

NOTAS SOBRE LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE ESPAÑA DENTRO DEL SEBC Y SUS FUENTES NORMATIVAS

JESÚS LEGUINA VILLA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, EL TRATADO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y LA LEY DE AUTONOMÍA DEL BANCO DE ESPAÑA. III. LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE ESPAÑA: FUNCIONES, PODERES Y GARANTÍAS: A) Funciones del Banco de España: 1. *La participación en la definición y ejecución de la política monetaria de la Comunidad Europea.* 2. *La disciplina bancaria:* B) Los poderes del Banco de España: en particular, la potestad reglamentaria. C) Las garantías funcionales de la autonomía del Banco de España: 1. *La interdicción de instrucciones.* 2. *La prohibición de monetización del déficit público.*

I. INTRODUCCIÓN

La política monetaria se ocupa del control de los movimientos o variaciones en la cantidad y en el coste del dinero circulante en el sistema económico. Desde hace al menos dos décadas se ha ido imponiendo la convicción de que los objetivos macroeconómicos de crecimiento sostenido y pleno empleo están estrechamente vinculados a la obtención duradera de un valor monetario estable, dada la incidencia altamente negativa que, a medio y largo plazo, tiene la inflación sobre el conjunto de la economía. El ex-Gobernador del Banco de España, Luis Ángel ROJO, ha descrito esos efectos con palabras que merecen

ser recordadas: «La inflación entorpece la buena asignación de los recursos, distrae la atención de las actividades productivas hacia las especulativas, daña el ahorro y, en consecuencia, reduce y hace menos estables los ritmos de crecimiento y de generación de empleo a medio y largo plazo. La estabilidad de precios contribuye, por el contrario, al logro de un crecimiento más sano y sostenido; no hay, por tanto contradicción en la búsqueda simultánea de ambos objetivos. El riesgo de que la inflación haga efímero un proceso de expansión se ve, hoy día, acentuado por el importante papel desempeñado por los mercados financieros, potentes y rápidos en sus reacciones, que vigilan el comportamiento de los precios como uno de los criterios básicos en su enjuiciamiento de las diversas economías y que están dispuestos a castigarlas cuando advierten evoluciones que juzgan peligrosas. Así, los efectos negativos de la inflación sobre la estabilidad del crecimiento son más rápidos y adversos hoy que en el pasado: el esfuerzo voluntarista por alentar una expansión duradera aceptando una aceleración inflacionista carece de futuro en un mundo de mercados financieros altamente integrados» (1). La lucha contra la inflación es, por tanto, un compromiso previo que debe ser compartido por todos los componentes de la política económica general, cualquiera que sea su signo.

La reducción de la tasa de inflación y la estabilidad de los precios no pueden alcanzarse sólo con medidas de política monetaria, sino que deben ser el resultado de la acción conjunta de diferentes políticas económicas, entre ellas, de un modo destacado, la política presupuestaria, la política cambiaria y la liberalización de los mercados. Esta última sigue teniendo una importancia capital, pues las rigideces de que adolecen todavía ciertos mercados, aunque puedan tener favorables efectos redistributivos para ciertos sectores, provocan consecuencias perniciosas en el conjunto de la sociedad y en el funcionamiento del sistema económico general, ya que «esas rigideces aumentan los costes reales en la producción de los bienes y la prestación de los servicios correspondientes, reducen la inversión y el empleo, suponen un grave obstáculo a la moderación de los precios en las fases de descenso de la inflación e impulsan ésta al alza tan pronto como la economía se adentra en un período expansivo» (2).

Sin embargo, no cabe negar el papel destacado que en esa dirección ocupa la política monetaria *stricto sensu*, en la medida en que ésta

(1) *Discurso de presentación del Informe anual, pronunciado ante el Consejo de Gobierno del Banco de España, Madrid, junio 1995, pág. 4.*

(2) L.A. ROJO, op. cit. pág. 6.

opera sobre realidades especialmente implicadas en el logro del citado objetivo de estabilidad del valor de la moneda, como son la creación y circulación del dinero, la gestión del ahorro y del crédito y el sistema bancario. Para conseguir la meta final de la estabilidad del valor del dinero, la política monetaria se propone, sea la obtención de objetivos intermedios, sea el seguimiento periódico de objetivos directos de inflación, a cuyo servicio se instrumentan las medidas que operan sobre los diferentes agregados monetarios que determinan la cantidad de dinero circulante en el mercado.

Ahora bien, aun cuando en teoría no debería haber contradicción entre las medidas de política económica general, orientadas hacia el crecimiento sostenido, y las medidas de política monetaria, centradas en el control de la oferta monetaria y en la defensa del valor del dinero, la experiencia acredita que, en la práctica, el logro de ciertos objetivos económicos o sociales de alcance general o sectorial puede entrar en colisión insalvable con las metas y los instrumentos monetarios de control de la inflación, colisión que por lo general los gobiernos se han inclinado a resolver mediante el sacrificio de estos últimos en aras de los objetivos de política general a corto plazo.

Esta histórica situación de subordinación de la estabilidad monetaria a exigencias más inmediatas de política económica y social, que acrecienta las dificultades y hace virtualmente imposible la defensa del valor de la moneda, ha ido generando en los países de economía de mercado un amplio movimiento de opinión favorable a encomendar la conducción de la política monetaria a instituciones distanciadas de los avatares políticos del momento y de la toma de decisiones políticas generales, estableciendo así un marco jurídico que asegure que la política monetaria «quede al margen de las presiones procedentes de determinados intereses sectoriales, de las conveniencias derivadas de los ciclos electorales o de las oscilaciones de las corrientes de opinión que no siempre tienen suficientemente en cuenta las repercusiones en un horizonte a más largo plazo» (3).

