

EL BANCO DE ESPAÑA Y LAS CAJAS DE AHORRO

Por

CARLOS CARRASCO CANALS

Profesor Titular de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración
Universidad Complutense

SUMARIO: Introducción.—1. El Banco de España y las Cajas de Ahorro en la Ordenación del Crédito y la Banca.—2. Las competencias del Banco de España y el régimen sancionador de las Entidades de Crédito.—3. Competencias normativas del Banco de España: las Circulares y otras normas.

INTRODUCCIÓN

Las facultades del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro se diversifican en varios aspectos, desde la intervención en sus cargos más significativos, lo que comúnmente se conoce con el nombre de «Altos Cargos», a la dirección como función en su significación específica de responsabilidad e impulsión de gestión y administración calificada de «alta dirección».

Es decir, subjetiva y objetivamente ejerce el Banco oficial una serie de atribuciones, en materia monetaria y de crédito, como agente ejecutor del Gobierno, que con el Departamento competente en esta materia, el Ministerio de Economía y Hacienda, desempeña su misión con el objetivo de favorecer los intereses generales.

Las funciones directivas y ejecutivas del Banco de España, desde la Ley 2/1962, de 14 de abril (1), de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, se transforman, en relación con las Cajas de Ahorro, y estas entidades se reorganizan, reforman y amplían (2).

Resulta inoperante el estudio pormenorizado de una evolución y trayectoria histórica, remontándonos a épocas pretéritas, pero es

(1) El amplio Preámbulo de la Ley explica la evolución experimentada hasta el momento por el Banco de España, su significación a lo largo del siglo pasado y la necesidad de emprender su reforma, fruto de la experiencia. Se afirma en dicha introducción legal: «No sería completa la reforma si no se aprovechara para vivificar las Cajas de Ahorro y utilizar mejor sus cuantiosos recursos, su extensa red de sucursales y sus altruistas finalidades para fomentar y auxiliar las inversiones.»

(2) Vid. la Base 5.ª, referida a las Cajas de Ahorro y Cajas Rurales, que determina en su epígrafe general: «Las Cajas de Ahorro serán reorganizadas en cuanto al superior órgano de control de las mismas y a sus operaciones...»

muy operativo este análisis si se hace desde un pasado inmediato, pues el examen de dos o tres decenas de años nos va a servir no sólo para justificar la realidad actual, sino para comprender la transición operada en este orden económico-financiero.

Partir de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca es un hito inicial convenido, aunque dicha disposición se sitúa en el régimen político y económico anterior. En 1962 estamos en una época de autoritarismo político y desarrollo económico, mediante planes económico-sociales; sin embargo, su vigencia nos determina a no prescindir de este evento normativo, que en su momento significa superación de anteriores estructuras, la Ley de 1946 de Ordenación Bancaria, y la transformación de instituciones como el Banco de España y las Cajas de Ahorro.

Por ello, este primer jalón en la evolución de la intervención del Banco de España en las Cajas de Ahorro debe ser analizado, pues es hipótesis de un posterior desenvolvimiento, cada vez más acelerado, constatado por la simple lectura de las recopilaciones *ad hoc*, de la normativa motorizada cotidianamente, norma de obligado cumplimiento y a la vez de obligada actualización (3).

Es importante actualizar la legislación, tanto la normativa general como la autonómica, en sus más variadas formulaciones, desde normas de rango o desarrollo constitucional hasta una normación menor, e importante a nuestros efectos, de Circulares, Oficios y Cartas-Circulares del Banco de España, con incidencia notoria no sólo en las relaciones Banco de España/Cajas de Ahorro, regladas por las mismas, sino en el funcionamiento, administración y gestión de su intermediación financiera.

Paradójicamente, este esfuerzo puede resultar baldío y un bien jurídicamente mostrenco, pues todas las referencias normativas quedan obsoletas, o son derogadas con excesiva frecuencia. Además, el mundo de la legislación financiera, intrincado por naturaleza, es cambiante, movable, en ocasiones inasequible para profanos y, desde luego, de difícil accesibilidad, orden y clasificación. Sin embargo, sin una ordenada actualización y una organización

(3) Significativa y representativa es la compilación realizada por los Servicios Jurídicos del Banco de España sobre *Legislación de entidades de depósito y otros intermediarios financieros*, Normativa General, 2.ª ed., Madrid, 1988, que en el prólogo a esta edición significa lo ocurrido en dos años en este dominio, pues la anterior edición era de 1986; la actual, aparecida en 1989 (febrero-marzo), donde se significa han quedado obsoletas y derogadas gran cantidad de disposiciones y otras relevantes se han promulgado.

minuciosa resulta inútil, infructuosa, cualquier tarea con fines no sólo dogmáticos, alejados de nuestra intención, sino prácticos para utilizar las aportaciones en apoyo de afirmaciones, como guía de actuaciones o límites, determinaciones o condiciones de una organización y funcionamiento, en tiempo y forma concretos.

En este momento, circunscritos al ámbito del Estado, a una normativa general, el panorama descrito es complejo, pero al actuar en el campo territorial organizado de las regiones, nacionalidades, las Autonomías nos ofrecen un peculiar tratamiento, de difícil clasificación y ordenación, en ocasiones conflictual y, desde luego, complicada. El futuro predecible es recurrir a una base de datos y un tratamiento informático de los mismos, pues una labor manual, como la ahora pretendida, no ofrece más ventajas que las lógicamente artesanales, pero con omisiones, defectos y ausencias de las que desde ahora pedimos disculpas.

Lo evidente es el efecto demostración ofrecido, en este binomio tan prolífico Banco de España/Cajas de Ahorro; su cordón umbilical reside en la idea matriz de un patronazgo, una tutela, una vigilancia, una intervención, un control, unas atribuciones, en definitiva, que si potencian competencialmente a la entidad Banco de España, limitan, coartan y restringen la actividad de las entidades Ahorro, conocidas con el tradicional nombre de Cajas.

Sin evaluar conveniencias e inconvenientes, se van a describir en qué consisten, hasta dónde llegan esas intervenciones configuradoras, en definitiva, de la actividad de las Cajas de Ahorro.

La implementación de medidas por parte del Banco emisor es continua, periódica, no necesariamente excitada por nadie, conatural casi al funcionamiento de las Cajas, con una estructura peculiar determinada infra y supraestructuralmente por la Administración Pública, en sus versiones Gobierno, Ministerio de Economía y Hacienda y, en definitiva, ejecutada la intervención por el intermediario y locutor válido: Banco de España.

Reiteramos la vigencia fugaz de las normas en este ámbito, la erosión rápida del régimen jurídico-administrativo-financiero, la carga conflictual, aparejada a multitud de zonas reguladas de las relaciones y, en especial, a los aspectos competenciales y de atribución de funciones y facultades, con lo cual la clarificación de determinados aspectos se convierte, con excesiva frecuencia, en oscuridad y la buena voluntad ordenadora en desorganización evidente.

No obstante las cautelas, la descripción ciertamente poco espe-

ranzada, no debe impedir cualquier intento, en la confianza de aportar algún ingrediente para solucionar una evidente problemática; pues desistir inicialmente es desconfiar de soluciones arbitradas a veces por planteamientos esclarecedores, de extremos con frecuencia farragosos, o con presentación complicada y velada, intencional o espontáneamente producida.

Vamos a escoger una metodología simple en este afán de claridad, como es ir desde los antecedentes en vigor más alejados a un presente, año 1990, y siempre en pro de la clarificación con referencias próximas en el tiempo, de no más de veinte o treinta años a lo sumo, si bien excepcionalmente se hagan referencias históricas. Nos interesa fundamentalmente el acontecer actual, producido desde nuestra Constitución, norma transformadora de nuestra vida política, social y económica.

Despejar incógnitas, si aparecen, es nuestra misión, ofreciendo o señalando soluciones en su caso, aproximaciones problemáticas en otros, o cauces posibles en determinados supuestos, en aras de la intención proclamada de colaborar en la problemática, no para que sea más acusada, sino para que desaparezca.

1. EL BANCO DE ESPAÑA Y LAS CAJAS DE AHORRO EN LA ORDENACIÓN DEL CRÉDITO Y LA BANCA

Es en el año 1962, como hemos señalado, cuando el Banco de España se transforma en Entidad, cuyos rasgos fundamentales conserva en nuestros días. La Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca incide de forma notable y, desde su pórtico y preámbulo, a su articulación básica, manifiesta una decidida voluntad reorganizatoria en dicho sentido (4).

La autoridad en materia monetaria y de crédito corresponde al Gobierno, pero su ejercicio se encomienda al Banco de España, a través del Ministerio competente, hoy de Economía y Hacienda, y en concreto por medio de la autoridad representativa del mismo, el Ministro del Ramo.

(4) Sobre el protagonismo del Banco de España en la historia económico-financiera de España del siglo pasado y presente puede verse el Preámbulo de la Ley de 1962 citado, que califica a aquél de instrumento técnico para la ejecución política del Gobierno en esta materia. El artículo 1 decide que «... el Gobierno, el cual señalará al Banco de España... las directrices que hayan de seguirse en cada etapa...».

Las Cajas de Ahorro, a las que se agrupa sistemáticamente con las Cajas Rurales (5), serán reorganizadas, según imperativo legal formulado por la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, en diversos aspectos: órgano de control de sus operaciones, alta dirección, inspección, coordinación, ampliación de sus operaciones, finalidad, facilitación de créditos sectoriales, alcance de sus actuaciones, etc.

Las Cajas de Ahorro inician una nueva andadura con una progresiva actuación en el mundo financiero y van a aproximarse a otras entidades bancarias; hoy son similares, como instituciones, a los Bancos. Como consecuencia de esta equiparación, de las nuevas funciones encomendadas, de su gestión y administración, van a adoptar formas empresariales en su organización, para poder responder al reto, en el mundo de la intermediación financiera, competencial en sentido de tráfico mercantil, cada día más agresivo y que justifica superar arcaicas y desfasadas organizaciones, además de producirse una fuerte intervención administrativa, ejercida por las más diversas Administraciones Públicas, en especial las del Estado y la de cada Comunidad Autónoma, en su respectiva sede, en principio.

El Banco de España es un instrumento necesario e idóneo para cualquier tarea planificadora y ordenadora del sistema bancario. La labor crediticia oficial, la financiación de determinados sectores, la mediación en los intermediarios financieros, la armónica coordinación de las entidades financieras, la labor de fomento y estímulo, la canalización de la inversión, son facetas importantes en las cuales interviene de forma decisiva.

A todas estas circunstancias se unen otras que actúan como efecto multiplicador, hay agentes sociales, la propia evolución y progreso político y económico, que determinan la actuación de la Banca oficial, necesariamente puesta al día, de acuerdo con los avances tecnológicos, y en la aspiración de favorecer el bienestar común del país.

La responsabilidad de la política monetaria, el protagonismo financiador de las entidades bancarias, la promoción de inversiones, exigen una actividad racionalizadora, coordinadora, de dirección y control, vigilancia y estímulo, acudiendo y manifestando su

(5) La Base 5.ª de la Ley 2/1962, de 14 de abril («BOE» del 16), de Ordenación del Crédito y la Banca, utiliza el epígrafe «Cajas de Ahorro y Cajas Rurales», y dedica los apartados *a)* y *b)* a las primeras y el *c)* a las segundas, en la mencionada Base.

presencia cuando es necesario, o remitiéndose en expectativa, si la intervención fuese ociosa.

Las Cajas de Ahorro reciben, con la reforma básica del crédito y del ahorro de 1962, un impulso vivificador, como se declara en el Preámbulo de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, Ley 2/1962, de 14 de abril, proceso a nuestro entender inacabado, pero con piezas e hitos importantes y recientes, entre los que se encuentran como de especial significación la nueva y reciente Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, Ley 29/1988, de 29 de julio, nuevo elemento de una nueva ordenación bancaria, que caracteriza el sector crediticio y bancario.

Para ser congruente, una descripción actual del tema necesita una retrospectiva, y ésta, en el plano de la vigencia, para entender el momento actual, nos obliga a mirar en retroceso, a contemplar la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, vetusta norma ni expresa ni totalmente derogada (6), significativa, pues, no sólo como antecedente histórico, por haber sido derogada en ciertos aspectos expresamente, sino como inicio de una trascendental transformación experimentada en casi medio siglo.

Intentemos con un criterio selectivo, a grandes rasgos, ofrecer en panorama la evolución acaecida, partiendo de la ordenación del año 1946 hasta hoy, 1990.

El Preámbulo de la Ley de 1946 de Ordenación Bancaria es revelador, a nuestro entender, al explicar la filosofía, la inspiración, la justificación y razones de esta nueva ordenación bancaria. Se confiesa no representa esta nueva regulación innovación fundamental, sino, por el contrario, una afirmación de continuidad en la orientación iniciada en 1921, con la Ley de Ordenación Bancaria de 29 de diciembre. Un espíritu de flexibilidad, una conciencia de que el futuro es imprevisible y una cierta dosis de conservadurismo, pues prescinde de «novedades técnicas de eficacia no suficientemente probada», son ideas capitales de esta nueva normación, y, como algún sector doctrinal recientemente afirma, el legislador de 1946 es consciente de la necesidad de la reforma,

(6) La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 no ha sido expresa y totalmente derogada. El Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio (vid. disposición final segunda), deroga los artículos de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre en lo que se «oponga». Una normación posterior también le afecta, por lo cual en cada supuesto se habrá de analizar la dudosa vigencia de sus normas.

como en 1988, con la última abordada, bajo el pretexto de la ordenación de la disciplina e intervención en Entidades de Crédito, pero por su complejidad no puede ser encarada hoy o, mejor, con premura (7). Pero esta citada conciencia no la manifiesta y, por el contrario, reitera hasta la saciedad el continuismo, sin solución de continuidad, sin novedad ni variación, expresiones utilizadas en la presentación del texto legal.

La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 es ciertamente irrelevante, pues no les presta atención, respecto de las Cajas de Ahorro. Incidentalmente se alude a ellas al regular el Banco Oficial la emisión, el de España, en el artículo 61, que regula la composición del Consejo General del mismo, y al atribuir un representante a las Cajas Generales de Ahorro, hoy Cajas de Ahorro, a través del Sindicato correspondiente, norma no derogada pero afectada, pues ni la denominación es la actual ni la representación se refiere a los mismos órganos de entonces.

Con motivo de la reorganización del Banco de España mediante el Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, se vuelve a aludir a las Cajas de Ahorro, al establecerse las funciones del Banco de España, nacionalizado por esta norma, como asesor y ejecutor de la política monetaria y del crédito, determinándose que el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro le facilitarán, respecto de las Cajas de Ahorro, el balance mensual de sus operaciones (8), así como al establecerse en el Banco de España un Servicio de Información de Riesgos en relación con sus operaciones (9), con la obligación por parte de las Cajas de Ahorro de la remisión periódica de datos sobre la concesión de créditos, como se determinará reglamentariamente y en los formularios que se establezcan.

(7) Vid. Tomás Ramón FERNÁNDEZ, «Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito», en *Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, Estudios, Fondo para la Investigación Económica y Social*, Madrid, 1989, publicación en folio, 218 págs., obra colectiva dirigida por el citado autor, que en el estudio preliminar (págs. 9 y ss.), en los primeros párrafos de su examen y comentario, hace estas afirmaciones fundadas en el tenor literal de la Exposición de Motivos de la Ley 26/1988, de 29 de julio («BOE» del 30), alusión a las expresiones textuales «cuya necesidad se deja sentir»... «pero, por su complejidad, no puede abordarse con premura», párrafo séptimo de la citada Exposición de Motivos.

(8) Vid. Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio («BOE» del 13), de Nacionalización y Reorganización del Banco de España, que en su introducción, no titulada pero justificativa del mismo, se refiere a la autonomía, el control e inspección de la Banca y a la creación de la Central de Riesgos, como órgano de apoyo y rector de la Banca privada. Amplía también sus competencias a las que llama prerrogativas el Decreto-Ley. También, vid. artículo 15.

(9) Vid. artículo 16 del Decreto-Ley citado nota anterior, sobre la Central de Información de Riesgos.

La Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, Ley 2/1962, de 14 de abril («BOE» del 16), es la primera norma, diríamos actual y vigente, a pesar de su fecha de promulgación, que aborda de forma frontal el sector Cajas de Ahorro, hermanándolas con las Cajas Rurales.

Ya en el Preámbulo de esta Ley se hace un panegírico circunstancial y de loa al régimen entonces en el poder en España, y con motivo del Plan de Desarrollo se reestructuran, revisan y someten a examen los instrumentos, intermediarios financieros, para acometer la tarea planificadora, y se declara no sería completa la reforma si no se aprovechara la nueva regulación y ordenación del Crédito y la Banca para vivificar y utilizar mejor los cuantiosos recursos de las Cajas de Ahorro, así como su extensa red de sucursales y sus finalidades altruistas (10). Por todo ello, y en razón a las inversiones y sectores en que se realizan, hacen menester estructurar el órgano superior de coordinación y rector de las mismas.

