21), y se obliga a todos los miembros del Consejo de Gobierno, sin excepción, a abstenerse de adquirir o poseer bienes o derechos y de realizar cualesquiera actividades que puedan menoscabar su independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, producirles conflictos de intereses o permitirles la utilización de información privilegiada, a lo que se añade la prohibición, extensiva a sus cónyuges no separados e hijos dependientes, de adquirir acciones u otros valores similares emitidos por entidades de crédito o por entidades de sus grupos, u otras sometidas a la supervisión del Banco. A estos efectos, se les obliga a formular anualmente una declaración relativa a sus actividades y patrimonio, y a los de su cónyuge no separado e hijos dependientes, cuyos datos serán objeto de comprobación y verificación por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

Hasta aquí llegan, en apretado resumen, las novedades más significativas del Proyecto de Ley, que en estas páginas he pretendido, simplemente, presentar.