El éxito espectacular alcanzado por esta opción institucional en los casos de la Reserva Federal norteamericana y del Bundesbank alemán (4) animó a otros muchos países a seguir el ejemplo, dotando a sus Ban-

(3) J.L. MALO DE MOLINA, Introducción al vol. colectivo «*La política monetaria y la inflación en España*», Servicio de Estudios del Banco de España, Alianza Editorial, Madrid 1997, pág. 26.

(4) Vid. M^a. A. ORRIOLS SALLÉS y J. ROCA SAGARRA, *Banco de España y estructura plural. Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1997.

cos centrales de un estatuto jurídico de autonomía o independencia que les permitiera llevar a cabo con eficacia durable una política orientada hacia la estabilidad de precios que, a su vez, influyera decisivamente en la adopción de comportamientos antiinflacionistas en todos los sectores y agentes, públicos y privados, del sistema económico. Con razón se ha dicho que «el diseño de una política económica independiente orientada explícitamente a combatir la inflación constituye una poderosa palanca para persuadir a los agentes económicos y sociales de las ventajas de la estabilidad de los precios y para influir en la formación de sus expectativas. Quizá uno de los resultados más visibles del nuevo esquema de política monetaria y que mayor influencia ha tenido en el delicado entramado de relaciones entre las instituciones encargadas de la política económica y los hábitos de conducta de los agentes económicos ha sido la asunción, al menos en el debate económico, de la importancia que tiene alcanzar bajas tasas de inflación» (5).

A escala europea, el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, significó la consagración definitiva de este nuevo modo de entender y practicar la política monetaria al fijar entre los objetivos de la nueva Unión Europea «el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado» (art. 2), a cuyo efecto «se crea un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo que actuarán dentro de los límites de las atribuciones que les confieren el presente Tratado y los Estatutos del SEBC y del BCE anejos» (art. 8 TCE, texto consolidado por el Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997) (6).

II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, EL TRATADO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y LA LEY DE AUTONOMÍA DEL BANCO DE ESPAÑA

A diferencia de lo que ocurre en algunos otros países de la Unión Europea (Alemania y Portugal, por ejemplo), la Constitución española de 1978 no contiene ninguna norma que prevea la existencia de un Banco central ni tampoco que se refiera expresamente a la política monetaria.

(5) J. L. MALO DE MOLINA, *La inflación y la política monetaria en España*, en el vol. colectivo, coordinado por J.M. SERRANO SANZ «La política monetaria y la inflación en España», Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1997, pags. 9-10.

(6) Vid. Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ, *La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El federalismo horizontal en el manejo de la moneda*, Rev. Estudios Políticos 90, 1995.

Sólo dentro del Capítulo III del Título I, relativo a los «principios rectores de la política social y económica», hay una referencia en el artículo 40.1 a «la estabilidad económica» en cuyo marco los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico, para una distribución de la renta regional y personal más equitativa y para llevar a cabo de manera especial una política orientada al pleno empleo. Junto a ello hay también una mención del «sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad» entre las materias que quedan reservadas a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.11^a).

Esta ausencia de reconocimiento constitucional del Banco de España (y de la atribución al mismo de la dirección o ejecución de la política monetaria en régimen de autonomía) suscitó la duda acerca de la constitucionalidad de la Ley reguladora de dicha autonomía (la Ley 13/1994, de 1 de junio), en la medida en que, no pareciendo que para justificar tal régimen de autonomía fuera bastante como soporte constitucional la genérica referencia a la estabilidad económica del art. 40.1 CE, la atribución exclusiva al Banco de España de la política monetaria parecería entrar en contradicción con el artículo 97 de la Constitución, que encomienda al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, sin excepción alguna. Dicho precepto constitucional impediría, según algunos, desapoderar al Gobierno de sectores o espacios concretos de la política interior, entre ellos la dirección de la política monetaria (hasta su traspaso al SEBC y al BCE, el 1 de enero de 1999, el Banco de España diseñó y ejecutó en exclusiva las medidas de política monetaria), máxime si tal desapoderamiento opera en favor de una entidad que carece de anclaje constitucional y de legitimidad democrática directa (7).

Sin entrar ahora en el examen de la cuestión más general acerca de la legitimidad constitucional de las llamadas «Administraciones independientes» (8) dentro de la cual se inscribe en su nivel más alto la

(7) Luis Alberto POMED entiende, sin embargo, que «la independencia reconocida al Banco de España por la Ley 13/1994 encuentra su lógico fundamento en el desempeño de una función constitucional, la salvaguardia de la estabilidad monetaria como parte integrante de la estabilidad económica, enunciada en el art. 40.1 de la Constitución como marco de realización del programa económico constitucional» (vid. su trabajo *Algunas reflexiones sobre los problemas actuales del Derecho público bancario en España*, RDBB 62, 1996, pág. 389, e *in extenso* su excelente monografía *Régimen jurídico del Banco de España*, Ed. Tecnos, Madrid 1996).