Norma, pues, reformadora que en su articulado determina la composición del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro y las operaciones que realicen las referidas Instituciones, encaminándose su actividad sectorial a determinados fines sociales y actividades (empresarios agrícolas, artesanos, pequeñas empresas comerciales, industriales y pesqueras, a los modestos ahorradores para el acceso a la propiedad, agrícola, de vivienda y valores mobiliarios, facilidad en el crédito agrícola, para impulsar la iniciativa de los cultivadores, etc.) (11).

Con anterioridad, concretamente en el año 1959, se ha producido un evento recogido por lo significativo, como es el Decreto 824/1959, de 13 de mayo («BOE» de 1 de junio), sobre Aranceles de Agentes mediadores: Cajas de Ahorro. Es singular esta norma, pues califica a las Cajas de Ahorro de Benéficas, como si esta denominación fuera la usual, y en razón a que se les dé un trato análogo al de la Banca por parte del Ministerio de Hacienda, en atención no sólo a depender del mismo Departamento y a su

(10) Vid. Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, Ley 2/1962, de 14 de abril, en su Exposición de Motivos, que después de hacer una pormenorizada historia de los avatares del Banco de España, en sus antecedentes en el siglo XVIII hasta la actualidad, al final hace las manifestaciones recogidas en el texto.

(11) En cuanto a las Cajas de Ahorro, vid. Base 5.ª, a) Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, y b) Operaciones. En relación con los objetivos señalados en el Preámbulo, todo de la Ley citada en nota anterior.

carácter benéfico, sino a la estrecha colaboración que vienen prestando a la política de inversiones seguida por el Gobierno.

La solución, en respuesta, a esta petición es que se estime la justicia y, en virtud de la coordinación necesaria, para mantener un único Convenio, respecto a las normas elementales de toda convención, con la anuencia de los Agentes mediadores, se declara, con carácter excepcional, el Convenio con la Banca vigente en la fecha (año 1959) aplicable a las Cajas de Ahorro Benéficas; se subraya este carácter ya denunciado antes, pues o lo son todas o para qué singularizarlas ahora, tal vez para distinguirlas de otras instituciones denominadas Cajas y no las tradicionales.

Otra disposición, en esta secuencia histórica, es el Decreto 1467/1962, de 22 de junio («BOE» del 4 de julio), de incompatibilidades con los cargos directivos y ejecutivos en el Banco de España, Instituto de Crédito a medio y largo plazo e Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro. En la exposición introductoria de este Decreto se hace alusión a que la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, alude a este régimen de incompatibilidades y la razonable postura de su establecimiento para que funcione mejor la economía española y su desarrollo, en régimen de competencia, en todos los sectores, no desaprovechando ocasión alguna ni posibilidad de inversión del ahorro nacional o extranjero, atendiendo, además, las demandas de crédito de forma ágil y equitativa, sin discriminación, sólo las derivadas de la solvencia moral y material del peticionario y de la conveniencia de aplicación, proyectada en función de los intereses generales (12).

En cuanto a la tramitación de expedientes y asuntos, la Orden de 27 de octubre de 1962 («BOE» de 19 de noviembre), en el apartado II, Cajas de Ahorro (puntos 6 y 7), establece un criterio procedimental respecto de las comunicaciones y peticiones y en relación con la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorro.

Igualmente, los depósitos constituidos por la Caja General de Depósitos en efectos públicos, sin exigir su entrega material, cuando éstos se encuentran custodiados en establecimientos

(12) Vid. el primero y bastante extenso párrafo de introducción del Decreto 1467/1962, de 22 de junio («BOE» del 4 de julio), en donde se hacen estas consideraciones. En el segundo párrafo se dice: «Idénticas razones abonan la fijación de incompatibilidades para los principales cargos de dirección de las Cajas de Ahorro y su órgano superior de control, cuya actuación se ha de inspirar en las mismas motivaciones.» Ya en el articulado, los artículos 1.º y 2.º establecen las referidas incompatibilidades establecidas en el artículo 1.º del Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955.

bancarios o Cajas de Ahorro, regulados por Decreto 1167/1963, de 22 de mayo («BOE» del 31), facilita la gestión de admitir la constitución de depósitos en efectos sin desplazamiento de los títulos, evitándose los inconvenientes que supone el traslado de los mismos.

La Orden de 18 de diciembre de 1963 («BOE» del 23) se refiere al mismo tema y es reglamentaria del anterior Decreto.

En este tracto temporal, las normas aludidas se modifican, retocan, parcialmente se afectan, y para evitar una muy pormenorizada exposición no se hará una exposición exhaustiva, pero sí indicativa, como es la normación por Decreto 1079/1968, de 31 de mayo («BOE» de 1 de junio), sobre incompatibilidades de Consejeros y Altos Cargos y sobre límite de edad de los mismos. En relación con el tema y por ser cuestión relacionada con las Cajas de Ahorro, pero sólo afecta de forma tangencial a la competencia del Banco de España relativa a estas Instituciones, se significa la evolución normativa producida hasta hoy, en la que se debe tener en cuenta las disposiciones siguientes: Decreto 293/1979, de 5 de febrero; Decreto 2067/1971, de 23 de julio; Ley 25/1983, de 26 de diciembre; Orden de 16 de marzo de 1984, y Ley 53/1984, de 26 de diciembre; esta última es del régimen de incompatibilidad general del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con lo cual se cierra la evolución y a partir de este momento no se va a hacer un estudio puntual del tema ni del estado de la cuestión, pues sería ocioso y alejado de nuestra intención, si bien se reconoce la importancia de la materia en relación con el ámbito competencial atribuido al Banco de España.

La Ley 13/1971, de 19 de junio («BOE» del 21), sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, reconoce la creciente importancia cuantitativa adquirida por las Cajas de Ahorro y la similitud que en algunos aspectos funcionales presentan aquéllas en relación con la Banca. Esto aconseja, por razones de eficacia, unificar el órgano de control de unas y otras Instituciones, transfiriendo al Banco de España las funciones que tenía a su cargo el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro (13). Este traspaso y extinción del

(13) Vid., en relación con la Ley 13/1971, de 19 de junio, la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946; la General de Presupuestos del Estado para 1988, Ley 33/1987, de 23 de diciembre; Real Decreto-Ley 35/1977, de 13 de junio; Decreto 1473/1971, de 9 de julio; Orden de 9 de julio de 1971, y Real Decreto 343/1979, de 13 de febrero. En la citada Ley 13/1971, la presentación en seis apartados, el sexto con cuatro párrafos, el primero reconoce esta importancia creciente de las Cajas de Ahorro y la

Instituto de referencia se hace en el régimen adicional de la Ley (disposición tercera), a su vez desarrollado por Decreto 1473/1971, de 9 de julio («BOE» del 10), con una declaración enfática en su artículo 1.º, que dice: «El Banco de España desempeñará las funciones de alta dirección, coordinación e inspección de las Cajas de Ahorro.» Después se hacen una serie de precisiones, de intervención del Ministro de Hacienda, hoy de Economía y Hacienda; de atribuciones en todos los sentidos, incluso la actividad sustitutoria o complementaria de la labor realizada por las Cajas de Ahorro; con lo cual se ha iniciado una nueva etapa, nueva configuración de las relaciones Cajas de Ahorro y Banco de España, con una delimitación competencial a partir de 1971 distinta y que se irá configurando, como veremos, por el transcurso del tiempo.

Un aspecto importante es el de creación de Cajas de Ahorro y el de participación e intervención del Banco de España en esta trascendental operación. Ello se regula mediante Decreto 1838/1975, de 3 de julio («BOE» de 11 de agosto), que con unos claros parámetros determina el nacimiento de nuevas Cajas de Ahorro, en relación con la inexistencia o insuficiencia de entidades análogas en la zona, establecimiento de un período de tutela inicial, formación de reservas, etc. (14). La competencia se atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta del Banco de España (art. 1.º), las solicitudes de creación deben documentarse y cumplir determinados requisitos (art. 2.º) y, una vez autorizada la nueva Caja de Ahorros por el Ministerio de Economía y Hacienda, aprobados sus Estatutos, se otorga la escritura fundacional, que se presenta al Banco de España y éste procede a su inscripción en el Registro Especial de Cajas Generales de Ahorro Popular, pudiendo iniciar sus operaciones (art. 3.º). Una pormenorizada regulación continúa, y se refiere: al fondo de dotación mínimo, la

similitud existente con los bancos. La disposición adicional tercera extingue el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro y sus funciones se traspasan al Banco de España, y la sexta también alude a las Cajas de Ahorro, en relación con las operaciones de crédito oficial por ellas realizadas por delegación.

(14) Vid. Real Decreto 184/1987, de 30 de enero, que modifica parcialmente el Decreto 1838/1975, de 3 de julio, que en su presentación, a manera de Preámbulo o Exposición de Motivos, con cinco párrafos, justifica la norma, estableciéndose en el párrafo primero y como primer requisito que la creación de Cajas de Ahorro debe regularse con criterios coherentes; éstos son, de un lado, la inexistencia o insuficiencia de Entidades de esta naturaleza y, de otro, la personalidad y garantía que ofrezcan sus promotores.

sujeción a tutela y normas especiales de actuación durante dos años, a la fusión de Cajas de Ahorro y al régimen de transitoriedad y vigencia del Decreto, el mismo día de su publicación, por cierto.

La Orden de 19 de junio de 1979 («BOE» del 29) establece normas para la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorro. Es una norma con intención integradora, a pesar de su carácter de menor entidad, pues pretende compendiar la diversidad de disposiciones al respecto, que dificultan su ejecución por dispersión (15), además de complementar la normativa con aclaraciones necesarias.

Se parte del principio de dedicar y afectar la totalidad de excedentes líquidos, deducidas las reservas, de las Cajas de Ahorro a la realización de obras benéfico-sociales. Estas obras se pueden realizar con carácter de obra propia o en colaboración. Después se define lo que sea obra propia y lo que se considera obra en colaboración. También se determina la formación de un presupuesto anual de las Cajas de Ahorro, con la separación antes indicada. Al Banco de España ha de darse cuenta de esta labor, y su incumplimiento se tipifica como falta sancionable. Es preciso también la autorización ministerial y, con carácter excepcional y transitorio, se pueden mantener partidas sin adscripción a la obra propia o en colaboración. Se contemplan igualmente los supuestos de inejecución de obras aprobadas y autorizadas y el cambio, en su caso. Los requisitos de toda obra nueva y la gestión y administración de las obras benéfico-sociales a través de Fundaciones o Patronatos. Por último, se regula la acumulación de los excedentes de varios ejercicios y se deroga la anterior Orden Ministerial sobre la materia, de 26 de octubre de 1948.

La Ley 30/1980, de 21 de junio («BOE» del 27), establece los Organos Rectores del Banco de España, al fijar el objeto, naturaleza y régimen jurídico del mismo; respecto de las Entidades de Ahorro se determina ejerce las funciones relativas a inspección y disciplina de las mismas (art. 3.º) (16).

(15) Vid. el párrafo inicial, antes del articulado, de la Orden de 19 de julio de 1979, donde se justifica por la plurinormación, parcialidad, dispersión normativa, la eficacia relativa de la normativa, todo ello en razón a publicar un nuevo ordenamiento. Vid. también el Decreto 1838/1975, de 3 de julio; Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto (artículos 22 y 23), y la Circular del Banco de España núm. 1 de 1981, que completan el régimen jurídico al respecto.

(16) En relación con la Ley 30/1980, de 21 de junio, vid. Ley 2/1962, de 14 de abril, y Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, examinados en el texto. El artículo 3.º objeto, en su párrafo primero, último inciso, dice: «Asimismo, el Banco de España ejercerá las funciones relativas a la *disciplina e inspección* de las *Entidades de crédito y ahorro* en el registradas...» (el subrayado es nuestro).

El Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre («BOE» de 1 de octubre), regula los fondos de garantía de depósitos en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito; se dicta este Decreto pues, al haberse dotado de personalidad jurídica al Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios por Real Decreto-ley 4/1980, de 28 de marzo, aconsejan las circunstancias de este momento (1982) hacer lo mismo con el de las Cajas de Ahorro, con el fin, al mismo tiempo, de reforzar los recursos económicos de los fondos existentes (17).

El Real Decreto 1575/1982, de 1 de octubre («BOE» del 15), desarrolla el anterior Real Decreto-Ley sobre Fondo de Garantía de Depósitos.

Por Orden de 30 de mayo de 1983 se aplica el artículo 2.º, número 3, del Real Decreto 2219/1978, de 25 de agosto, adaptando las normas de la Ley sobre regulación de balances a los Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito.

La Ley 25/1983, de 26 de diciembre («BOE» del 27), establece la incompatibilidad de Altos Cargos, derogando el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955, sobre incompatibilidades de Altos Cargos. Se refiere a las Cajas de Ahorro de fundación pública estatal (art. 1.º, 3, *in fine*).

La Ley 26/1983, de 26 de diciembre («BOE» del 27), establece los coeficientes de caja de los intermediarios financieros, e incluye en el ámbito de su aplicación a las Cajas de Ahorro (art. 2.º), al determinar lo que sean, a efectos de esta disposición legal, los intermediarios financieros (18), y se consideran tales «las Entidades que tengan como actividad típica la de tomar dinero de tercero, no destinado a la suscripción de acciones ni a la adquisición de participaciones, a fin de prestarlo o colocarlo en inversiones

(17) Vid. la justificación inicial en tres párrafos del Real Decreto-Ley 18/1982, que en el segundo hace las consideraciones antedichas en el texto. También téngase en cuenta el Real Decreto 2575/1982, de 1 de octubre, sobre Cooperativas de Crédito, para completar la inteligencia de esta norma; asimismo, las Circulares del Banco de España núm. 22/1982 y núm. 14/1985. También, cfr. el Real Decreto 740/1985, de 24 de abril, y las Circulares del Banco de España núm. 1/1988 y la núm. 22/1987. Instrucciones 43 y 54.

(18) Vid., en relación con la Ley 26/1983, de 26 de diciembre, la Orden de 26 de diciembre de 1983, Orden de 4 de enero de 1984 y Orden de 17 de febrero de 1984. También debe consultarse la Circular del Banco de España núm. 18/1987, modificada por la posterior Circular núm. 2/1988. La fórmula utilizada en el segundo inciso del artículo 2.º de la Ley 26/1983 para determinar qué entidades se incluyen es de *numerus apertus*, es decir, citados determinados intermediarios, entre los que están las Cajas de Ahorro, se dice: «... y cualesquiera otras Entidades que se dediquen a la actividad mencionada».

extranjeras» (art. 2.º), para después hacer una descripción de los Entes que se incluyen, entre los que se encuentran las Cajas de Ahorro.

La Orden de 26 de diciembre de 1983 («BOE» del 27) establece los coeficientes de caja de los intermediarios financieros, determinándose —art. 1.º, b)— quedan sometidas a los coeficientes de caja previstos en la anteriormente citada Ley 26/1983 las Cajas de Ahorro Confederadas; luego sólo a éstas, y no alguna otra si no lo estuviese, serán de aplicación los preceptos.

La Orden de 4 de enero de 1984 fija la fecha de entrada en vigor, el mismo día de la Ley 26/1983, y ratifica por lo demás la anterior.

La Ley 13/1985, de 25 de mayo («BOE» del 28), sobre «Coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información a los Intermediarios financieros», es una norma importante que regula, según la evolución habida del sistema financiero, las bases del coeficiente de inversión de las Entidades de Depósito y otros intermediarios financieros, como el coeficiente de garantía (19).

Se determina que las Cajas de Ahorro quedan obligadas a destinar parte de sus recursos a las inversiones establecidas por la citada Ley, sin perjuicio de lo ordenado por la Ley de Coeficientes de Caja, Ley 26/1983, de 26 de diciembre (art. 1.º). Pero, además, respecto de las Comunidades Autónomas se ordena que los activos calificados por aquéllas en relación con las Cajas de Ahorro, incluidos como cobertura de inversión regulados en esta Ley, no podrán exceder del 20 por 100 (art. 4.º). Tema ya examinado como conflictual en ocasiones, pues las Autonomías en cada caso a través de una normativa del más diverso rango han establecido la calificación de activos, en ocasiones, sin someterse a estos límites.

Como singularidad de esta normativa legal se debe reseñar la disposición derogatoria de la misma, al establecer una tabla de derogaciones, cosa inusual pero conveniente en aras de la seguri-

(19) Vid. los párrafos introductorios, a manera de Preámbulo, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo («BOE» del 28), en donde existe una memoria explicativa de esta disposición: razones de su promulgación, situación en ese momento de la cuestión, dispersión normativa, necesidad de actualización, reforma del coeficiente de garantía, necesidad de implantarlo respecto de las Cajas de Ahorro, propósito de la reforma, imperativo constitucional, ánimo de establecer unos principios iniciales, cambio de criterio de la definición de recursos propios, novedades fundamentalmente respecto de las Cajas de Ahorro, etcétera.

dad jurídica. Algunas disposiciones derogadas, con un alcance distinto también fijado, aluden a las Cajas de Ahorro (20).

El Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto («BOE» del 9), sobre recursos propios de las Entidades de Depósitos, regula el desarrollo del Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, antes examinada, y es relevante en determinados aspectos: aprobación de créditos (art. 2.º, 5); apertura de nuevas Oficinas en el territorio nacional (art. 7.º); facultades del Banco de España (art. 9.º), en relación con las Cajas de Ahorro.

La trascendental Ley, cuestionada a nivel constitucional, de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), Ley 31/1985, de 2 de agosto («BOE» del 9), en su redacción después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo, no va a ser en este momento objeto de examen, pues ya se han hecho doctrinalmente suficientes reflexiones sobre la misma; pero en esta trayectoria histórica competencial, cuyo protagonista es la Administración del Estado, su intermediario el Banco de España, ejecutor del Gobierno, del Ministerio y Ministro de Economía y Hacienda, y sujeto receptor las Cajas de Ahorro, no podía obviarse su cita.

La Orden de 13 de noviembre de 1985 («BOE» del 19), sobre modelos de balances y cuentas de resultados públicos de Bancos y Cajas de Ahorro. Cuya evolución se encuentra en la trayectoria operativa experimentada hasta este momento. Es el Banco de España, en atención a sus facultades y competencias, así como a las responsabilidades de inspección y supervisión (21), en quien se delega la definición de modelos y conceptos cómo se han de elaborar los balances, cuentas de resultados y demás información contables de carácter confidencial, necesarios para el cumplimiento de dichas funciones y la elaboración de estadísticas monetarias y financieras.

(20) Vid. normas afectadas de derogación: Decreto de 14 de marzo de 1933; Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y Real Decreto 360/1984, de 8 de febrero; Decreto 2732/1976, de 30 de octubre; Decreto 2307/1970, de 16 de julio; Decreto 2291/1977, de 29 de julio; Decreto 73/1981, de 16 de enero; Real Decreto 502/1982, de 9 de marzo, y Ley 26/1983, de 26 de diciembre.

(21) Vid. el artículo 12 de la Ley 13/1985, antes citada, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información, que determina la posibilidad del Gobierno para establecer la obligación, como se determine reglamentariamente, lo que ahora se hace, de hacer públicos los Balances y Cuentas de Resultados. La Ley 26/1988, de 29 de julio, deroga este artículo 12. Vid. Circular del Banco de España 22/1987, de 29 de junio, Norma preliminar.

La norma citada habla de Cajas de Ahorro *operantes* en España, e incluso la Confederación Española de Cajas de Ahorro, y establece una denominación genérica, incluida la Caja Postal de Ahorros: «Cajas». Además, el carácter obligadamente público, de conocimiento público y asegurada su difusión de la información mensual, que Bancos y Cajas han de confeccionar (22).

Esta norma común, pues las Ordenes Ministeriales no tienen especial rango jurídico-formal, muestra palmariamente la competencia y su ejercicio por el Banco de España, en relación con las Cajas de Ahorro. Se significa de forma enfática que las normas de la Orden que comentamos tienen carácter de cogentes «obligatorias», así como las facultades otorgadas al Banco de España, pero no sólo de presente, pues también se habla de las que dicte aquél en el futuro, por lo cual la inexactitud, ocultación o falseamiento de datos, con la consiguiente imagen inexacta de la verdadera situación patrimonial de la Entidad, serán sancionables (23), correlato lógico, incluso innecesario, pero muestra evidente del interés en significar la trascendencia de cualquier desinformación o información falsa o equívoca. El examen de los Anexos es eficiente muestra de la extensión y carácter de esta información.

La Resolución de 2 de diciembre de 1985 («BOE» del 14), sobre la dotación de la provisión del «riesgo-país» en las Entidades de Depósito sometidas al control del Banco de España, también pone de relieve el ejercicio competencial del mismo, relativo a las Instituciones de Crédito y Ahorro, sobre las que se ejerce una tutela y control administrativo (24). Norma menor pero significativa,

(22) Vid. artículo 1.º de la Orden de 13 de noviembre de 1985 («BOE» del 19), sobre la obligación de elaborar un balance mensual y cuenta de resultados referidos al primer semestre y el ejercicio completo, según los modelos en Anexos I y II de dicha Orden. En el artículo 2.º se significa el carácter público, para su conocimiento y la necesaria difusión. En el artículo 5.º, a), obliga a que los datos publicados por los Bancos y Cajas en revistas, folletos, anuncios y boletines deben corresponder con los que se contienen en los estados públicos y confidenciales. En el párrafo de entrada, antes del articulado, se justifica la evolución realizada y la conveniencia de equiparar a las Entidades de Depósito en su tratamiento, Bancos y Cajas según la denominación establecida.

(23) Vid. el punto séptimo de la Orden de 13 de noviembre de 1985, pues aunque convencionalmente hemos citado estos apartados como artículos, no tienen esta denominación en el texto ordenado. En este punto se determinan los aspectos reseñados en el texto.

(24) Vid. la Resolución de 2 de diciembre de 1985 («BOE» del 14), que en cinco párrafos establece esta regulación, necesariamente complementada por la Orden de 8 de febrero de 1985, en virtud de la cual se dicta la Resolución de 24 de junio de 1986 y Resolución de 22 de julio de 1987, así como la Circular del Banco de España núm. 22/1985, Instrucción 39. La Circular del Banco de España 22/1985 fue derogada por la núm. 8/1986, a su vez derogada por la núm. 22/1987.

pues, además de referirse a varias Circulares del Banco de España, se dicta en virtud de la Orden de 8 de febrero de 1985 (ap. 5), sobre la dotación de la provisión del riesgo-país, en las Entidades de Depósito sometidas a la tutela administrativa del Banco de España.

Alguna alusión incidental sobre el protagonismo de las Cajas de Ahorro y la influencia sobre las mismas del Banco de España en aspectos de colaboración, como es el del servicio de recaudación y ser declaradas entidades colaboradoras del Servicio de Recaudación, el Real Decreto 2659/1985, de 4 de diciembre («BOE» de 30 de enero de 1986), que suprime el servicio de ingresos en Caja de las Delegaciones y Administraciones de Hacienda y se fija el régimen de admisión de ingresos y pagos en las Cajas de la Hacienda Pública (25).

Citada la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, el Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo («BOE» de 25 de abril) establece la necesidad de adaptación de los Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorro y de la Confederación de Cajas de Ahorro, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria primera de la LORCA (26). En esta cuestión se habrá de detener la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo.

La regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de Depósito es una parcela sectorializada interesante para constatar la competencia del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro. En este dominio y momento histórico se debe hacer alusión al Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero («BOE» de 5 de marzo), y en ejecución de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, a la que nos hemos referido, se dicta este Decreto de aplicación exclusiva a Bancos privados y Cajas de Ahorro, incluidas por expresa alusión las Cajas de Ahorro Confederadas y la Confedera-

(25) Vid. Real Decreto 2659/1985, de 4 de diciembre («BOE» del 30 de enero de 1986), con una introducción con siete párrafos donde se refleja la situación producida y la normación de todo tipo producida al respecto hasta el momento. Esta normativa tiene cinco artículos y dos disposiciones, una transitoria y otra final. La alusión a las Cajas de Ahorro se hace bajo el concepto de la cualidad de Entidades colaboradoras que pueden ostentar las citadas instituciones, además de las cuentas restringidas establecidas en las mismas.

(26) Vid. el artículo 1.º objeto del Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo («BOE» del 25 de abril), así como la introducción, en tres párrafos, del mismo, donde se establece la obligación de adaptación y régimen jurídico de la misma.

ción Española de Cajas de Ahorro y la Caja Postal, a las que se denomina: «Entidades de Depósito» (27).

Las inversiones obligatorias de las Entidades de Depósito son objeto de una normativa progresiva y cada más detallada, con rango jurídico y ropaje formal distinto, desde Leyes a una normativa menor: Circulares e Instrucciones, fundamentalmente. En este proceso se ha de hacer alusión a la Orden de 29 de abril de 1987 («BOE» del 30), así como a la Circular del Banco de España número 14/1987, la cual hemos anotado anteriormente.

Incidentalmente, algunas disposiciones muestran la competencia de la Administración del Estado en relación con las Cajas de Ahorro, como es el caso de la Orden de 19 de mayo de 1987 («BOE» del 20) (28), reglamentaria del Decreto 505/1987, de 3 de abril, al desarrollar la creación de un sistema de anotaciones en cuenta para la Deuda del Estado y por la que se delegan determinadas competencias en el Director General del Tesoro y Política Financiera. Un requisito establecido para ser titular de cuentas en la Central de Anotaciones en un mínimo de recursos y pertenecer a alguna de las categorías de Entidades, entre las que se encuentran las Cajas de Ahorro Confederadas y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (29).

En relación con las competencias atribuidas al Banco de España, además de las realizadas por esta Orden y por el que regula las anotaciones en cuenta para la Deuda del Estado (Decreto 505/1987, de 3 de abril), se le hace protagonista de la calidad de gestor de la Central de Anotaciones y supervisor del sistema y, además, responsable del desarrollo de esta regulación. Así, pues, gestiona, supervisa y desarrolla todas las cuestiones en relación con esta temática.

(27) Vid. Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero («BOE» de 5 de marzo), regulador del coeficiente de inversión obligatoria de las *Entidades de Depósito*, denominación subrayada, pues ni se determina por expresa mención del artículo 1.º, que dice, *in fine*, textualmente: «... a quienes en adelante se referirá con la denominación de Entidades de Depósito». Vid. la Ley 13/1985, de 25 de mayo, antes citada; la Orden de 29 de abril de 1987, así como también la Circular del Banco de España núm. 14/1987.

(28) Vid. Orden de 19 de mayo de 1987, que en justificación inicial cita el Real Decreto 505/1987, de 3 de abril; la Ley 21/1987, de 26 de febrero, de Presupuestos para 1987, y la Ley 11/1987, de 4 de enero. También es necesario hacer alusión a la Circular del Banco de España núm. 22/1987, Instrucción 72, antes citada.

(29) Vid. artículo 2 de la Orden citada en nota anterior, sobre acceso a la titularidad; requisitos establecidos: mínimo doscientos millones de pesetas de recursos y ser una de las Cajas de Ahorro citadas. Las competencias del Banco de España se regulan en el Cap. VIII y último (art. 22).

Analizadas en cascada las disposiciones, de rango mayor a menor, en este epígrafe sobre «anotaciones», se debe hacer referencia a la Resolución de 24 de junio de 1987 («BOE» del 27), que da cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 8 y 15 de la Orden antes citada de 19 de mayo de 1987, en relación con la Deuda del Estado.

La Resolución de 28 de diciembre de 1987 («BOE» de 1 de enero de 1988) regula la dotación de la provisión de riesgo-país por las Entidades de Depósito sometidas a control del Banco de España (30). Breve disposición, con cinco párrafos, en donde se examina el régimen jurídico producido hasta el momento sobre la cuestión, las modificaciones habidas, fundamentalmente por Circulares del Banco de España, y establece que la vigencia de la Orden de 8 de febrero de 1985 es la determinante en esta materia, a la cual se debe ajustar todo el tratamiento realizado por las Instituciones de Crédito y Ahorro, entre las que se encuentran, evidentemente, las Cajas de Ahorro.

Por el Real Decreto 596/1988, de 27 de mayo («BOE» del 14 de junio) (31), se modifica el Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro y de renovación de los órganos de determinadas Cajas de Ahorro. Esto se hace en virtud de la Sentencia 49/1988, de 22 de marzo, aludida con anterioridad y varias veces referenciada. Por lo cual se redacta, en su artículo único, el número 1 del artículo 5.º del Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de forma distinta.

La Orden de 16 de junio de 1988 («BOE» del 23) modifica la de 19 de mayo de 1987, en lo relativo a la retirada de la condición de entidad gestora de anotaciones en cuenta de Deuda del Estado, se fija el saldo mínimo que deben alcanzar y mantener por cuenta de

(30) Vid. la Resolución de 28 de diciembre de 1987 («BOE» de 1 de enero de 1988), que arranca de la Orden de 8 de febrero de 1985, sobre fondo de riesgo-país por las Entidades de Depósito sometidas a tutela administrativa del Banco de España, que delimitó el ámbito de las disposiciones de éste en relación con dicho riesgo. También se establece adicionalmente la necesidad de convalidación, mediante Resolución del Secretario de Hacienda, de cualquier modificación que efectúe el Banco de España, en las condiciones de la dotación, para que ésta sea admisible a efectos fiscales.

(31) Vid. el Real Decreto 596/1988, de 27 de mayo («BOE» de 14 de junio), cuyo artículo único dice: «A efectos de determinación de los Consejeros generales representantes de las Corporaciones municipales, se formará una relación de estas Corporaciones en que la Caja de Ahorros tenga *oficinas operativas*» (el subrayado es nuestro).

terceros las entidades gestoras y se modifica parcialmente la Orden de 2 de febrero de 1988.

Con esta disposición citada se contempla la evolución habida hasta el momento actual (1990), relativa a la incidencia del Banco de España en las Cajas de Ahorro en el sector de ordenación del crédito y la banca, pues esta trayectoria culmina con la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito («BOE» del 30 de julio) (32), a la cual vamos a dedicar un epígrafe especial, el siguiente, con motivo del examen de las competencias del Banco de España y el régimen sancionador de las Entidades de Crédito, por sus especiales características, régimen innovador en nuestro ordenamiento, especificidad del ordenamiento, la necesidad de someter a los intermediarios financieros a un régimen especial de supervisión administrativa, con mayor incidencia e intensidad que otros sectores económicos; todo ello y otras razones examinadas después avalan todo este trato específico.

2. LAS COMPETENCIAS DEL BANCO DE ESPAÑA Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

El Banco de España, configurado legalmente como hemos examinado en el epígrafe inmediatamente anterior, pasa de ser un simple Banco de emisión, de naturaleza privada aunque concesionario, que detenta por dicha naturaleza una soberanía de carácter público; todo ello en 1962, con la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca (33), en cuyo régimen jurídico se desenvuelve sin llegar a adquirir la naturaleza de Banco Central, evolución enseguida comenzada y en este mismo año, pues casi finalizado el año de referencia el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, fue delegando facultades en orden a la disciplina y control de la Ban-

(32) Vid. Ley 26/1988, de 19 de julio («BOE» del 30), cuya estructura es como sigue: un preámbulo que, si funciona como tal, no se titula de esta forma ni de Exposición de Motivos; el texto articulado, con 48 artículos, divididos en cuatro títulos, el primero dividido en cinco capítulos; así como catorce disposiciones adicionales, cuatro transitorias y una derogatoria.

(33) Vid. la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, citada reiteradamente, en especial la Exposición de Motivos, en donde se subraya el carácter de mero Banco de emisión y no haber llegado a ser un Banco de Bancos, situándose como mero Banco emisor.

ca privada (34), así como un cierto manejo, limitado desde luego, del sistema de coeficientes.

En esta evolución, como se ha intentado poner de relieve en la anterior exposición, al promulgarse la Ley sobre Ordenación y régimen del Crédito Oficial, de 19 de junio de 1971, se transfieren al Banco de España funciones, en nuestro particular aspecto de Cajas de Ahorro, relativas a la alta dirección, coordinación e inspección, para en este proceso de intervención encomendarle competencias en materia de divisas y pagos exteriores (35).

En este íter, como hemos indicado antes, se fue ampliando el ámbito competencial, el apoderamiento en aspectos funcionales de atribuciones y facultades, por vía de delegación, por lo cual al llegar a 1980 es ya un auténtico Banco Central y Banco de Bancos el de España, y la Ley de Organos Rectores de 21 de junio de 1980 lo que hace es consagrar esta situación, reconociéndole autonomía para el cumplimiento de sus fines y, en especial, para la salvaguardia del dinero y de la política monetaria, de acuerdo con los objetivos fijados por el Gobierno. Se convierte así en el eje y garantiza la unidad del sistema de pagos, ejecutor además de la política monetaria.

El Banco de España, para un sector doctrinal a nuestro entender autorizado, no es algo exterior al grupo organizado de las instituciones del ordenamiento sectorial del crédito y la banca; forma parte de él, lo dirige y vertebra: La supervisión bancaria, como manifestación de poderes públicos de intervención, es de tal naturaleza que supera la establecida en otros aspectos económicos, y con la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito no se consigue aclarar esta idea (36).

(34) Vid. Decretos-Leyes de 29 de noviembre y 6 de diciembre de 1962, que delegan en el Banco de España facultades en orden a la disciplina y control de la Banca privada.

(35) Vid. la Ley sobre Ordenación y Régimen del Crédito Oficial, que transfiere al Banco de España las funciones del Instituto de Crédito y las competencias del Ministerio de Hacienda en materia de Cajas. Vid. también el Decreto-Ley de 17 de julio de 1973, en materia de divisas, y su desarrollo por Decreto de 26 de julio de 1973.