(8) Sobre las Administraciones independientes y los problemas de constitucionalidad que su existencia plantea, vid. A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones independientes*, Ed. Tecnos, Madrid 1995; E. DESDENTADO, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1999; J.M. SALA ARQUER, *El Estado neutral*.

autonomía del Banco central, hay que señalar que el alcance del art. 97 de la Constitución debe medirse, en todo caso, a la luz de lo dispuesto en el art. 93 del propio texto constitucional, según el cual «mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Al amparo de este precepto constitucional, la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, autorizó la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el día 7 de febrero de 1992, que instituye la Unión Económica y Monetaria entre los países miembros de la Comunidad Europea. En virtud de dicho Tratado, España, junto a los demás Estados miembros de la Comunidad Europea (con excepción, de momento, del Reino Unido y de Dinamarca), ha cedido a la Comunidad el ejercicio de las competencias nacionales en materia de política monetaria. Por ello se ha dicho con razón que «no estamos en presencia de una opción libre del legislador español, sino que éste, al aprobar la LABE, no ha hecho sino cumplir una función que le encomienda el art. 93 Const. En efecto, la transformación del Banco de España en Banco central independiente era una exigencia del TUE para poder avanzar en la senda de la UEM europea. Consecuentemente la promulgación de la LABE representa una garantía del cumplimiento del Tratado» (9). Baste recordar las decisiones básicas que el Tratado de Maastricht adoptó para hacer efectiva la cesión por los Estados miembros de su soberanía monetaria en favor de la Comunidad Europea:

1ª) El nuevo art. 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dispone, entre otros objetivos, que «la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una *unión económica y monetaria...*, un crecimiento armonioso y *no inflacionista...*» de todos los Estados miembros de la Comunidad Europea.

2ª) La coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros implica el establecimiento de una moneda única y la definición y aplicación de una política monetaria y de tipo de cambio asi-

Contribución al estudio de las Administraciones independientes, REDA 42, 1984; L. A. POMED SÁNCHEZ, *Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes*, RAP 132, 1993; E. GARCÍA LLOVET, *Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho*, RAP 131; M.J. ALONSO MAS, *La dirección de la política monetaria por el Banco de España*, RDBB 67, 1997; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *Cuestiones jurídicas sobre el euro*, RVAP 53 (II) 1999.

(9) L.A. POMED SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del Banco de España*, cit. pág. 272.

mismo única cuyo objetivo primordial es el mantenimiento de la estabilidad de precios en la Comunidad (art. 4 TCE).

3ª) La definición y ejecución de dicha política monetaria de la Comunidad será función exclusiva del Sistema Europeo de Bancos Centrales, integrado por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales Nacionales (arts. 4 A y 105.2 del Tratado y arts. 1 y 3 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo), cuyo objetivo principal será mantener la estabilidad de precios (art. 105.1 TCE).

Siguiendo en lo sustancial las recomendaciones del Plan Delors, aprobado en la cumbre de Madrid de 1989, aunque con mayor rigidez en la fijación de los plazos, el Tratado de Maastricht dividió el proceso de realización de la Unión Europea y Monetaria en tres fases. La primera fase, que el Tratado no menciona expresamente, se inició el 1 de julio de 1990 con la entrada en vigor de la Directiva 88/361, de 24 de junio de 1988, sobre libertad de mercado de capitales, y concluyó el 31 de diciembre de 1993. Durante esa etapa se suprimieron todas las limitaciones a los movimientos de capitales y todas las restricciones sobre los pagos entre Estados (art. 73 TCE) y se produjeron importantes progresos en la convergencia económica y monetaria de los Estados miembros mediante la adopción de programas plurianuales orientados a la estabilidad de los precios y a la solidez de las finanzas públicas (art. 116 TCE).

La segunda fase se inició el 1 de enero de 1994. En ella entró en funcionamiento el Instituto Monetario Europeo, integrado por los Gobernadores de los Bancos centrales nacionales más un Presidente nombrado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros. Su misión consistió en reforzar la cooperación entre los Bancos centrales nacionales y la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros, supervisar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo y, en general, preparar la tercera y definitiva fase de la Unión Económica y Monetaria. Según lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 121 (antiguo art. 1093) del Tratado, «si al final del año 1997 no se hubiere establecido la fecha para el comienzo de la tercera fase, ésta comenzará el 1 de enero de 1999», momento a partir del cual el SEBC y el BCE asumieron efectivamente «el pleno ejercicio» de sus funciones y competencias (art. 123.1 TCE). Para que ello tuviera lugar, el Consejo hubo de evaluar si cada Estado miembro cumplía las condiciones necesarias o se ajustaba a los criterios de convergencia previstos para la adopción de una moneda única y si una mayoría de Estados miembros satisfacía o no esas mismas condiciones. De

acuerdo con lo señalado en el citado art. 121 TCE y en los Protocolos que lo desarrollan, los criterios de convergencia que han abierto el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, previo examen e informe del IME y de la Comisión, fueron los siguientes:

1º) *La convergencia legal*: consistente en la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro, incluidos los Estatutos de su Banco central, con los artículos 108 y 109 del Tratado y con los Estatutos del SEBC.

2º) *La estabilidad de precios*: entendiéndose por tal un comportamiento de precios sostenible y una tasa promedio de inflación que, según el IPC del último año antes del examen, no exceda en más de un 1,5 por 100 la de los tres Estados miembros con índices de precios más bajos.

3º) *La disciplina presupuestaria*: entendida como situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, esto es, que el volumen de endeudamiento neto del conjunto de las Administraciones Públicas no exceda del 3 por 100 del PIB, y que la Deuda Pública en circulación no supere el 60 por 100 de dicho PIB.

4º) *La estabilidad del tipo de cambio de la moneda dentro del Sistema Monetario Europeo*: en el sentido de que dicho tipo de cambio se haya mantenido dentro de los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo del Tipo de Cambio del Sistema Monetario Europeo durante los dos años anteriores al examen, sin que en ese mismo tiempo se haya devaluado, por iniciativa propia, el tipo central bilateral de la moneda respecto de la de ningún otro Estado miembro.

5º) *La convergencia de los tipos de interés a largo plazo*: entendida en el sentido de que dicho nivel no haya excedido en el año anterior al examen en más de un 2 por 100 el de los tres Estados miembros con mayor estabilidad de precios.

Debe tenerse en cuenta, por último, que, según se declara en el *Protocolo sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria*, con independencia de si cumplían o no las condiciones para la adopción de una moneda única, todos los Estados miembros aceptaban el carácter irreversible de la unión económica y monetaria, sin que ninguno se reserve el derecho de veto para impedir a los demás el acceso a la tercera fase, comprometiéndose a tal efecto a ultimar a lo largo de 1998 los trabajos preparatorios con el fin de que «la Comunidad pase irrevocablemente a la tercera fase el 1 de enero de 1999 y que el BCE y el SEBC empiecen a funcionar plenamente a partir de esa fecha».

Por Decisión 89/317/CE, de 3 de mayo de 1998, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno entendió que 11 Estados miembros —

entre ellos, España— cumplían todas las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única; posteriormente, por Decisión 2000/427/CE, Grecia pasó a engrosar esa lista, a partir del 1 de enero de 2001, completándose así el actual número de 12 países que integran el Eurosistema.

Volviendo ahora la atención al criterio de convergencia legal, el art. 109 del Tratado declara que «a más tardar en la fecha de constitución del SEBC, cada uno de los Estados miembros velará por que su legislación nacional, incluidos los Estatutos de su banco central, nacional, sea compatible con el presente Tratado y con los Estatutos del SEBC». Ello significa que, en rigor, la autonomía de los Bancos centrales nacionales no era plenamente exigible hasta el comienzo de la tercera fase de la unión monetaria, es decir, a partir del 1 de enero de 1999.

No debe olvidarse, sin embargo, que otros preceptos del Tratado obligaban a todos los Estados miembros a adaptar sus respectivas legislaciones a los mandatos y prohibiciones de la nueva Unión Económica y Monetaria, y de modo singular debe tenerse en cuenta que el art. 116 en su apartado 5 dispone textualmente que «durante la segunda fase, cada Estado miembro iniciará en la forma pertinente el proceso que llevará a la independencia de su banco central, con arreglo a las disposiciones del artículo 109».

A este mandato del Tratado dio cumplimiento la Ley de Autonomía del Banco de España de 1994 (LBE), vista la manifiesta inadecuación de la entonces vigente Ley de Órganos Rectores del Banco de España (Ley 30/1980, de 21 de julio) a las exigencias de la nueva unión monetaria europea, y ello pese al notable avance en el régimen de autonomía que dicha Ley supuso respecto del modelo consagrado por el Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización del Banco de España, que configuraba al banco emisor como un apéndice directo del Gobierno, íntegramente subordinado a sus directrices y mandatos. Pero la LBE no se limitó a iniciar el proceso de autonomía del Banco de España, sino que deliberadamente quiso completarlo desde el comienzo mismo de la segunda etapa de la integración monetaria. Para el legislador español ganar ese tiempo era la opción, según se declara en la Exposición de Motivos de la Ley, «más congruente con el espíritu del propio Tratado, con el esfuerzo de convergencia de los Estados miembros necesario para su plena entrada en vigor, con las posiciones defendidas por España a lo largo de la Conferencia intergubernamental en que aquél se fraguó y, en fin, con la actitud de España en la puesta en práctica de disposiciones prove-

nientes de la Comunidad Europea» (10). Por ello, una buena parte de los preceptos de la Ley fueron simple transposición de correlativos textos del Tratado o de los Estatutos del SEBC y del BCE, lo que no evitaba, sin embargo, que hubiera de sufrir adaptaciones ulteriores con vistas a la puesta en funcionamiento de estos dos organismos comunitarios y a la integración plena en ellos del Banco de España. Una primera adaptación, orientada al reforzamiento del estatuto de independencia de los órganos rectores del Banco, se produjo con ocasión de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuya Disposición Adicional vigesimocuarta aumentó la duración del mandato de los Consejeros no natos hasta 6 años (frente a los 4 años de texto original que se consideraban insuficientes para preservar la independencia de aquellos), al tiempo que limitó el derecho de voto de los miembros natos del Consejo de Gobierno. La última y más importante adaptación se produjo por la Ley 12/1998, de 28 de abril, que modifica la LABE en todo lo necesario para asegurar la plena integración del Banco de España en el SEBC, «reconociendo las potestades del BCE en la definición de la política monetaria del área del euro —y su ejecución por el Banco de España—, y las facultades de la Comunidad Europea en relación con la política de tipo de cambio» (Exposición de Motivos).

III. LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE ESPAÑA: FUNCIONES, PODERES Y GARANTÍAS

A) Funciones del Banco de España

1. La participación en la definición y ejecución de la política monetaria de la Comunidad Europea

El art. 105 TCE atribuye al SEBC, regido por los órganos rectores del BCE (art. 8 Estatutos) la función básica de «definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad» con la finalidad primordial de mantener la estabilidad de los precios. De acuerdo con ello, el art. 7 LABE encomienda al Banco de España, en cuanto miembro del SEBC, la tarea de participar en la definición y ejecución de dicha política monetaria, orientada siempre al mantenimiento de la estabilidad de precios.

(10) Vid. Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La posición jurídica del Banco de España en el sistema europeo de Bancos centrales*, Ed. Cívitas, Madrid 2000, págs. 60-64.