(36) Vid. Tomás Ramón FERNÁNDEZ, «Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito», en obra colectiva citada, en la que el autor es su director y al que se debe el *Estudio preliminar*, págs. 9 y ss., en especial la 17, segunda columna, donde se mantiene esta postura, basada en las afirmaciones realizadas en la Exposición de Motivos de la comentada Ley de 29 de julio de 1988, Ley 26/1988, recogiendo una parte literal de la misma, que entrecomilla, para reforzar su comentario general en relación con la nueva ordenación de la disciplina y ordenación de las Entidades de Crédito.

La disciplina bancaria y su corolario sancionador es un diferente específico de la potestad sancionadora de la Administración, pero hay en esta especificación peculiaridades distintivas no sólo de carácter cuantitativo, sino cualitativo, pues principios como el de no concurrencia de sanciones en el mismo supuesto, aquí no operan por imperativo legal (37), y se establece la concurrencia de delitos o faltas de naturaleza penal con la potestad sancionadora administrativa, establecida por la Ley de Disciplina ahora examinada. El criterio se completa, ya en el ámbito de la actividad sancionadora, estableciéndose una doble responsabilidad: la de la Entidad de Crédito de conducta irregular o fraudulenta y la de los gestores de la misma, en cuanto ostenten cargos de administración y dirección de aquéllas (38). Ambas responsabilidades administrativas pueden exigirse en un mismo asunto, razonándose esta doble incidencia porque establecer únicamente la responsabilidad de los entes institucionalmente es inoperante y, además, la conducta irregular al menos y sancionable razonablemente no se debe a la Entidad como tal; es debida a sus responsables y personas con capacidad legal para actuar, que son las que con su conducta, con su obrar, repercuten en un lícito o ilícito institucional. Esta ambivalencia, resaltado el carácter personal responsable en las infracciones, no sólo corresponde a nuestro ordenamiento, sino al comunitario europeo, donde se enfatiza el carácter personal, y así se hace en todo el procedimiento de autorización para el ejercicio de la actividad bancaria, según las Directivas de la Comunidad Económica Europea (39); pero este carácter no se limita al momento inicial, sino que se extiende al funcionamiento y posterior ejercicio de la actividad durante la vida de la Entidad

(37) Vid. el artículo 2 de la reciente Ley 26/1988, de 29 de julio, antes citada, que excluye la aplicación del principio *non bis in idem*, confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de enero de 1981, que excluye de la aplicación axiológica y permite la concurrencia, pues las reacciones represivas operan en planos distintos y tienen carácter diferente.

(38) Vid. artículo 11 de la Ley de Disciplina 26/1988, cit., así como los artículos 12 y 13, donde se autoriza a poner sanciones personales a los directivos y gestores, responsables además de la sanción que corresponda a la Entidad de Crédito.

(39) Vid. la Directiva comunitaria 77/780, de 12 de diciembre de 1977, sobre coordinación de las disposiciones legales y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, que tiene especial cuidado en señalar, como lo hace el ordenamiento jurídico en España, lo patente del carácter personal, no sólo en el procedimiento de autorización para el ejercicio de la actividad bancaria, sino en el desarrollo y vida de las entidades respectivas. En el Derecho comunitario no se habla generalmente de Cajas de Ahorro, y se engloba en el concepto genérico de «banca» a la actividad crediticia y ahorradora, que ejercen en su funcionamiento estas típicas instituciones.

bancaria. Por ello es necesario actuar de forma coherente y no establecer sólo una responsabilidad imputable al Ente, lo que dejaría impune la actividad personal y de los sujetos en definitiva responsables, sino en congruencia establecer una doble vía, la imputación al Ente, persona jurídica, *fictae* en la terminología latina, que como ente moral o destilado jurídico es un centro de imputación de actividades simplemente, pero detrás existen unos agentes, personas individuales, físicas, que son las que han prestado sus condiciones volitivas, para en un mundo jurídico-económico actuar con validez, eficacia y repercusión, en el tráfico general mercantil, necesitado de disciplina.

Contemplamos la situación en Europa, pues la primera Directiva del Consejo de Europa de 12 de diciembre de 1977, sobre «coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las Entidades de Crédito y su ejercicio». La Directiva comunitaria 77/780/CE se ocupa, entre otros interesantes temas, del procedimiento de autorización para ejercer la actividad bancaria.

Las Directivas usan el tradicional y formal modo de Vistos y Considerandos para su adopción. En la que se ha citado, dividida en cinco Títulos y articulada en 15 números, se ocupa de las siguientes materias:

Título I: definiciones y ámbito de aplicación, donde se dan una serie de definiciones: entidad de crédito, aprobación, sucursal y fondos propios. Después excluye determinadas actividades de su aplicación; la fundamental, la de los bancos centrales de los Estados miembros.

Título II: referido a las Entidades de Crédito que tengan su sede en uno de los Estados miembros y sucursales en los demás Estados miembros. Aquí se precisa que las personas responsables de la orientación de la actividad de la Entidad de Crédito deben tener honorabilidad y experiencia. También establece que las Entidades de Crédito sometidas a esta Directiva pueden utilizar la misma denominación que la que utilizan en el Estado miembro de su domicilio social, no obstante las disposiciones relativas al uso de las palabras «banco» y «caja de ahorros» u otras denominaciones similares existentes en el Estado miembro de acogida (40).

(40) Vid. Directiva cit. 77/180/CE, artículo 5.º, que, además de ser de las pocas alusiones a las Cajas de Ahorro, *in fine*, declara: «En caso de que hubiese riesgo de confu-

Título III: sucursales de Entidades de Crédito que tengan su domicilio social fuera de la Comunidad; contempla este supuesto.

Título IV: disposiciones transitorias y generales; se ocupa de la aprobación.

Título V: disposiciones finales; los destinatarios de esta Directiva, que son los Estados miembros, deben adoptar las medidas necesarias para cumplirla.

Se ha hecho esta alusión pormenorizada, por la trascendencia de esta normativa en nuestro ordenamiento interno.

Reiniciamos el tema de este apartado sobre las competencias del Banco de España y el régimen sancionador de las Entidades de Crédito, pues en este binomio se plantean múltiples cuestiones aclaratorias en su caso de sistema de ordenación, de atribuciones y facultades, de apoderamiento competencial del Banco de España.

La Ley de Disciplina e Intervención, en varias ocasiones citada, supone una importante pieza del ordenamiento jurídico sectorial crediticio y bancario, enmarcada, además, por la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea. Habría que aludir a la de ordenación y régimen jurídico descrito someramente, del que es broche por ahora esta disposición legal. Pero es hora de eventualmente valorar la situación actual.

En primer lugar, y lo hemos anotado, la solución, aunque la ocasión no fuera la más propicia de dar una nueva ordenación total al sector, dista de ser una realidad; el ordenamiento crediticio y bancario está en aspectos parciales todavía huérfano de ese necesario régimen totalizador.

Se ha detectado doctrinalmente la sincronía en estos aspectos de crisis-ordenación bancaria. El ciclo crisis-ordenación ha sido una constante en nuestro país y el ordenamiento jurídico bancario ha venido progresando siempre a golpe de crisis, expresión gráfica que filia este fenómeno en su evolución y periodicidad con la historia de la actividad bancaria (41).

sión, los Estados miembros de acogida podrán exigir, a efectos de mayor claridad, la añadidura de una mención aclaratoria a la denominación.»

(41) Vid. Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en el Estudio Preliminar: «El ordenamiento crediticio y bancario: reflexiones después de la crisis», en la obra citada, por él dirigida, sobre *Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, pág. 9, en el ap. II: *La crisis: un fenómeno periódico en la historia de la actividad bancaria*, donde se hacen agudas observaciones y la afirmación de que «toda crisis bancaria

El ordenamiento bancario y del crédito español hace desempeñar a los poderes públicos un papel protagonista importante y unos poderes de intervención situados en altas cotas, por supuesto con una responsabilidad correlato lógico de a mayor competencia más atribución responsable.

Otra observación no superficial y contrastada con la realidad: la ordenación bancaria no se ha hecho estableciendo un régimen jurídico total y congruente, por múltiples razones que ahora no vienen al caso, sino de forma práctica, empírica; ha habido una conformación cotidiana producto de una situación vivida; sólo en momentos de crisis se reacciona, pero también parcialmente, y buena muestra es la Ley de Disciplina e Intervención, remedio a la reciente y larga crisis padecida. Esta norma legal, en su Exposición de Motivos, reconoce su alcance más allá de la regulación estricta del régimen disciplinario y actúa por defecto de una ley general sobre ordenación de actividad de las Entidades de Crédito; reconocida su necesidad viene como sucedáneo a sustituir este vacío legal, cuya necesidad se deja sentir pero por complejidad no se puede abordar precipitadamente, aspecto ya denunciado por nosotros antes, por lo cual se aprovecha la ocasión para resolver determinados problemas sustantivos importantes del régimen legal de las diversas categorías de entidades financieras. Después, en un intento de justificación, se hace, a manera de repaso, una descripción de las disposiciones no típicas de disciplina e intervención, sino de ordenación bancaria (42).

La atribución competencial realizada por la comentada Ley 26/1988, de 29 de julio al Banco de España, es titulada por la misma de «concentración en el Banco de España de las funciones de registro, control e inspección de todas las entidades de crédito, así como de las sociedades de garantía recíproca» (43), con una justificación tripartita: similitud de actividades, frecuentes vinculaciones entre las entidades y, en su caso, de Entidades de Crédito Oficial, pues el ICO ya no ejerce funciones de supervisión.

suele tener como desenlace una nueva ordenación», y examina las crisis producidas en los últimos años y sus consecuencias en la ordenación sectorial bancaria y crediticia.

(42) Vid. Exposición de Motivos de la Ley 26/1988, de 29 de julio («BOE» del 30); en sus párrafos finales, el sexto desde el final, de forma expresa declara el pretexto para parcialmente ordenar el crédito, la banca y los intermediarios financieros, además de reconocer su necesidad de regulación, pero a causa de lo complejo de la materia sólo se resuelven problemas puntuales, que llama el texto «sustantivos», pues no se puede hacer esto «con premura», como también se dice en el párrafo de referencia.

(43) Vid. la Exposición de Motivos citada nota anterior, cuarto párrafo al final, que al justificar la norma significa la concentración de poderes en el Banco de España.

Se ha obviado el regular la actividad y posición del Banco de España, como hace poco se intentó con un Anteproyecto de Ley de Funciones del Banco de España, en cumplimiento de la LORCA, que hubiese proporcionado al sistema una cobertura constitucional bastante para delimitar el funcionamiento, gestión, administración e intervención en el ordenamiento jurídico del crédito y banca del Banco de España.

¿Y cuál es el papel actual del Banco de España en relación con las Cajas de Ahorro?, interrogante fundamental a nuestro entender. No hacemos referencia puntual a las Cajas, pero al referirnos en esta exposición a términos genéricos: banca, intermediarios financieros o Entidades de Crédito, en los mismos se incluyen.

La última configuración y determinación legal del Banco de España arranca de la Ley sobre Ordenación y Régimen del Crédito Oficial de 19 de junio de 1971, concretada por el Decreto de 9 de julio del mismo año y más tarde por el Decreto-Ley de 17 de julio de 1973 y Decreto de 26 de julio de este año; suponen un protagonismo en relación con las Cajas de Ahorro al transferirle las funciones que tenía el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, así como una transferencia de competencias en materia de divisas y pagos exteriores. A todo ello se debe añadir, por vía de delegación, una serie de disposiciones, cuya alusión en este momento consideramos ociosa, de rango menor pero importantes, cuya finalidad era ampliar y completar su ámbito competencial. Círculo cerrado al promulgarse la Ley de Organos Rectores de 21 de junio de 1980, ya consagrado el Banco de España como un auténtico Banco Central, técnicamente idóneo, por atribución legal autónoma en la instrumentación de la política de salvaguarda del valor del dinero, lo cual realiza del modo que considere más adecuado para el cumplimiento de sus fines y también le corresponde la instrumentación de la política monetaria, de acuerdo con los objetivos generales fijados por el Gobierno.

De esta forma, el Banco de España se configura legalmente como un Banco Central y Banco de Bancos, y es la pieza axial del sistema de pagos y responsable de la política monetaria, la cual no se puede separar de la del crédito, pues la liquidez del sistema económico es la consecuencia lógica de ambas direcciones y actuación funcional.

La Ley de 1988 de Disciplina e Intervención intenta, en su Preámbulo fundamentalmente, justificar la nueva configuración

del ámbito competencial atribuido al Banco de España, con razones originalmente fundadas en la supervisión, en la información, en el control, en la solvencia y en el posible riesgo de los depositantes, y esta intervención pública facilita la confianza de las Entidades y supone, además, una labor de desarrollo y buen funcionamiento de las mismas, en una tarea de incentivación o fomento, no sólo para los que han depositado su confianza en las mismas, sino para toda la economía del país. Se intenta justificar el cómo se han resuelto entre nosotros los problemas, haciendo alusión a que en todas partes se han afrontado articulando unos dispositivos especiales, en relación con la supervisión de las instituciones crediticias y de ahorro.

Esta protección del ahorro es un objetivo no eludible de cualquier ordenación bancaria, pero no es el único, y ahí creemos está lo de convencional que la justificación tiene. Todas las entidades crediticias constituyen un sistema unitario y en el vértice de esta pirámide se encuentra el Banco de España, que es Central y de Bancos, como hemos reiterado. Así se puede comprender la competencia exclusiva del Estado, constitucionalmente atribuida, sobre el sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (44).

El Banco de España, integrado en el sistema crediticio, actúa en los aspectos enunciados, pero no sólo por disposición legal, sino porque no es posible actuar de otra forma al no ser concebible, en los tiempos actuales, la actuación de cualquier entidad crediticia y de ahorro, como son las Cajas de Ahorro, sin el respaldo y sin la intervención última de un Banco Central que sea capaz de asegurarles su funcionamiento en cualquier ocasión.

No es momento de hacer un comentario pormenorizado de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, para indagar las competencias atribuidas por la misma al Banco de España, a través de las características de la responsabilidad administrativa de dichas Instituciones y sus gestores y, en especial, si se singulariza, de las Entidades Cajas de Ahorro.

(44) Vid. el artículo 149.1.11 de la Constitución española de 1978, reproducido literalmente en el texto. Algún sector doctrinal ha calificado de «enigmática» esta declaración constitucional, como Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en la colaboración citada, en Estudio Preliminar, trabajo varias veces mencionado, de la Ley de Disciplina e Intervención. Comprendiendo este autor como criterio delimitador de lo «básico», lo esencial para la unidad del sistema económico.

Esta actitud está motivada por dos razones: la una, que, como se ha referenciado y anotado, se dispone de una publicación actual, a nuestro parecer de crédito, al respecto y sería repetir o simplemente en su caso matizar nuestro criterio (45); la otra es la brevedad y razón de este trabajo, pues insistir sobre este aspecto, importante desde luego, en relación con la ordenación haría demasiado extenso este estudio.

Las atribuciones referidas son fundamentalmente coercitivas, como es natural, pues la eficacia de las normas depende en gran parte de su coactividad, pues si no aparece se convierten en inocuas; con esto se cierra el sistema regulador de ordenación, según manifiesta la propia Ley en su Preámbulo (46).

Naturalmente, la singularidad del ordenamiento crediticio y bancario, ordenamiento sectorial, supone la integración en el sistema al propio Banco de España, como hemos visto, pero su dirección y responsabilidad última son notas tipificadoras y características en un entramado donde debe existir una disciplina susceptible de imponerse siempre, pero puntualmente manifestada en el supuesto de una acción irregular de alguno de los intermediarios financieros integrantes del grupo organizado: Entidades de Depósito.

La Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en su Título I, «Régimen sancionador de las Entidades de Crédito», en el Capítulo I y artículo 1, nos ofrece una delimitación de ámbito de aplicación (art. 1.5), considerando normas de ordena-

(45) Cfr. «Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito», en *Estudios de la Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro*, edición dirigida por Tomás Ramón FERNÁNDEZ, con cinco colaboradores, Madrid, 1989, *op. cit.*

(46) Vid. Exposición de Motivos de la Ley de Disciplina e Intervención, aunque no se titula así ni de Preámbulo, sino que aparece antes del texto articulado y que al principio, en el párrafo segundo, después de justificar en el primero la absoluta necesidad de someter a las Entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, más intenso que al de otros sectores económicos, y en el último inciso del párrafo siguiente, dice: «Obviamente, la eficacia de las normas depende de la existencia de unas facultades coercitivas suficientes en manos de las autoridades supervisoras (el Banco de España) de las entidades financieras, cuyo desarrollo, a través de un régimen adecuado de sanciones administrativas, debe cerrar el sistema regulador.» Se ha puesto entre paréntesis la calificación de quién es la autoridad supervisora; evidentemente, el Gobierno y el Ministerio de Economía y Hacienda también lo son, pero con esto queremos hacer hincapié, por singularización, del protagonismo con el que aparece. Todo ello en base a un objetivo último: el perjuicio de los depositantes. Para conseguir esta finalidad se debe disponer de una información completa y de instrumentos que prohíban o limiten prácticas y operaciones arriesgadas, lo cual aumenta el riesgo de insolvencia o falta de liquidez, reforzando los recursos para atender los presumibles riesgos.

ción y disciplina por su ropaje exterior en primer lugar las leyes y después las disposiciones administrativas de carácter general; luego las particulares no tendrán dicha consideración, con preceptos específicos cuyo destinatario sean las Entidades de Crédito, y además de obligada observancia, determinando a continuación entre las disposiciones tres tipos: *a)* las emanadas por los Organos del Estado; *b)* las de las Comunidades Autónomas que tengan atribuida competencia en la materia, y *c)* las Circulares aprobadas por el Banco de España.