Ello no significa, sin embargo, que el Banco haya de actuar aisladamente y sin conexión alguna con la política económica general cuya dirección corresponde al Gobierno. Al contrario, la Ley dispone, como también lo hace el Tratado respecto del SEBC en el art. 105.1, que el Banco de España en el cumplimiento de sus funciones monetarias «apoyará la política económica general del Gobierno». Pero dicho apoyo debe prestarse, advierte el precepto legal, sin perjuicio del objetivo esencial de la estabilidad de los precios. Quiere decirse con ello que la necesaria coordinación entre ambas políticas no debe poner en peligro aquel objetivo primordial, o dicho de otro modo, que el apoyo debe ser recíproco y que los Gobiernos del área del euro no deben olvidarse de la estabilidad de los precios a la hora de diseñar sus políticas sectoriales, de modo especial la política presupuestaria, evitando así cargar sobre la política monetaria diseñada por el SEBC y el BCE responsabilidades excesivas, que éste ni debe ni puede asumir. Se pone así de manifiesto «la necesidad de que los órganos rectores del SEBC y los responsables económicos pertenecientes al área del euro mantengan un diálogo fluido» con el propósito de que «se informen mutuamente de cuáles son las orientaciones generales de la política monetaria y de la política económica, con objeto de coordinar adecuadamente sus actuaciones hacia la consecución de un crecimiento económico sostenido en condiciones de estabilidad de precios en el conjunto del área» (11). Como advierte con razón MALO DE MOLINA, «la política monetaria no puede, aunque quiera, cargar con los pecados de los demás. Una cosa es no acomodar las expansiones fiscales y salariales, cuando éstas se producen, y otra muy distinta tratar de compensarlas con una sobrereacción restrictiva. Mientras lo primero está completamente justificado y es, incluso, imprescindible para minimizar los posibles daños, lo segundo obedece a una concepción que exagera la potencia de los instrumentos de política monetaria y que puede agravar las distorsiones creadas, pues muy probablemente añade recesión y paro sin frenar el alza de los precios y a la vez contribuye, sin quererlo, a que los demás componentes de la política económica se desentiendan de la labor antiinflacionista» (12). Pues, en definitiva, «las estrategias monetarias ... son tanto más eficaces cuanto más arropada se vea la estabilidad de precios por el resto de las políticas económicas

(11) José VIÑALS, *El marco general de la política monetaria única: racionalidad, consecuencias y cuestiones pendientes*, Banco de España, Servicio de Estudios, DT núm. 9.907, 1999, págs. 28-29.

(12) J.L. MALO DE MOLINA, *La inflación y la política monetaria en España*, cit. pág. 9.

y cuanto más arraigado esté en la sociedad el convencimiento de que mantener la estabilidad de precios resulta indispensable para alcanzar un crecimiento económico sostenido» (13).

Debe haber, por tanto, una estrecha colaboración entre el Gobierno y el Banco de España en el diseño y sostenimiento de sus respectivas políticas y funciones. A ese mismo propósito responden los mecanismos de relación permanente que la Ley ha previsto para facilitar la colaboración, sin mengua de la necesaria independencia del Banco y en el contexto de un razonable equilibrio institucional entre ambas manifestaciones del poder de dirección gubernamental. Cabe destacar los siguientes:

a) El deber del Banco de informar regularmente a las Cortes Generales y al Gobierno de los objetivos y ejecución de la política monetaria, sin perjuicio de su independencia, garantizada por el art. 108 TCE, y de las reglas sobre secreto profesional del propio Banco de España y del BCE (arts. 10.1 y 6 LBE y art. 38 ESEBC y BCE).

b) La presencia en el Consejo de Gobierno del Banco, como miembros natos, del Director General del Tesoro y Política Financiera y del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, con voz pero sin voto cuando el Consejo se pronuncie sobre asuntos referentes a materias de política monetaria en sentido estricto, así como a la política cambiaria y a los medios y sistemas de pagos sobre cuestiones que resulten de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales, (art. 20.3 LBE, en la redacción dada por la Ley 66/1997).

c) La asistencia voluntaria del Ministro de Economía y Hacienda o del Secretario de Estado de Economía y Hacienda, con voz y sin voto, a las reuniones del Consejo de Gobierno del Banco «cuando lo juzguen preciso a la vista de la especial transcendencia de las materias que vayan a considerarse», pudiendo asimismo someter mociones a la deliberación del Consejo de Gobierno (arts. 20.4 LBE)

d) La asistencia del Gobernador del Banco tanto a las reuniones del Consejo de Ministros y de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, cuando sea convocado para informar sobre los objetivos y ejecución de la política monetaria y, en su caso, sobre los obstáculos que dificultan a ésta el mantenimiento de la estabilidad de precios (art. 10.2 LBE), como también a las del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas para informar asimismo en rela-

(13) José VIÑALS, *La inflación, sus costes y la política monetaria*, en el vol. colectivo, coordinado por J.M. SERRANO SANZ, «La política monetaria y la inflación en España», Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid 1997, pág. 29.

ción con la política monetaria, los mercados financieros, el sistema crediticio u otras materias relevantes de la competencia del Banco (art. 10.3. LABE).

e) Finalmente, la asistencia del Gobernador, con idéntica finalidad informativa, a las Comisiones del Congreso de los Diputados o del Senado o mixtas de ambas Cámaras (art. 10.2 LABE) cuando sea convocado al efecto conforme a lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras (art. 10.2 LABE).

La formulación de la política monetaria de la Comunidad Europea corresponde al Consejo de Gobierno del BCE, que toma también las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el SEBC. Estas decisiones se instrumentan por el Comité Ejecutivo del BCE impartiendo instrucciones a los Bancos centrales nacionales para que éstos ejecuten las operaciones que corresponden a las funciones del SEBC (art. 12 ESEBC).

De acuerdo con ello y teniendo en cuenta los principios generales y los instrumentos establecidos por el BCE, el art. 9 LABE autoriza al Banco de España para realizar las operaciones financieras que considere más adecuadas a los objetivos señalados por el SEBC, mencionando en particular, dos instrumentos de ejecución: 1) Las operaciones de mercado abierto y de crédito, esto es, la actuación en los mercados financieros mediante operaciones de compraventa o de préstamos de valores y otros instrumentos financieros o mediante operaciones de crédito con entidades de crédito y demás participantes en el mercado (art. 9.1. LABE); y 2) el mantenimiento de los fondos inmovilizados a las entidades financieras, derivados del establecimiento del coeficiente de caja o de reservas mínimas impuesto por el BCE conforme al art. 19 ESEBC.

2. La disciplina bancaria

Junto a la participación en el diseño e instrumentación de la política monetaria de la Comunidad Europea, la Ley de Autonomía sigue encomendando al Banco de España la tradicional función de ordenación y disciplina de las entidades de crédito, dada su naturaleza de Banco de bancos y de prestamista de última instancia. Esta función, aun estando estrechamente relacionada con la definición y ejecución de la política monetaria, no es, sin embargo, común a todos los bancos centrales nacionales de la Comunidad Europea. Ello explica que tal función haya quedado fuera del ámbito de actividades del SEBC, el

cual, según los arts. 105.5 TCE y 3.3 ESEBC, se limitará a contribuir a «la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero». Con todo, no hay que descartar que en un futuro no lejano, cuando el área de los países del euro se haya consolidado, en un contexto de plena libertad de movimiento de capitales, el BCE asuma también, en solitario o en colaboración con otros órganos comunitarios, tareas de aseguramiento de la solvencia del sistema financiero y control de la legalidad de la actividad bancaria en el seno de la Comunidad Europea. Esta posibilidad está prevista por el propio Tratado en el apartado 6 del art. 105, que autoriza al Consejo para que, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, pueda encomendar al BCE «tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros».

Hasta que ello tenga lugar, el Banco de España, según lo dispuesto en el art. 7.6. LABE, seguirá ejerciendo las competencias de disciplina bancaria que le reconocen la vigente Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito y normas complementarias. Competencias que «no se considerarán parte de las funciones del SEBC», según reza el art. 14.4 ESEBC y BCE, pero cuya compatibilidad con el mismo se reconoce expresamente, salvo que el Consejo de Gobierno del BCE decidiera lo contrario en el futuro, por mayoría cualificada, por entender que tales funciones de disciplina financiera «interfieren en los objetivos y tareas del SEBC».

B) Los poderes del Banco de España: en particular, la potestad reglamentaria

El Banco de España es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia que, como regla general, se sujeta en su actuación al ordenamiento jurídico-privado, salvo en lo que atañe al ejercicio de las potestades administrativas que las leyes le confieren para el mejor desempeño de sus funciones públicas, en cuyo caso, según dispone el art. 1 LABE, le son aplicables las normas de Derecho administrativo que se contienen en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La LABE establece, sin embargo, una distinción fundamental según que la actividad desarrollada por el Banco en el ejercicio de tales

potestades públicas se refiera o no a materias de política monetaria en sentido estricto. En el primer caso, que es el que propugna y legitima, según el Tratado de la Unión Económica y Monetaria, la independencia de los Bancos centrales nacionales, el régimen de actuación autónoma del Banco de España respecto de la Administración General del Estado (art. 1.1) es incondicionado, y por ello los actos administrativos que dicte en cumplimiento de sus funciones monetarias ponen fin a la vía administrativa y sólo cabe frente a ellos la impugnación judicial ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (art. 2.1 y 3). Por el contrario, la actividad administrativa que el Banco lleve a cabo en cumplimiento de otras funciones públicas distintas de la política monetaria y ajenas, por tanto, a las exigencias de independencia que impone el Tratado (singularmente, los actos de ordenación y disciplina bancaria) no agotan la vía administrativa y son susceptibles de recurso de alzada ante el Ministerio de Economía (art. 2.3).

Esta duplicidad funcional se refleja también, incluso con mayor intensidad, en la capacidad normativa del Banco. Del mismo modo que el art. 110 TCE reconoce al BCE una amplia potestad normativa directa, no mediatizada por ningún otro órgano de la Comunidad, cuyos reglamentos tienen alcance general y son obligatorios y directamente aplicables en todos los Estados miembros del área del euro, la LBE atribuye al Banco de España la potestad de aprobar los reglamentos que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones. Pero aquí también la Ley establece una importante distinción en función de la materia sobre la que versen tales reglamentos. Si se dictan para la instrumentación de la política monetaria o para regular materias relativas a la emisión de billetes o de moneda metálica, reciben el nombre de «Circulares monetarias»; en tanto que si se refieren al desenvolvimiento de las demás funciones que las leyes encomiendan al Banco se aprueban bajo el nombre de «Circulares» (art. 3.1 LBE).

Con independencia de su equívoca denominación (que remite a momentos pretéritos en los que, efectivamente, las circulares del Banco de España carecían de valor normativo *ad extra* y de las que queda hoy una expresión residual en las llamadas «circulares internas» a que se refiere el art. 6.1 del Reglamento Interno del Banco), ambos tipos de disposiciones —las Circulares y las Circulares monetarias— son auténticas normas jurídicas vinculantes para terceros y, en cuanto tales, han de ser publicadas en el B.O.E., entran en vigor de acuerdo con las reglas señaladas al efecto en el Código Civil y pueden ser impugnadas directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (art. 3.2 LBE y Disposición Adicional 4ª.1 de la LJCA).