El tema de la normativa del Banco de España a través de Circulares, por su importancia, reparo doctrinal y como criterio definidor y muestra expresiva competencial, se tratará más adelante en un epígrafe particular.

El Capítulo IV (del Título II) de la citada Ley delimita las competencias en la materia, y lo hace a través de las siguientes reglas: *a)* la instrucción de expedientes corresponde al Banco de España —art. 18.a)—; *b)* la imposición de sanciones graves y leves corresponderá al Banco de España —art. 18.b)—, y *c)* el Banco de España propone la imposición de sanciones muy graves, que corresponde al Ministro de Economía y Hacienda —art. 18.c)—.

La titulación del Capítulo IV parece pretenciosa, pues no responde a lo que se enuncia, «competencias», ya que salva lo establecido en el artículo 42 de la Ley, aunque atribuye un protagonismo especial al Banco de España (47), reiterado después y remitido a él, al salvar la ordenación propia de la denominación genérica de competencias el establecido en otro título, bajo el epígrafe de «Medidas de intervención y de sustitución» (Título III, arts. 42 y 43), donde las atribuciones correspondientes al Banco de España, y ya en relación concreta con las Cajas de Ahorro, se significan, se tipifican y singularizan, en los supuestos examinados a continuación y en sus correspondientes casos.

Se especifica el sujeto respecto de la potestad sancionadora, son las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito, en los supuestos previstos por la Ley. Es el Banco de España y/o los

(47) Vid. José Luis PINAR MAÑAS, «Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito», en *op. cit.*, colectiva dirigida por Tomás Ramón FERNÁNDEZ, Madrid, 1989, en las págs. 69 y ss., comentarios al artículo 18, y págs. 129 y ss., comentarios al artículo 42. También, los comentarios al artículo 43 de otro colaborador, Antonio JIMÉNEZ-BLANCO, en esta ocasión págs. 140 y ss. Coincidimos con el autor en relación con la ubicación del artículo 18 y sobre la circunstancia de que el título no corresponde al contenido e intención reguladora (pág. 69, primera columna, del comentario citado).

Organos de la Administración del Estado quienes la ejercen, y también le corresponde al mismo el ejercer sobre las Entidades citadas el otorgamiento de autorizaciones o la recepción de comunicaciones, datos y cuantos documentos incumban a los mismos y la actitud de resistencia, negativa u obstrucción en relación con la actividad inspectora ejercida (48).

El Banco de España también actúa de oficio «cuando tenga conocimiento de hechos que puedan ser objeto de infracciones distintas» a las anteriores, y entonces comunica a la Comunidad Autónoma respectiva, mediante traslado, dicha infracción (49). Lo mismo ocurre en sentido inverso, determinándose legalmente que en faltas graves o muy graves, en expediente instruido y tramitado por una Comunidad Autónoma, la propuesta de resolución debe ser informada preceptivamente, aunque no se habla de la vinculación del informe, por la autoridad Banco de España (50).

Por último, hay una referencia constitucional, para declarar básicos, a los efectos del ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, en relación con las Cajas de Ahorro, determinados imperativos legales (Títulos II y III de la Ley) (51).

Existe, pues, un reparto competencial, por vía sancionadora, entre las Comunidades Autónomas/Estado, distribución sobre la base de la unidad del sistema económico. La polémica suscitada ahora sería sobre el concepto de lo básico; nos remitimos a las observaciones ya realizadas doctrinalmente y la definición de la jurisprudencia constitucional del Tribunal Constitucional, también explicada y citada, muy numerosa por cierto, y, en razón a lo que ya dijimos en otro momento, firme voluntad de no continuar en litigio y comentario sobre el tema, lo suficientemente conflictivo y comentado como para abandonar la cuestión ya en fase de no

(48) Vid. el artículo 42.2 de la Ley respecto del ejercicio competencial y en los supuestos en que éste se realiza respecto de las Cajas de Ahorro. El ap. 3 del mismo artículo significa los supuestos en la potestad sancionadora sobre aquéllas.

(49) Vid. el artículo 42.4 de la citada Ley, que contempla el supuesto de conocimiento por parte del Banco de España, y el 42.5 el caso de ser la Comunidad Autónoma la que lo tiene.

(50) Vid. el artículo 42.6 del precepto legal comentado, donde se determina la necesidad del informe, preceptivo según expresión legal, del Banco de España.

(51) Vid. el artículo 42.7 de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, que dispone: «Al amparo del artículo 149.1.11.ª y 13 de la Constitución... se declaran *básicos* [el subrayado es nuestro]: a) Los preceptos contenidos en el Título II de esta Ley, salvo las referencias contenidas en ellos a órganos o entidades estatales. b) Los preceptos contenidos en el Título III de esta Ley.» Configuración y delimitación del ámbito de lo básico.

aclaración, sino de confusión, por exceso hermenéutico y doctrinal.

Este supuesto no es sino la aplicación en materia crediticia de las bases de ordenación, y reiterar lo dicho sobre los elementos formal y material de las normas básicas estatales, supone una tautología y un exceso complejo no conveniente.

Hay una artificiosa distinción, a nuestro entender, entre lo básico en materia sancionadora (art. 42.1) y en materia Cajas de Ahorro (art. 42.7), en relación con el ejercicio competencial de atribuciones correspondientes al Banco de España, tal vez justificado en la diferencia existente entre el sector sancionador, que tipifica tanto la denominación de la Ley como su contenido en gran parte, y los preceptos ordenadores y otros relativos a la ordenación sin más y no relativos específicamente a la disciplina. Las bases de regulación de la materia son cosa distinta para el legislador de las del régimen sancionador. Hecha esta observación susceptible de disquisiciones a las que no ha lugar en estos momentos, los hechos reflejados son respuesta a una situación real y trascendente (52).

El círculo de competencias atribuidas al Banco de España desde esta perspectiva, en principio de disciplina, se cumplía por aplicación de la Ley. Así interviene en la autorización de cualquier Entidad de Crédito; la Ley dice «todas», con un espíritu totalizador; aunque la competencia se atribuye al Ministro de Economía y Hacienda, el informe previo es preceptivo y éste es facultad del Banco de España (53) y en la práctica decisivo.

(52) Vid., para una mejor comprensión de la cuestión, José Luis PINAR MANAS, en el comentario citado en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Disciplina...*, op. cit., en especial págs. 136 y 137. También, CUERVO GARCÍA, PAREJO GÁMIR y RODRÍGUEZ SAIZ, *Manual del sistema financiero. Instituciones, mercados y medios en España*, Ariel, Barcelona, 1988, 2.ª ed.; PAREJO GÁMIR y RODRÍGUEZ SAIZ, en el *Libro Homenaje a César Albiñana de la Quintana*, vol. 1, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, págs. 290 y ss., en el trabajo «Competencias en materia financiera de las Comunidades Autónomas: las Entidades de Depósito» (la publicación colectiva se titula *Estudios de Derecho y Hacienda*); José María MARTÍN OVIEDO, *Ordenación legal del sistema financiero español*, Ed. Cívitas, Madrid, 1987; ISORNA ARTIME, *Autonomías y sistema financiero: una reflexión*, «Información Comercial Española» (octubre 1983), en el núm. 602 de la citada Revista, págs. 71 y ss.

(53) Cfr. José María MICHAVILLA NÚÑEZ, «Autorizaciones», en la op. cit. colectiva, dirigida por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ed. Ceura, Madrid, 1987, págs. 203 y ss., y lo que en este momento era «propuesta», ahora informe con la nueva Ley. Aparentemente, el Banco de España ha perdido competencias en este aspecto; aunque sean aspectos formales más que sustantivos los aquí representados. Nos parece que el informe sigue siendo decisivo para la autorización de Bancos y Cajas de Ahorro de nueva creación; además, por otra razón: antes la propuesta era para que,

Además, la Ley de Disciplina alude a las Entidades de Crédito, y con gran profusión; un ejemplo es el artículo 43, pero anteriormente (art. 39) se ha definido lo que son Entidades de Crédito, con una alusión concreta a las Cajas de Ahorro y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (art. 39 y art. 1.º, 2, c), modificado—, al redactar de nuevo el artículo 1.º del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, en su artículo 1.º, 2, c), considerando «en particular» (se entrecomilla por su significado no excluyente al hacerse legalmente esta observación) las Entidades citadas antes. La modificación operada es, en parte, puramente de ajuste terminológico y, de otra, de mayor trascendencia al declarar inaplicables a las Entidades de Crédito Oficial las sanciones previstas en los números 6 y 7 de la Ley de Ordenación de 1946, así como lo dispuesto en el artículo 57 bis del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 26 de junio (54), lo cual se trae a colación, aunque no sea referible a las Cajas de Ahorro, por la importancia, a nuestro entender, de la modificación competencial experimentada, al entrar en juego la nueva Ley sancionadora.

Trascendental es la normación relativa a la responsabilidad administrativa de los miembros de las Comisiones de Control de las Cajas de Ahorro, que se disciplinan en la nueva Ley (art. 40), con una pormenorizada casuística, aunque es mérito de esta nueva regulación legal la unificación general del régimen jurídico-sancionador en materia de crédito (55) y el establecimiento de excepciones, pero sólo las necesarias, como es el caso de las Comisiones de Control de las Cajas de Ahorro, por su propia naturaleza, al ser ellas órganos de control y supervisión con función fiscalizadora respecto de los órganos de gestión de las Cajas de Ahorro (56); además, la excepción no es sino en dos aspectos: de

presentado ante el expediente, lo instruí, pero la regulación era provisional. Vid. la O.M. de 27-10-1962.

(54) Vid. el comentario al artículo 39 de la Ley de Disciplina de Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en la obra colectiva dirigida por este autor, y varias veces citada, *Comentarios...*, Madrid, 1989, págs. 123-126, en op. cit. donde se analizan las modificaciones introducidas.

(55) Vid. el comentario al artículo 40 de la Ley de Disciplina de José SUAY RINCÓN, págs. 126-128 de la op. cit. en nota anterior, donde el autor examina la unificación del régimen general sancionador y los caracteres especiales de la responsabilidad de las Comisiones de Control, evaluando positivamente la unidad del sistema y el establecimiento de excepciones, sólo las estrictamente indispensables.

(56) En relación con el tema, vid. J. M. GONZÁLEZ MORENO, *Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorro*, Madrid, 1983, obra publicada por Caja Madrid y tesis doctoral repetidamente citada en este trabajo; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Crédito, Banca y Cajas de Ahorro», Tecnos, Madrid, 1985, op. cit., en *Estudios de Derecho Público Banca-*

una parte, las infracciones, en relación con las generales establecidas legalmente, experimentan pocas modificaciones y, en segundo lugar, sí hay una modificación importante, al subjetivizar la responsabilidad: no es el órgano el responsable, sino cada una de las personas integrantes del mismo. Son los miembros de las Comisiones de Control, pero tampoco en conjunto, sino individualmente considerados; se pasa a situar el acento y el peso de la reacción en el supuesto de infracción de la persona jurídica a la física; se ha producido un traslado, y ya no van a tener, como es común, una responsabilidad accesoria, sino principal; los integrantes de la Comisión de Control son los auténticos protagonistas.

No examinamos las infracciones en concreto, pues el objetivo actual es determinar las competencias, desde la perspectiva disciplinaria, pues en su regulación se incorporan como ingredientes aspectos importantes como el aludido «... la autorización para la creación de *todas* las entidades de crédito»; con esta vocación general, en donde aparece el Banco de España como un intermediario importante, pues además es responsable del «control e inspección» y de los «Registros correspondientes» (57), aunque sus resoluciones sean recurribles en alzada ante el Ministro de Hacienda (58), con un recurso de alzada impropio, del cual estaba excepcionado por el Decreto-Ley de 1962, antes examinado, de nacionalización del mismo, y ahora incluido. Las competencias al respecto son ejercidas por el Banco Central y emisor como Entidad de Derecho Público, por ende potestades públicas, de manera que su ejercicio se rige por el imperio de la Ley de Procedimiento Administrativo (59).

rio, obra colectiva dirigida por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, reiteradamente citada; las aportaciones de J. SUAY RINCÓN, *Sanciones*, págs. 361 y ss., y de J. E. SORIANO GARCÍA, *Cajas de Ahorro*, págs. 395 y ss., en relación con la necesidad de establecer un órgano de control en el seno de las Cajas de Ahorro.

(57) Vid. artículo 43 de la Ley de Disciplina, Ley 26/1988; el número 1 sobre informe y el 2 sobre control e inspección. Se subraya en el texto la expresión «todas», pues no escapa del informe ninguna.

(58) Vid. art. 43.4. Se trata de un recurso de alzada impropio, para la generalidad de la doctrina; vid. como muestra el comentario al artículo 43 en los comentarios citados repetidamente a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito. Este recurso establecido con carácter general en la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas, pero el Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, en su artículo 3, excepcionó al Banco de España, al nacionalizarle. Las competencias ejercidas de acuerdo con el artículo 43 son poderes públicos.

(59) Vid. el artículo 2 de la Ley 30/1980, de 21 de junio. De ahí la alusión, *in fine*, del artículo 43.4 de la Ley de Disciplina e Intervención: «... con arreglo a lo dispuesto en los artículos 122 a 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

En definitiva, el Banco de España, como el Ministerio o, en su caso, el Ministro de Economía y Hacienda, son los poderes públicos, el Estado, el Ejecutivo, el Gobierno si se quiere, que actúan en relación con el Ejecutivo Autonómico, con las Comunidades Autónomas, en una especie de tensión, si no enfrentamiento, pues se salvan las competencias autonómicas: «... sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas» y de lo que resulte mediante Convenio con las mismas (60), pero no se deslinda, no hay un amojonamiento marcando hitos, para saber qué puede hacer el Estado y qué las Comunidades Autónomas. Esta clase de ambigüedad puede conducir a un evidente conflicto, o al menos al germen del mismo, pues la única seguridad salvada por la propia Ley es que «en todo caso, la inscripción en los correspondientes registros del Banco de España será indispensable para que las Entidades a que se refiere este artículo *puedan desarrollar sus actividades*» (61). Hemos subrayado esta *condictio sine qua nom*, pues al ser imprescindible el requisito éste opera con tal coactividad que la inscripción se convierte de un acto registral normal, en constitutiva. Las Entidades crediticias, además todas, por deducción, cualesquiera que sea su naturaleza, deben ser registradas so pena y sanción de no poder desarrollar actividades, lo cual equivale a su inoperancia. Una lectura detenida del último inciso del número 5 del artículo 43 de la Ley de Disciplina nos ofrece una peculiar amplitud del mismo; aquí se condena a pasar por la inscripción para ser una Entidad crediticia, relacionada íntimamente por el previo informe, al que nos hemos referido. Todo ello atribuye competencialmente al Banco de España un poder omnímodo en este ámbito, primero dictaminando sobre la conveniencia, informe a nuestro entender cuasi vinculante para el Ministro, que no Ministerio, de Economía y Hacienda. Pues siendo realista, ¿qué puede objetar el Ministro ante una información favorable, o *a sensu contrario*? Pero, además, aunque ya tenga conocimiento por el informe y expediente consiguiente, se exige un acto formal, que es acta de nacimiento de los Entes de Crédito, su registro.

(60) Vid. artículo 43.5, en el párrafo inicial del mismo. Se subraya que lo dicho en este artículo se entiende «sin perjuicio», o por atribución directa, mediante su Ley Orgánica estatutaria de las Comunidades Autónomas, o por mor de su normación autonómica, pero ¿hasta dónde? Incógnita sin despejar.

(61) Vid. artículo 43.5, segundo inciso y último de este artículo, con una intención totalizadora, pues se refiere a cualquier Entidad de Crédito y a la proposición clara de indispensabilidad, para el ejercicio de cualquier actividad.

Ya ha habido algún precedente de colisión entre las atribuciones de las Comunidades Autónomas y del Banco de España, respecto a alguna Comunidad Autónoma como la del País Vasco, lo cual resolvió en su día el Tribunal Constitucional en el sentido de atribuir la competencia al Ejecutivo vasco, previo el cumplimiento de los «trámites procedentes» (62), entendiéndose que las facultades de autorización atribuidas en este caso al Gobierno de Vitoria no enervaba la intervención del Banco de España en materia de información, disciplina e inspección de las entidades financieras; además, a nuestro entender, que en los párrafos iniciales de presentación del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro de esta Comunidad Autónoma, ya se salvaba la competencia del Banco de España con una mención explícita respecto a sus competencias (63).

Sería interesante examinar la nueva concepción de la disciplina, en relación con su ejercicio competencial por el Banco de España, referido a la compatibilidad entre sanciones administrativas con sanciones penales, con aparente atentado frente al principio constitucional *non bis in idem*, y, más aún, la doble acción disciplinaria cuando el sujeto infractor sea una Entidad de crédito, pues, además de las sanciones que resultan procedentes, pueden imponerse otras a quienes ostenten cargos de administración o dirección y sean responsables de las infracciones, conforme a la Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (64).

(62) Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero, respecto del Decreto 45/1981, de 16 de marzo («BOPV» de 4 de mayo), del Gobierno vasco, de autorización de creación y fusión de Cajas de Ahorro, resolviendo (fundamento jurídico número noveno) que los trámites procedentes aludidos en el Decreto —art. 2.a)— eran la intervención del Banco de España y de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, que tienen carácter previo; por las razones antedichas no es posible tachar de incompetencia lo previsto en el citado Decreto, cuyo tenor literal del artículo 2. «Creación, fusión y liquidación de las Cajas de Ahorro», es: «a) Autorizar, con carácter *discrecional* y *previo cumplimiento* los trámites procedentes, la creación de nuevas Cajas de Ahorro o la fusión de las ya existentes...» El mencionado Decreto fue afectado por el Decreto 38/1986, de 11 de febrero («BOPV» del 20), cuyas disposiciones adicionales dan nueva redacción o suprime los artículos 3.º, 6.º, 7.º y 8.º del citado Decreto. Se subraya el carácter discrecional y el cumplimiento previo.

(63) Vid. los tres párrafos de presentación justificativa del Decreto 45/1981, de 16 de marzo, sobre todo el segundo, donde se afirma: «... en base a las facultades normativas que ya le reconoce el Estatuto de Autonomía y *respetando las competencias que corresponden al Banco de España...*» (el subrayado es nuestro).

(64) El artículo 44 de la Ley de Disciplina redacta el artículo 85 de la Ley General Tributaria de nueva forma, estableciendo la doble acción disciplinaria aludida en el texto. Vid. *Comentarios a la Ley de Disciplina...*, Madrid, 1989, *op. cit.*, págs. 145 y ss., el comentario al artículo 44 del texto legal del colaborador César ALBINANA CILVETI, que hace precisiones al respecto, estudiando la responsabilidad de directivos y administra-

Un examen pormenorizado de las cuestiones suscitadas ahora no es posible, pero se resalta la situación actual y la importancia cuestionada de la configuración legal en este momento.

Como resumen de este epígrafe, no desarrollado en totalidad por razones evidentes de brevedad y concisión, nos hace concluir que particularmente interesa la posición del Banco de España, con un nuevo protagonismo en el sistema disciplinario, postura decantada con el transcurso del tiempo desde 1962, cuando deten-taba de alguna manera poderes públicos como vicario del Ministerio de Hacienda, auténtico «concesionario» hasta hoy, ya titular propio (65).

3. COMPETENCIAS NORMATIVAS DEL BANCO DE ESPAÑA: LAS CIRCULARES Y OTRAS NORMAS

El tema ha sido afrontado recientemente por la doctrina y se ha polemizado, discutido y en ocasiones desviado la problemática (66).

La polémica, en su esencia, se puede reconducir a la cuestión de si el Banco de España tiene atribuida la potestad reglamentaria, naturaleza de este poder en este caso concreto, si es originaria o derivada de la atribuida constitucionalmente al Gobierno (artículo 97 de la Constitución Española de 1978). En profundidad se ha de examinar en su caso la extensión y límites del poder reglamentario, si la supremacía especial otorgada por atribución del mismo se limita a la autoorganización, funcionamiento, régimen

dores, de personas jurídicas en delitos fiscales, por infracciones tributarias y sanciones accesorias y por infracción tributaria cometida por Entidad de Crédito.

(65) La transformación experimentada en los últimos veinte años por el Banco de España es notable y fuente de enseñanzas para la comprensión del tema. Tal vez la Ley de Disciplina, en una magnífica ocasión desaprovechada, no ha acertado de una vez por todas para delimitar claramente las competencias del Banco de España y su papel en el concierto económico.

(66) Vid. José Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Valor jurídico de la Circular*, en «Revista de Derecho Bancario y Bursátil», núm. 2, abril-junio 1981, CECE (Centro de Estudios y Comunicación Económica), y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los poderes normativos del Banco de España*, en la misma Revista cit. (págs. 7-32), núm. 13, año IV, Centro de Documentación Bancaria y Bursátil. Recientemente, cfr. *Estudios de Derecho Público Bancario*, op. cit. colectiva dirigida por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, Ed. Ceura, Madrid, 1987; el trabajo de Hilario HERNÁNDEZ MARQUÉS, *Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España*, págs. 119-145, con interesantes alusiones y citas a pie de página sobre el tema. Se plantea el autor si el Banco de España tiene potestad reglamentaria, cuarto párrafo, pág. 138.

interno de la Entidad o, por el contrario, se extienden más allá de su ámbito interior, y tiene capacidad expansiva a determinados sujetos, en este caso concreto Entidades de Crédito, en las que, como se ha denunciado, existen facultades, atribuciones y competencias de todo tipo: propias, delegadas, compartidas e incluso concurrentes, cuyo análisis no es objeto ahora de examen. Estudiada la situación y la realidad determinante, establecido lo incuestionable de la existencia de una potestad reglamentaria evidente, lo cual no obsta para analizar su ejercicio, en ocasiones indiscriminado, sería bueno el examen de esa falta de discriminación ocasional, cuestionar la facultad normativa del Banco de España, establecer su justificación, si existe, y, desde luego, imponer unos requisitos formales y materiales, objetivos y sustantivos, si se quiere en pro de una clarificación, con unos parámetros necesariamente actuales, superadores de tradicionales concepciones, pues en este dominio del sector económico, sea público o privado, del crédito y del dinero, de la intermediación financiera, del ahorro y del depósito, los esquemas utilizados hasta hace poco saltan en pedazos. Se ha producido una pulverización por necesidad de modernidad, cuyo ingrediente fundamental demanda una respuesta adecuada.

La primera interrogante, y no baladí, es constatar la situación de hecho; una proliferación normativa a base de Circulares, Directivas, Cartas-Circulares, etc., del Banco de España, manifestación de un poder público incuestionado, por la autoridad moral y facultades de dirección, coordinación, supervisión, de información, registro, etc., atribuidas al mismo. La pregunta se concreta: ¿esta situación es correcta; más aún, ordenada adecuadamente a la genérica potestad reglamentaria?; ¿existe una ecuación formulada correctamente entre el orden y mandato constitucional, respecto al poder reglamentario?; en su caso, ¿se cumplen los requisitos formales necesarios para que estos imperativos ofrezcan, en un Estado de Derecho, seguridad para las Entidades vinculadas a los mismos? Las preguntas en cascada se pueden ir produciendo por la propia dinámica de la cuestión, y sería un cuestionario farragoso y una respuesta compleja, en ocasiones contradictoria y paradójica, aunque sólo apareciese superficialmente, pero también de entelequia.

Intentemos ordenar las ideas y, a base de presupuestos, concluir en lógica, para ahorrarnos una problemática compleja, a causa

de la propia naturaleza del tema, no susceptible de soluciones al uso, habituales, sino teniendo en cuenta las nuevas exigencias y formulaciones, pues es incongruente solucionar ante situaciones novedosas con esquemas vetustos e inadecuados, por falta de modernidad; ante situaciones actuales se deben arbitrar soluciones con un ingrediente importante de imaginación, lo cual no significa trivialidad, por supuesto tampoco para categorizar la anécdota, o para lo sustancial hacerlo anecdótico. Con estas cautelas iniciemos el proceso de puntualización.

La situación de hecho es la existencia de una prolija normación, del más variado tenor y talante, contenido y expresión por su formulación, calificado en la jerga profesional de legislación, impropriamente desde luego, pues no es tal, es menor; tal vez fuera más correcto decir «normación menor», pues auténticamente no legislan más que las Cortes Generales o los Parlamentos y Cámaras autonómicas.

Ante la evidencia del hecho, en circunstancias de sujeción por la vinculación establecida respecto a los destinatarios, es necesario responder y, en su caso, justificar esta normativa motorizada, constantemente en evolución, usualmente con modificaciones, parciales derogaciones, anulaciones totales, restablecimiento normativo de algunas disposiciones en casos aislados. Todo ello procura una dificultad en la búsqueda de la norma adecuada, nada facilitadora respecto a la tranquilidad, pacífico desenvolvimiento, seguridad y claridad, exigencias de un Estado democrático y de Derecho y del reconocimiento del principio de legalidad, aspectos todos ellos consagrados a nivel constitucional.

El Banco de España, como órgano técnico, con potestad directiva, con facultades reconocidas de coordinación fundamentalmente en el campo crediticio no oficial, en un sector importante del mismo: Cajas de Ahorro, que soportan esta supremacía especial, cuya prístina manifestación es la que se ha convenido en llamar poderes normativos del Banco de España. El poder/poderes, la competencia atribuida, deviene en una manifestación normativa, forma de expresión, mensaje, comunicación y vehículo para el ejercicio de esas facultades propias o delegadas, pero poderes públicos al final.

El impacto normativo, la carga, pues lo es, tiene pues su orgien en un título habilitante que autoriza su ejercicio, pero este tránsito se debe examinar para ver si existe adecuación y congruencia

entre lo atribuido y su manifestación, multifocal, polifacética y, desde luego, muy prolífica.

Una constatación constitucional se impone. Para sincronizar mandato o prescripción de la Constitución y ejercicio de esta habilitación constitucional.

En principio, el titular de la potestad reglamentaria es el Gobierno, por mecanismo e imperio del artículo 97 de la Constitución Española, y la pregunta obvia es si el Banco de España es el Gobierno; respuesta también clara: no. Pero, si no lo es, de alguna manera participa y aparece entonces un poder reglamentario derivado, como un sector doctrinal se ha ocupado de manifestar (67).

Otra argumentación posible, pero no real, es que al reconocerse, no sólo en España, sino en nuestro entorno y en la Comunidad Económica Europea, desde luego, a los Bancos Centrales, como lo es el de España, «autonomía» o posición autónoma, personalidad como Banco de Bancos y cuanta argumentación se quiera traer a colación. Esta autonomía es un concepto de origen medieval, que conlleva autonormación, capacidad para autoorganizarse, pero con el transcurso del tiempo ha ido decantándose, su utilización lo ha deteriorado, se ha utilizado en los más diversos sentidos y ha llegado hasta nosotros con una carga evidente de ambigüedad, por lo cual en detrimento de la noción se ha utilizado, y en su caso instrumentado, para los más diversos fines, con lo cual no pueden extraerse consecuencias precisas ni ofrecer un marco y cuadro fijo, con caracteres generales en orden a las entidades declaradas autónomas y en razón a la utilización de potestades normativas (68).

Incluso los poderes del Ministro de Economía y Hacienda, antes Hacienda, han sido siempre limitados en orden a la norma-

(67) Vid. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los poderes normativos del Banco de España*, art. cit. en «Revista de Derecho Bancario y Bursátil», año 1984, en especial pág. 25, donde manifiesta: «El poder reglamentario de estas autoridades y órganos de la Administración (se está refiriendo a los Ministros y otras autoridades) es, pues, un poder derivado y, en cierto sentido, excepcional, necesitado siempre de expresas habilitaciones legales, sujetas, en razón de su misma excepcionalidad, a interpretación estricta»; el paréntesis de aclaración y el subrayado por su interés nos corresponden.

(68) Vid. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en art. cit. nota anterior, págs. 24-25, donde en el apartado V de su artículo monográfico, «Condiciones de las que dependen el ejercicio lícito de los poderes normativos», examina el tema de la autonomía, sus consecuencias y evolución. Hay una cita a pie de página, la 33, en donde refuerza su postura, con alusión a su monografía *La Autonomía Universitaria*, Civitas, Madrid, 1982, en donde se remite al estudio por él abordado en otro tema, pero común para entender el concepto con tradición histórica, desde la Baja Edad Media, y explicar su sentido actual con un significado de ambigüedad.

ción, y aquél parece un superior del Banco de España en algunos aspectos, actualmente corroborados por la Ley de Disciplina, que, como hemos visto, sus resoluciones son recurribles en alzada ante el Ministerio de Economía y Hacienda, lo cual consagra legalmente la jerarquía de éste en relación con aquél (art. 43.4 de la Ley de Disciplina).

Pero hay una definición legal de la naturaleza de las Circulares aprobadas por el Banco de España, y es considerarlas *normas* de ordenación y disciplina, además de disposiciones de carácter general, de obligada observancia por las Entidades de Crédito (69). Luego son «normas», por lo que se ha subrayado, según la Ley de Disciplina, en su artículo primero, al referirse genéricamente en expresión legal, se puede entender comprende el complejo mundo normativo en su totalidad: normas de carácter interno y externo, para delimitar la actividad crediticia y bancaria, con una actividad delimitadora, con intervención y control, pero no sólo ejercido a la manera que se hace en otros sectores: educación, comercio, sanidad, vivienda, etc., actividad externa, sino cuantitativa y cualitativamente distinta, con afán totalizador, pues en el crédito, fundamental en el sistema económico, se dan unas circunstancias particulares, como eje de desarrollo de la vida social. Es necesario encuadrar todo el tráfico crediticio bajo una autoridad y un sistema concebido piramidalmente en cuyo vértice se encuentra el Banco de España, las Entidades de Crédito estarían por debajo y presidiendo, dirigiendo, supervisando, en definitiva, con el respaldo del Banco Central (70).

Tiene sentido la fórmula adoptada y el alcance y significado de normas de ordenación y disciplina, rúbrica en la que insistimos reiteradamente, en la configuración del ordenamiento del crédito y la banca, que evidentemente es una ordenación sectorial, expresión comúnmente aceptada doctrinalmente, pues así se comprende el valor y ponderación de las Circulares del Banco de España, que se integran, como hemos analizado, en este mundo normativo

(69) Vid. artículo 1 de la Ley de Disciplina, Ley 26/1988, que en su núm. 5 dice textualmente: «Se consideran normas de ordenación y disciplina..., como las Circulares aprobadas por el Banco de España, en los términos previstos en esta Ley.» La declaración, pues, es dotarles por esta vía legal de fuerza en temas tan importantes como la «ordenación», que lo es todo y en el régimen disciplinario muy importante.

(70) Vid. *Comentarios a la Ley de Disciplina*, op. cit., las colaboraciones de Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su citado Estudio Preliminar citado anteriormente y el comentario al artículo 1.5, en especial ap. IV, «La cláusula legal y normas de ordenación y disciplina», pág. 31, primera columna, al final. Opinión que compartimos.

particular en unas condiciones legalmente establecidas para el ejercicio normativo (71) como son, justificadas para el adecuado ejercicio de sus competencias, habilitación para el desarrollo o ejecución de la regulación, contenida en las disposiciones generales del Gobierno o del Ministerio de Economía y Hacienda.

Se habla reiteradamente de normación del Banco de España y de Cajas de Ahorro, así como de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), por cuanto tienen consideración de Entidades de Crédito. Por eso debe entenderse siempre esta alusión realizada bajo su nombre específico, o en general como Entidades de Crédito, que además amplían su campo de acción al arrendamiento financiero, en la Ley de Disciplina, por aplicación de su régimen adicional, estableciéndose que a partir de 1 de enero de 1990 las operaciones de arrendamiento financiero podrán también ser desarrolladas por otras Entidades de Crédito, por las Cajas de Ahorro, incluida la Confederación Española de Cajas de Ahorro (72).

Como reflexión resumida de lo antedicho, para ordenar y aclarar esta faceta normativa atípica, en la estructura del ordenamiento jurídico de la Banca, Cajas de Ahorro y del Crédito, con la intención de desbrozar los elementos, demasitados en general, que complican y desfiguran la realidad y la hacen en cierta medida ininteligible, si bien someterlos, en intento, a una dogmática tradicional es en cierta medida incongruente, pero existen unos condicionamientos constitucionales, de obligado cumplimiento, a los cuales es imprescindible atender.