Antes incluso de la aprobación de su Ley de Autonomía de 1994, el Tribunal Constitucional ya había declarado la conformidad del poder normativo del Banco de España con el art. 97 de la Constitución que, en el ámbito del poder ejecutivo del Estado, atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno. La STC 135/1992, de 5 de octubre, declara, en efecto, que «el art. 97 de la Constitución no puede entenderse con un criterio estricto, al pie de la letra, sin limitar la advocación del titular a un órgano colegiado específico, el Consejo de Ministros, sino también a estos que lo componen y a instituciones como el Banco de España, asesor de aquél y ejecutar de su política monetaria y crediticia ...». Y ello porque «el Banco de España forma parte de la Administración del Estado en su vertiente institucional o indirecta, y es la primera autoridad monetaria a quien corresponden las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro, para lo cual se le dota de las simétricas potestades, entre las cuales deben destacarse la reglamentaria y la sancionadora...».

Pero la Ley de Autonomía no se limita sólo a reconocer ese poder normativo del Banco, sino que además dispone que la aprobación de «Circulares monetarias» no necesitará de ninguna habilitación normativa expresa, ni del legislador ni del Gobierno, puesto que tales normas reglamentarias forman parte del «ámbito de absoluta autonomía» del Banco, como así lo ha reconocido el Consejo de Estado al evacuar la consulta sobre la primera circular monetaria aprobada por el Banco tras la Ley de Autonomía (14). Se trata, por tanto, de una potestad normativa que el Banco de España ejerce con carácter exclusivo, lo que justifica que sea el propio Gobernador del Banco de España quien remita directamente al Consejo de Estado el expediente sometido a consulta, sin la intermediación de ningún Departamento ministerial; y también con carácter excluyente de interferencias o mediatizaciones de cualquier otro poder normativo del Estado, en coherencia con el nivel de independencia que el Tratado de la Unión Europea otorga al BCE y que, por tanto, exige también a los Bancos centrales nacionales que se han integrado en el SEBC (15).

(14) DCE n.º 2.458/94.

(15) Comparto en tal sentido la opinión de GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La posición jurídica del Banco de España*, cit. para quien «la autonomía que otorgan el Tratado y los Estatutos al Banco de España, ya no sólo respecto al Gobierno, sino también de las Cámaras Parlamentarias, expande también su fuerza al ejercicio de las potestades normativas por los integrantes del Sistema Europeo hasta incorporar en el Derecho español una especialidad en el sistema de fuentes semejante, en su dinámica, a la reserva de determinadas materias al reglamento que contiene la Constitución francesa de 1958

C) *Las garantías funcionales de la autonomía del Banco de España*

Junto a la regulación de los poderes y funciones que se atribuyen al Banco de España, la LBE incorpora un nutrido elenco de garantías que se estiman indispensables para preservar su independencia en el desempeño de aquéllos. Algunas de tales garantías ya han sido mencionadas. Otras quedarán fuera de estas notas porque no plantean problemas específicos desde el ángulo de las actividades monetarias del Banco: son las que podríamos calificar como «garantías estructurales», que se refieren tanto al nombramiento, inamovilidad y cese de los titulares de los órganos rectores (Gobernador y Consejeros no natos, en particular), el régimen de incompatibilidades y la administración «ciega» de su patrimonio mobiliario, como a la autonomía patrimonial y presupuestaria y a su relación con los Tribunales de Justicia.

Las garantías funcionales de la autonomía del Banco son aquéllas que guardan una relación más estrecha con el cometido esencial del Banco consistente en participar dentro del SEBC en la definición y ejecución de una política monetaria orientada siempre al logro primordial de la estabilidad de precios. Tales garantías se instrumentan básicamente en dos prohibiciones: 1) la prohibición de instrucciones; y 2) la prohibición de monetización del déficit público.

1. La interdicción de instrucciones

La genérica proclamación de la autonomía del Banco de España que se contiene en el art. 1.1 LBE («en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines actuará con autonomía respecto de la Administración General del Estado») se concreta en el art. 7.4 mediante una rotunda norma prohibitiva, referida al ámbito de las funciones

(...). Así, resulta que las materias relacionadas con la política monetaria que pueda llegar a regular, mediante Circulares monetarias, el Banco de España estarán vedadas, no sólo a la potestad reglamentaria del Gobierno, sino también a las leyes formales del Parlamento. Esto es, de la integración de España en la Unión Monetaria ha resultado la definición de un ámbito eventualmente propio y reservado a las Circulares monetarias del Banco de España y que escapa a la competencia del Parlamento, de suerte que, si éste, o el Gobierno, llegasen a dictar alguna norma con rango formal de ley o meramente reglamentaria que ordenase la política monetaria, en virtud de las estipulaciones del Tratado y de los artículos de los Estatutos, sobre ellas se impondrían las Circulares del Banco de España» (págs. 195-196). Vid. también el trabajo de María José TRUILLO, *La potestad normativa del Banco de España. El régimen dual establecido en la Ley de Autonomía*, Servicios Jurídicos, Banco de España, Madrid 1995.

monetarias que corresponden al SEBC del que es parte integrante el Banco de España: «ni el Gobierno ni ningún otro órgano nacional o comunitario podrán dar instrucciones al Banco de España, ni éste podrá recabarlas o aceptarlas». Las únicas instrucciones que obligan al Banco de España son las que emanen del BCE (art. 1.3 LABE).

Con una formulación más sintética y concisa, el precepto de la Ley española es en lo esencial correlativo del art. 108 del TCE, cuyo tenor es todavía, si cabe, más expresivo del riguroso alcance de la prohibición, que equipara el SEBC con la Comisión Europea (respecto de la cual el art. 213.2 del propio Tratado recoge análoga prohibición) y que viene a coronar como clave de bóveda el régimen de completa independencia funcional en que ha de operar aquél. Dice así el citado precepto (y el correlativo art. 7 ESEBC): «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones».