(71) En cuanto al concepto general de Entidad de Crédito, el Real Decreto Legislativo 1298/1986, en su artículo 1.º, se adaptó a la definición de la Directiva 77/780, de 12 de diciembre, comentada en el texto; vid. nota 39 al respecto y SÁNCHEZ CALERO, *Adaptación de la normativa de los Establecimientos de Crédito al ordenamiento de la CEE*, núm. 23 de la «Revista de Derecho Bancario y Bursátil» (julio-septiembre 1986), y, del mismo, *La delimitación de la figura entidad de crédito y la de otros sujetos*, en la citada Revista, núm. 28 (octubre-diciembre 1987). Es la disposición adicional octava de la Ley 26/1988, de Disciplina, la que termina el proceso de definición y caracterización, a nivel legal, de las Circulares del Banco de España, que desde el principio (art. 1.5) se referencian y significan en esta ordenación legal.

(72) Vid. disposición adicional 7.ª de la Ley 62/1988, de Disciplina, que en su número 10 dice: «A partir de 1 de enero de 1990 las operaciones de arrendamiento financiero previstas en este capítulo también podrán ser desarrolladas por las Entidades... las Cajas de Ahorro, incluida la Confederación Española de Cajas de Ahorro..., cumpliendo en todo caso las condiciones previstas en esta norma legal y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen» (el subrayado es nuestro). La alusión al artículo no es correcta, pues es una disposición. Vid. comentario a la misma en la obra colectiva cit. *Comentarios a la Ley de Disciplina...*, op. cit. de JOSÉ L. PIÑAR MAÑAS, págs. 175 y ss.

Se debe constatar, si es posible, que el ejercicio de los poderes normativos del Banco de España, normativos en su calidad de reglamentarios, evidentemente, corresponde a una cobertura legal suficiente y justificante.

Las Circulares del Banco de España, con una habilitación para su producción, tiene una habilitación legal proveniente de Leyes, Decretos-Leyes, Decretos, normas de rango de Orden Ministerial u otras.

Un estudio completo y un análisis riguroso de la problemática nos obliga a estudiar todas las disposiciones vigentes, cualesquiera que fuera su rango, habilitadoras para que el Banco de España dicte Circulares. Significaremos, sin ánimo exhaustivo, aquellas a nuestro entender más representativas, para agrupar las Circulares provenientes de las mismas.

Circulares cuya justificación es legal

Previamente debemos señalar que desde la vetusta Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 («BOE» de 1 de enero siguiente), aún vigente, se tiene conciencia, después matizada por la realidad, de que incluso el Ministro del Ramo (hoy Economía y Hacienda) no tiene potestad reglamentaria en el ordenamiento crediticio y bancario (73) y es necesario un reforzamiento para ello. De ahí la declaración del artículo 42 de la LOB: «Las normas generales de la política del crédito serán dictadas por el Ministro de Hacienda, *previo acuerdo del Consejo de Ministros*»; subrayamos esta enfática prescripción, demostración palmaria de la insuficiencia del Ministro de Hacienda, que traslada esta facultad al Banco de España, el reconocerle poderes reglamentarios, y supone con efectos externos que dicha competencia se encuentre avalada suficientemente; sin embargo, en el régimen jurídico de 1946 con la Ley de Ordenación Bancaria no se encuentra precepto

(73) Vid. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los poderes normativos del Banco de España*, art. cit., que en la pág. 25 dice textualmente: «El poder reglamentario de los Ministros (y, por supuesto, de los órganos inferiores) se cifra, única y exclusivamente, a las cuestiones organizativas de carácter doméstico propias de su Departamento...» Postura recogida por Hilario HERNÁNDEZ MARQUÉS, «Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España», art. cit. en vol. colectivo *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ed. Ceura, Madrid, 1987, Fundación Ramón Areces, págs. 115-145, en especial pág. 139, donde se recoge la anterior postura de Tomás Ramón FERNÁNDEZ, sobre el poder reglamentario derivado.

alguno habilitante para dictar normas reglamentarias, pues se atribuye al Gobierno esta facultad, ya que aquél es a quien corresponde dictar las normas generales de la política del crédito, y a lo largo del articulado de la LOB (Ley de Ordenación Bancaria de 1946) se reitera esta situación, especificándose incluso los poderes normativos del Ministro de Hacienda (74). Tampoco la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, contiene una declaración expresa al respecto; más bien al contrario, según la doctrina acreditada (75).

Hasta la Ley sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial de 19 de junio de 1971, que transfiere al Banco de España las funciones del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, no hay disposiciones de rango formal de ley que le habiliten para dictar con carácter general normas, cosa producida con este evento legal (76). También por imperativo legal desaparece el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, cuyas funciones se ejercerán por el Banco de España en la forma que reglamentariamente se determine, mandato legal cumplido con celeridad, pues pocos días después, por Decreto 1473/1971, de 9 de julio, se desarrolla la prescripción impuesta en la disposición adicional tercera de la Ley 13/1971, de Organización y Régimen del Crédito Oficial, y se encomienda al Banco de España las funciones de alta dirección, coordinación e inspección de las Cajas de Ahorro y, para ejercer estas funciones, debe dirigir «instrucciones» a las mismas (77).

(74) Vid. la LOB de 1946, que no contiene precepto alguno habilitante para dictar normas de carácter general alguno. El principio de que corresponden al Gobierno las relativas a la política general del crédito se recoge en el artículo 42. Y los artículos 43 y 44 especifican los poderes normativos del Ministro.

(75) Vid. la Exposición de Motivos de la Ley citada de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, hacia la mitad, pues es muy extensa, donde se dice: «No aceptado el Estado español el principio de neutralidad económica, la autoridad monetaria *no puede ser delegada en el Banco de España de emisión, sino ejercida permanentemente* por el Gobierno a través del Ministro de Hacienda» (el subrayado, además de nuestro, es claro).

(76) Vid. la Ley sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, Ley 3/1971, de 19 de junio, la disposición adicional tercera, sobre funciones ejercitadas, a la entrada en vigor de la Ley, por el Banco de España del extinguido Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, y se desarrolla esta disposición por Decreto 1473/1971, de 9 de julio («BOE» del 10); el artículo 3.º determina las funciones que le corresponden, con funciones de alta dirección de Cajas de Ahorro, coordinadora e inspección.

(77) Vid. la disposición adicional tercera de la Ley 13/1971, de 19 de junio, en cuyo cumplimiento se dicta, con carácter reglamentario, el Decreto 1473/1971, de 9 de julio («BOE» del 10); ya en el preámbulo se declara que el traspaso de funciones debe ser *fluido* y en el artículo 1.º se determinan las funciones, y en el 2.º se dice textualmente, *in fine*: «y el Banco de España adaptará a ellas (se refiere a las directrices) las *instrucciones*

La Ley de 26 de diciembre de 1983, de coeficientes de Caja de los intermediarios financieros, confirma los poderes normativos del Banco de España en un aspecto importante, en atribución de facultades para «*fijar los niveles de coeficientes de Caja y establecer los métodos para su cómputo, de acuerdo con los objetivos de política monetaria señalados por el Gobierno*» (78) (el subrayado es nuestro y en versión legal se dice en futuro: fijará y establecerá). Naturalmente, esta habilitación está condicionada a los objetivos gubernamentales sectoriales sobre política económica.

La última disposición con rango formal de Ley que habilita al Banco de España para detentar poderes normativos en relación con las Entidades de Crédito, y en especial a las Cajas de Ahorro, es la comentada de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito: Ley 26/1988, de 29 de julio, cuyos preceptos respecto de la potestad normativa examinada han sido antes citados y suficientemente comentados en cuanto a su formulación, caracteres, extensión, límites y actual configuración, criterios a los que nos remitimos ahora.

Circulares cuya cobertura se encuentra en disposiciones con rango formal de Ley, pero en equivalencia, mediante Decretos-Leyes

El Decreto-Ley 53/1962, de 29 de noviembre («BOE» del 30), sobre creación de Bancos Industriales y de Negocios, en donde se atribuye al Ministro de Hacienda las facultades correspondientes en relación con los Bancos de estas características, previo informe del Banco de España, en quien podrá delegar total o parcialmente las facultades (disposición final tercera). Entre dichas facultades se encuentran algunas típicamente normativas, como son: las relativas a porcentajes de inversión y límites máximos de cartera de valores (art. 7.º), tipos de interés y comisiones (art. 12) y otras disposiciones conexas del propio Decreto-Ley.

El Decreto-Ley 56/1962, de 6 de diciembre («BOE» del 7), sobre carteras y coeficientes de los Bancos privados, autoriza también al Ministro de Hacienda para delegar en el Banco de España las

que ha de cursar a las Cajas de Ahorro» (el subrayado y la aclaración en paréntesis nos corresponden).

(78) Vid. «BOE» del 27 de diciembre de 1983, en donde se publica la Ley. En especial el artículo 6.º, donde se atribuyen estas facultades al Banco de España.

facultades que le corresponden en orden a la disciplina y control de la Banca privada (79).

Después de estos hitos legales es costumbre frecuente, con normas de rango jurídico inferior (Ordenes o Decretos), regular la materia y el apoderamiento competencial normativo del Banco de España.

Circulares cuya cobertura se encuentra en una normativa de rango formal, Decreto o Real Decreto

Con este ropaje jurídico-formal, en atributo al ejecutivo de potestad normativa, los poderes de esta naturaleza del Banco de España se encuentran en habilitación legal bajo su cobertura.

El Decreto de 9 de julio de 1971, antes citado, que desarrolla la disposición adicional tercera de la Ley sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial de 19-IV-1971, atribuye al Banco de España unas funciones, en relación con las Cajas de Ahorro, referidas a la alta dirección, coordinación e inspección, transmitidas mediante instrucciones, cuya manifestación suelen ser las típicas Circulares, aunque también existan formulaciones con esta denominación de Instrucciones.

Los Decretos 1838/1974 y 1839/1974, ambos de 27 de junio, al regular los coeficientes de inversión y con el fin de incluir en los mismos determinados créditos de fomento a la exportación, incluyen entre sus normas algunas atinentes al traspaso y delegación normativa en el Banco de España de atribuciones originariamente del entonces Ministerio de Hacienda.

Así, el Decreto 1838/1974, antes citado, establece (art. 6) que, cuando las circunstancias del mercado lo requieran, es el Banco de España, por delegación del Ministerio de Hacienda y previo informe favorable del de Comercio, quien puede autorizar la

(79) Vid. Decreto-Ley 56/1962, de 6 de diciembre («BOE» del 7), disposición afectada por la disposición derogatoria de la Ley de Disciplina, que no deroga este Decreto-Ley, pero entendemos, por enfrentamiento, debe ser sustituido, como en especial se hace con el anterior Decreto-Ley 53/1962, de 29 de noviembre, sobre Bancos Industriales y de Negocios, del que se deroga el párrafo segundo de su artículo 3.º. Vid. también el artículo 6.º de este Decreto-Ley 56/1962, sobre la capacidad de expansión y apertura de nuevas sucursales y agencias, materia normativa evidentemente. En relación con el sistema de derogación, con una tabla de disposiciones, de la Ley de Disciplina, vid. el comentario en los repetidamente citados de Tomás Ramón FERNÁNDEZ y José Luis PINAR, págs. 205 y ss., de la obra colectiva dirigida por el primero, Madrid, 1989.

variación de las condiciones establecidas. También (art. 8) se faculta al Ministerio de Hacienda para dictar normas complementarias precisas para la ejecución del Decreto. Aquí no se habla de delegación o traspaso al Banco de España, pero en la práctica así se ha venido haciendo, y hay muestras evidentes de ello, a través de Ordenes Ministeriales, que veremos en su caso en el apartado siguiente.

El Decreto 1839/1974 no incluye previsión alguna en relación con la intervención del Banco de España; sin embargo, las autorizaciones contenidas en el mismo, relativas al Ministerio de Hacienda, en materia de fijar las condiciones a las que han de someterse las operaciones, para ser consideradas computables, en su día y como si se tratase de una cláusula de estilo, pues siempre el Ministerio ha obrado así, se transmitieron estas facultades eminentemente normativas, y de las que hay evidentes muestras (80).

El Real Decreto 2840/1978, de 3 de noviembre, al regular, en el marco de la Ley de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974, en especial en el País Vasco y Cataluña; este Real Decreto asimila a estas entidades de crédito a las demás y establece la usual delegación en el Banco de España (disposición final primera) por el Ministerio de Economía (en este momento), en los más diversos y por demás importantes aspectos: regulación de las condiciones de expansión, tarifas de intereses y comisiones, coeficientes de caja, garantía, inversión obligatoria, préstamos de regulación especial, riesgos, contabilidad y balances. Estos auténticos poderes normativos tienen su corolario en varias Ordenes Ministeriales, que efectúan y ejecutan la delegación en los más diversos aspectos.

Existe, pues, un amplio campo de cobertura mediante la forma jurídica de Decreto, simplemente insinuado en las anteriores líneas, como efecto demostración de la realidad actual y su conformación y presente jurídico.

(80) Vid. el artículo de Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los poderes normativos del Banco de España*, art. cit., pág. 16, donde se afirma que el Ministerio de Hacienda convirtió en cláusula de estilo la atribución al Banco de España; en todo caso la competencia para autorizar la variación de las condiciones establecidas en su momento y las reglas de aplicación, complementarias de ejecución y para resolver las dudas que puedan plantearse en la aplicación del régimen establecido.

Circulares cuya cobertura son Ordenes Ministeriales para el ejercicio de poderes normativos por parte del Banco de España

Una advertencia: son muy numerosas; aludiremos a algunas como muestra de significación y, en general, son de desarrollo de disposiciones de rango formal y ropaje jurídico superior (Leyes, Decretos-Leyes y Decretos).

La Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1970, sobre coeficientes de Caja de los Bancos comerciales y mixtos, faculta (punto 4) al Banco de España para establecer un sistema de cálculo del coeficiente de caja, señalar los valores mínimos diarios e interpretar esta Orden en lo referente a balances para el cálculo de coeficientes. El ordenamiento se completa con las alusiones al desarrollo y vigilancia de lo que disponga el Banco de España (punto 6) y también con la cobertura del Decreto-Ley de 6 de diciembre de 1962, antes examinado; se dice: «queda delegada en el Banco de España la facultad de modificar... el coeficiente de caja» (punto 7).

La Orden del Ministerio de Hacienda de 9 de julio de 1971 (punto 9) es un caso claro de atribución de poderes normativos al Banco de España, al ejercitarse en desarrollo de la Ley repetidamente aludida de Crédito Oficial. En este caso se dispone que los «bancos y banqueros que incumplieren las presentes normas o las que para su *desarrollo y vigilancia dicte* el Banco de España podrán ser sancionadas...»; se subraya la clara atribución competencial.

De igual tenor que la anterior es la Orden de 15 de diciembre de 1971, que fija el coeficiente de caja de determinadas entidades, Cajas de Ahorro, delegando en el Banco de España la facultad de modificación de dicho coeficiente.

La Orden de 9 de agosto de 1974 (punto 7), sobre operaciones que pueden realizar los distintos tipos de Bancos, extiende la competencia para fijar el Banco de España, por delegación, los coeficientes de Caja y Garantía previstos en los Decretos-Leyes de 29 de noviembre y 6 de diciembre de 1962, antes aludidos. Otra Orden Ministerial de la misma fecha, 9 de agosto de 1974, establece una similar delegación, en relación con las operaciones a plazo de los bancos privados.

La Orden de 20 de septiembre de 1974, desarrolla el Decreto de

9 de agosto de 1974, modificador de la creación de nuevos bancos privados, para realizar operaciones de ampliación de su capital social, donde también se dan las circunstancias anteriores en cuanto a poderes normativos del Banco de España.

Esta o similar cláusula de delegación y atribuciones competenciales normativas se repite en varias Ordenes: la Orden de 7 de febrero de 1975, la de 9 de junio de 1976, la de 20 de abril de 1977, la de 23 de julio de 1977 y la de 20 de septiembre de 1978.

Esta incidencia es recogida con matices y variantes en otras Ordenes Ministeriales, como la de 25 de noviembre de 1977, complementaria de la de 31 de marzo de 1971; las tres Ordenes Ministeriales de 20 de septiembre de 1978, sobre cómputo de coeficiente de inversión de bancos y sobre cómputo de coeficiente de crédito a la exportación de bancos privados y Cajas de Ahorro y cómputo del coeficiente de inversión en cédulas de las Cajas de Ahorro.

Las anteriores Ordenes Ministeriales, por su denominación respecto a la materia regulada, son supuestos en cierta medida ya examinados en casos más generales y éstas los concretan.

También el proceso se continúa en algunos casos de Ordenes Ministeriales en ejecución del Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, anteriormente mencionado, donde la cláusula, por otra parte habitual, en favor de las competencias normativas del Banco de España es recogida; así, las Ordenes Ministeriales de 26 de febrero y de 30 de junio de 1979 responden a este criterio y en sus puntos 31 y 39, respectivamente, hacen alusión a las referidas competencias.

La Orden de 18 de noviembre de 1978, sobre coeficiente de caja de los bancos industriales y de negocio, autoriza al Banco de España para determinar el ritmo de aplicación de lo que se dispone en ella y a dictar normas para su desarrollo y ejecución.