La Comisión Europea, en su «Informe sobre la Convergencia de la Unión Europea en 1996» dio un alcance muy amplio al contenido de la prohibición, entendiéndolo que se incluyen dentro de ella cualesquiera normas o actos que interfieran directa o indirectamente en las decisiones del Banco central o que impliquen cualquier tipo de subordinación de éste, como, por ejemplo, el derecho a participar en las votaciones de sus órganos de gobierno o el derecho a autorizar, suspender o controlar la legalidad de las disposiciones o resoluciones aprobadas por aquél.

Por otro lado, aunque la interdicción de solicitar o recibir instrucciones queda limitada al ámbito estricto de la política monetaria, debe tenerse en cuenta que tanto el SBEC como el Banco de España, en cuanto Banco central nacional participe en dicho sistema, ejercen otras funciones directamente vinculadas a dicho ámbito de actuación monetaria, como son, en concreto, la participación en las decisiones de la política cambiaria y el sistema de pagos. De ahí que, con buen criterio, la Ley 12/1998, de 28 de abril, de modificación parcial de la LABE haya extendido a estos dos campos de actuación del Banco la interdic-

ción de recibir y recabar instrucciones, pero puntualizando que la extensión de la prohibición tendrá lugar en estos casos sólo cuando el Banco «se pronuncie sobre cuestiones que resulten de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales» (art. 7.4 LABE).

2. La prohibición de monetización del déficit público

El superávit de la balanza de pagos y el déficit del sector público son dos circunstancias que en lenguaje económico se conocen como «factores autónomos generadores de liquidez» que pueden obligar a la autoridad monetaria a «aumentar la cantidad de dinero hasta niveles que hacen imposible la estabilidad de precios» (16). Tal ha sido la práctica habitual en casi todos los países de nuestro entorno, y también, desde luego, en España. La inyección de dinero en el sistema como medio ordinario de financiación presupuestaria es, en efecto, una peligrosa fuente de inflación que resulta rigurosamente incompatible con una política de estabilidad de precios como la que se propone mantener la Comunidad Europea. Por ello, entre los preceptos básicos que definen y regulan la política económica de la Comunidad Europea ocupan un lugar central los arts. 101 y 102 TCE que establecen una triple prohibición, relativa a: 1) la autorización de descubiertos o la concesión de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales nacionales en favor de instituciones u organismos comunitarios o de Gobiernos, instituciones, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros; 2) la adquisición directa a tales organismos de instrumentos de deuda por el BCE y los bancos centrales nacionales; y 3) el acceso privilegiado a las entidades financieras por parte de esos mismos organismos públicos de la Comunidad o de los Estados miembros.

La importancia de esta garantía funcional es tanta que la Exposición de Motivos de la LABE la sitúa a la cabeza de todas las que configuran el régimen de autonomía del Banco de España: «La autonomía de nuestro Banco central exige, en primer término, que el Tesoro público no pueda incurrir en descubiertos en su cuenta del Banco de España, ni siquiera de carácter transitorio, porque al hacerlo privaría a éste de la iniciativa en el proceso de creación monetaria». Las prohibiciones del TCE que se acaban de enunciar han sido así incorporadas en

(16) Eugenio DOMINGO SOLANS, *La inflación*, Rev. Instituto de Estudios Económicos, núms. 1 y 2/1995, pág. 10.

términos similares por los arts. 13.2 y 14.2 LABE. No obstante, la Ley deja fuera de la prohibición a:

— las entidades de crédito públicas, que podrán seguir recibiendo liquidez del Banco de España, siempre que ello no implique trato de favor alguno y se efectúe en las mismas condiciones que a las entidades de crédito privadas (como lo autoriza el art. 104.2 del Tratado).

— los Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito, cuya existencia ha probado sobradamente su utilidad para hacer frente a situaciones de crisis bancarias.

— la financiación por el Banco de España de obligaciones que incumban al Estado con respecto al Fondo Monetario Internacional, o que resulten de la aplicación del mecanismo de apoyo financiero a medio plazo de la Comunidad Europea.

La prohibición de monetización del déficit público no impide, como es natural, que el Banco de España pueda seguir prestando el servicio de tesorería al Estado y a las Comunidades Autónomas que lo soliciten, «llevando y manteniendo las cuentas, en pesetas o en divisas, que sean necesarias, realizando por su cuenta ingresos y pagos y, en general, desarrollando cualquier otra actividad bancaria, tanto en el interior como en el exterior» (art. 13.1 LABE). Ni tampoco excluye que el Banco pueda prestar el servicio financiero de la Deuda Pública de esas mismas Administraciones territoriales, «contribuyendo con sus medios técnicos a facilitar los procedimientos de emisión, amortización y, en general, gestión de aquélla». A cuyo efecto, el Banco de España puede ser titular de cuentas y entidad gestora del Mercado de Deuda Pública, así como abrir, en los términos pactados con el ente emisor, cuentas de valores donde los suscriptores de Deuda Pública puedan mantenerla directamente anotada (art. 14.1 y 3 LABE).

Además de gestionar la Central de Anotaciones, como organismo rector del Mercado de Deuda Pública en Anotaciones, según dispone el art. 57 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, el Banco de España puede operar también, como ya se ha visto, en el mercado secundario de valores, en las mismas condiciones que los demás agentes financieros, siempre que ello sea necesario para desarrollar la política monetaria más conveniente en cada momento conforme a los objetivos programados. El único límite a éstas y a todas las demás operaciones del Banco que se acaban de mencionar es que se respete en todo caso la prohibición de monetización del déficit público.