La Orden de 20 de noviembre de 1978, regula lo establecido en el Real Decreto 1851/1978, de 10 de julio, sobre emisiones de renta fija, con una posterior regulación sobre la materia (Ordenes Ministeriales de 17 de noviembre de 1981 y de 3 de marzo de 1987), y al aludir al Banco de España (arts. 4 y 7) habla de las facultades de aprobación de los folletos de emisión.

La Orden de 27 de abril de 1979, también faculta al Banco de España para establecer la forma de cumplimiento de la obligación de constituir en el mismo depósitos remunerados.

También se produce alguna Orden Ministerial que autoriza al

Banco de España para dictar normas complementarias a través de Circulares, como es el caso de la Orden Ministerial de 5 de diciembre de 1979 (disposición final cuarta), que modifica la regulación del crédito del capital circulante de las empresas exportadoras y se dictan normas complementarias sobre las modificaciones de créditos, a compradores extranjeros de prefianciación y para la financiación de exportaciones realizadas (81).

Por último, en este recorrido no exhaustivo sino indicativo, se han de tener en cuenta una serie de Ordenes Ministeriales, como las de 2 de julio de 1980, 23 de enero, 11 de noviembre y 14 de diciembre de 1981 y 14 de abril de 1982, sobre las más variadas materias, respuesta, como en los casos anteriores, a esta delegación de facultades y atribuciones, en materia normativa en relación con el Banco de España.

Una conclusión inmediata, en relación con este régimen ordinal establecido, evolucionado desde 1962 hasta el momento presente, es la progresiva transformación experimentada en relación con la naturaleza y funciones del Banco de España, con una afirmación en sus poderes reglamentarios, situación aceptada por los destinatarios de la citada normativa, hoy situación consuetudinaria, pacíficamente convenida desde 1962 con la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, como hemos visto, en cuanto a cuestiones de nuestro interés, las Cajas de Ahorro, reformadas ahora en el sentido de estructurar al órgano superior de coordinación y rectoría de las mismas al tiempo que la disciplina en el concierto de la organización crediticia y bancaria. Este acontecimiento supuso un radical cambio, tan aceptado ya en 1980 que al regularse por Ley 30/1980, de 21 de julio, de órganos rectores del Banco de España, no se tiene que aludir a los poderes reglamentarios del Banco de España, por considerarse innecesario; simplemente en el artículo 15.9 de la misma se significa respecto de las competencias del Consejo General en Pleno: «Aprobar las disposi-

(81) Vid. los Reales Decretos 2294 y 2295/1979, de 14 de septiembre, invocados en la Orden de 5 de diciembre de 1979, que se citan en los preámbulos de los mismos. Sin embargo, dichos Decretos sólo autorizan para delegar en el Banco de España por el Ministerio de Economía, la facultad que le otorgan para variar las condiciones de los créditos que ambas normas fijan, según el artículo 5 de cada uno de los Decretos. Estableciéndose también una limitación al Ministerio de Economía, para la autorización en relación con dictar normas complementarias de los citados Decretos, según los artículos 10 y 8 de las respectivas normas.

ciones necesarias en las materias propias de la competencia de la Entidad»; se refiere al Banco de España, bajo esta denominación genérica de «Entidad».

No obstante, en esta evolución se recuerda, con rango formal de Ley, la competencia normativa del Banco de España; así, la Ley de 26 de diciembre de 1983, ya citada, sobre coeficientes de Caja de los intermediarios financieros, confirma la normalidad de los poderes normativos del Banco de España y le atribuye la competencia de fijar los niveles de coeficientes de Caja y establecer los métodos de cómputo, de conformidad con los objetivos de la política monetaria señalados por el Gobierno (82).

Hasta el momento se produce recientemente, como hemos visto, la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, Ley 26/1988, repetidamente comentada y citada, donde ya de forma clara y terminante se establecen los poderes normativos del Banco Central, sin distinción aparente al respecto (83), pero con dificultades en su fase administrativa y parlamentaria.

Citemos ahora las Circulares producidas por el Banco de España en un largo período (1965-1989), para comprobar la actividad al respecto en relación con las Cajas de Ahorro:

- Circular de 24 de enero de 1970, sobre la delegación de funciones a la CECA y a las Cajas de Ahorro Confederadas.
- Circular de 11 de octubre de 1971, sobre avance de datos.
- Circular de 28 de diciembre de 1971, sobre declaración de coeficiente de Caja.
- Circular de 13 de marzo de 1972, sobre uso indebido de la expresión Cajas de Ahorro y número de Registro.
- Circular de 9 de febrero de 1973, sobre depósitos en pesetas convertibles.

(82) Vid. Ley 26/1983, de 26 de diciembre («BOE» del 27); también, la Orden de la misma fecha y las Ordenes de 4 de enero de 1984 y 17 de febrero del mismo año. Así como la Circular 18/1987 del Banco de España, modificada por Circular 2/1988. En el artículo 6 se determina: «El Banco de España fijará lo niveles de los coeficientes de Caja y establecerá los métodos para su cómputo, de acuerdo con los objetivos de política monetaria señalados por el Gobierno» (el subrayado es nuestro y refuerza la afirmación en el texto).

(83) Vid. *Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, ed. dirigida por Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *op. cit.*, Madrid, 1989; en el comentario de este autor al artículo 1.º de la Ley, en el último párrafo, se dice literalmente: «... que tantas dificultades ha provocado en la fase administrativa, primero, y parlamentaria, después, de elaboración del nuevo texto legal».

- Circular de 5 de marzo de 1973, sobre declaración de coeficiente de Caja.
- Circular de 20 de marzo de 1973, sobre depósitos en cuentas extranjeras en pesetas.
- Circular de 7 de mayo de 1973, sobre inversiones obligatorias.
- Circular de 7 de diciembre de 1973, sobre publicidad.
- Circular de 22 de febrero de 1974, sobre coeficiente de Caja.
- Circular de 26 de abril de 1974, sobre inversiones obligatorias.
- Circular de 2 de abril de 1974, sobre tipos de interés.
- Circular de 12 de agosto de 1974, sobre modificación de tipos de interés.
- Circular de 28 de febrero de 1975, sobre reflejo en balance de los certificados de depósito en poder de Cajas de Ahorros.
- Circular de 10 de octubre de 1975, sobre registro de Altos Cargos de las Cajas de Ahorro y régimen de autorizaciones.
- Circular de 13 de enero de 1976, sobre descuentos de pólizas.
- Circular de 12 de marzo de 1976, sobre inversiones obligatorias.
- Circular de 1 de marzo de 1977, sobre consulta previa para inversiones de carácter general.
- Circular de 26 de abril de 1977, sobre inversiones obligatorias.
- Circular de 29 de julio de 1977, sobre coeficiente de Caja.
- Circular de 28 de marzo de 1978, sobre coeficiente de Caja.
- Circular de 12 de abril de 1978, sobre información estadística.
- Circular de 16 de junio de 1978, sobre coeficiente de caja.
- Circular de 15 de diciembre de 1978, sobre registro de Altos Cargos.
- Circular de 15 de diciembre de 1978, sobre cuentas de resultados.
- Circular de 3 de enero de 1979, sobre constitución de depósitos obligatorios renovados en el Banco de España.
- Circular de 19 de junio de 1979, sobre inversiones obligatorias.
- Circular de 31 de julio de 1979, sobre actualización de Ley de Presupuestos de 1979.

- Circular de 28 de marzo de 1980, sobre régimen de autorizaciones para operaciones en que intervienen, o tienen comprometida su firma los Altos Cargos de las Cajas de Ahorro o persona física o jurídica a ellos vinculados.
- Circular de 9 de julio de 1980, sobre coeficiente de Caja.
- Circular de 17 de octubre de 1980, sobre reintegro de documentos.
- Circular de 9 de enero de 1981, sobre Cajas de Ahorro y Presupuestos para obras benéfico-sociales.
- Circular de 3 de febrero de 1981, sobre Cajas de Ahorro y financiación a largo plazo.
- Circular de 5 de junio de 1981, sobre Plan de Viviendas de Protección Oficial 1981/1983 e intervención de las Cajas de Ahorro.
- Circular C/V2, de 19 de agosto, sobre Plan de Viviendas de Protección Oficial 1981/1983 e intervención de las Cajas de Ahorro.
- Circular de 6 de abril de 1982, sobre Entidades de Depósito y otros intermediarios financieros. Certificados de regulación monetaria.
- Circular de 13 de abril de 1982, sobre pagarés del Tesoro.
- Circular de 22 de octubre de 1982, sobre fondos de garantía de depósitos.
- Circular de 26 de noviembre de 1982, sobre nuevo modelo de información de riesgos por países, en relación con la banca privada y Cajas de Ahorro.
- Circular de 22 de julio de 1983, sobre balance, cuenta de resultados y estados complementarios de las Cajas de Ahorro. Modifica la Circular 20/1981 sobre esta materia.
- Circular de 9 de enero de 1984, sobre coeficiente de Caja de Cajas de Ahorro.
- Circular de 25 de mayo de 1984, sobre grandes riesgos en Cajas de Ahorro.
- Circular de 16 de octubre de 1984, sobre nuevo modelo de clasificación por monedas y países de riesgo y recursos de Cajas de Ahorro.
- Circular de 20 de enero de 1984, CV/1, sobre suscripción de cédulas de reconstrucción del Instituto de Crédito Oficial por Cajas de Ahorro.

- Circular de 8 de noviembre de 1984, CV/5, sobre cumplimiento de la declaración mensual de inversiones obligatorias.
- Circular de 23 de julio de 1985, sobre balance, cuenta de resultados y estados complementarios de las Cajas de Ahorro.
- Circular de 17 de diciembre de 1985, sobre balance y cuentas de resultados públicos; se deroga por Circular 22/1987.
- Circular de 6 de marzo de 1985, CV/2, sobre Plan de Viviendas de Protección Oficial 1984/1987.
- Circular de 22 de septiembre de 1986, sobre cobertura de los compromisos sobre complementos de pensiones por Cajas de Ahorro.
- Circular de 30 de enero de 1986, CV/2, sobre avance de datos de balance confidencial.
- Circular de 6 de febrero de 1987, sobre contabilización e información acerca de pagarés de empresa, participaciones y transferencias de activos en las Cajas de Ahorro; derogada por Circular 22/1987.
- Circular de 13 de marzo de 1987, sobre cobertura de los compromisos y riesgos sobre complementos de pensiones por Cajas de Ahorro; derogada por la Circular 22/1987.
- Circular de 22 de diciembre de 1987, sobre coeficiente de Caja de Cajas de Ahorro; derogada por Circular 2/1988.
- Circular de 8 de enero de 1988, sobre fondo de garantía de Depósitos de Cajas de Ahorro.
- Circular de 22 de julio de 1988, sobre Entidades de Depósito y otros intermediarios financieros. Coeficientes de Caja.
- Circular de 5 de abril de 1988, CV/6, sobre Entidades de Depósito y definición del sector público.

Esta larga lista expuesta, tal vez excesiva, es aún más prolija en la realidad (84); se ha referenciado simplemente por poner de manifiesto una proliferación grande, fenómeno que ha sido denunciado por la doctrina (85). Acontecimiento iniciado en 1962,

(84) Vid. *Legislación de Entidades de depósito y otros intermediarios financieros. Normativa General*, 2.ª ed., Servicios Jurídicos del Banco de España, Madrid, 1988, *op. cit.*, págs. 1377-1426, más de medio centenar de páginas sobre un índice de Circulares, Oficios y Cartas-Circulares del Banco de España, donde se recogen cientos de esta normativa menor, pero de la mayor importancia.

(85) Vid. 6.ª ed. de *Legislación Bancaria española*, de Gonzalo PÉREZ DE ARMISÁN, que llama la atención en la presentación de su obra sobre la proliferación de Circulares del Banco de España, que rebasan los tres centenares, en la actualidad son bastantes más.

aunque hasta 1971 se mantiene en un discreto nivel de producción y, además, con referencia a aspectos concretos de aclaración o información, pero pasando con posterioridad a ser de un vehículo para hacer llegar a las más variopintas Entidades de Crédito, depósito, ahorro, etc., intermediarios financieros en definitiva, a ser un cauce para que las autoridades del Banco de España hicieran saber su opinión o impusiesen y exigiesen el cumplimiento de obligaciones, que en ocasiones pasan a trascender de la esfera interna de las entidades financieras, sometidas a supervisión (86).

Esta clase de regulación se convierte en una importante fuente normativa basada en las potestades y competencias de este tipo del Banco de España sobre aspectos y objetivos trascendentales como la regulación monetaria, la supervisión del sistema financiero, el control y ordenación económica; además, con una amplia autonomía, con el plus de una habilitación de dudosa legalidad, que examinamos a continuación.

Hemos examinado, por orden decreciente, según la jerarquía formal normativa, la fundamentación de las Circulares del Banco de España, desde Leyes a Ordenes Ministeriales; es momento ahora de evaluar el producto resultado, también en examen congruente con la descripción antedicha.

La premisa inicial para que la Administración Pública pueda regular relaciones jurídicas, en las cuales se imponen obligaciones, deberes o cargas, se encuentra en una habilitación legal expresa, sobre lo cual hay una cierta coincidencia doctrinal (87); en otros límites es un posible jurídico la deslegalización o la degradación en la regulación mediante Ley, si ésta ordenase al Poder Ejecutivo, Gobierno, sustituir por un reglamento, por una ordenación y regulación reglamentaria, toda una materia. Pero

(86) Circular es comunicación o vehículo de información y aclaración, en técnica jurídica. El Diccionario de la Real Academia Española, 20.ª ed., Madrid, 1984, da una versión gramatical en una acepción próxima: «5. Orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos» (pág. 319, tomo I, columna central). Vid. la *Legislación* de PÉREZ DE ARMIÑÁN citada en nota anterior, donde el autor hace similares observaciones a las realizadas en el texto.

(87) Vid. el art. cit. de Hilario HERNÁNDEZ MARQUÉS, «Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España», pág. 137, tercer párrafo, de la op. cit. colectiva, dirigida por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ed. Ceura, Madrid, 1987, en donde (vid. el párrafo cuarto pág. cit.) se afirma la necesidad de una habilitación concreta y expresa. Cfr. las numerosas citas a pie de página, donde se recoge gran parte de la doctrina al respecto de la habilitación legal para el ejercicio de directrices e instrucciones; en definitiva, Circulares.

también existen condicionantes constitucionales, tema ahora no abordado, como es el de la reserva de Ley.

En un examen de la realidad se demuestra la aceptación general de la técnica de la deslegalización, y es ésta la que ha permitido rebajar el rango de la normativa ordenadora del crédito; pero, a nuestro entender, la deslegalización operada y justificación de la potestad reglamentaria, en materia crediticia respecto del gobierno y del Ministerio de Economía en su momento, en otro de Hacienda y hoy de ambos al fusionarse, no lo es en relación con el Banco de España. El examen y comprobación del ejercicio de poderes reglamentarios por parte del Banco de España a través de Circulares, en relación con la cobertura legal y su suficiencia, nos obliga a reflexionar, sobre todo en un tiempo anterior próximo, atendiendo a los siguientes supuestos:

— Supuestos en que la habilitación de Circulares e Instrucciones se basa en normas con rango jurídico-formal de Ley. No vamos a repetir lo anteriormente dicho sobre su agrupamiento y diversas Leyes hasta hoy (1989) habilitadoras, y sí pronunciarnos afirmativamente en el sentido de estimar correcta la producción, en principio, aunque con alguna matización.

Las posibles observaciones son más de tipo formal, como es la reserva específica de la expresión Circular e Instrucción en nuestro derecho, a la normativa que rige la actividad interna de los servicios, o normas dictadas por los superiores para dirigir, con carácter general, la actividad de los inferiores (88). Aquí, como se ha demostrado hasta la saciedad, aunque existan excepcionalmente Circulares del Banco de España en este sentido, la mayoría suponen ejercicio de poder normativo externo.

Otros reparos son de tipo sustantivo, pues si bien existe cobertura legal, se han traspasado los límites de la misma y el amparo producido era para habilitar al Gobierno, en su caso al Ministerio

(88) Vid. el artículo 18 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, cuyo texto refundido es aprobado por Decreto Legislativo de 26 de julio de 1957, cuyo artículo 18, al hablar de las competencias de Subsecretarios y Directores Generales en relación con la organización interna de sus servicios, les habilita para dictar Circulares e Instrucciones. También el artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que dice: «Los órganos superiores podrán dirigir con carácter general la actividad de los inferiores mediante instrucciones y circulares.» Vid. también el artículo 8.º, 1. de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, y el artículo 14.3 de la LRJAE cit.

de Hacienda, pero no al Banco de España; es caso paradigmático el examinado de la Ley del Crédito Oficial de 18 de junio de 1971.

En otros supuestos, y en especial en la Ley de Disciplina, entendemos hay una actuación y cobertura correcta.

— Supuestos en que la habilitación se encuentra en Decretos-Leyes. En estos supuestos es dudosa la corrección en buena técnica jurídica, pues existen reparos, ya que generalmente se delega total o parcialmente la materia a través del Ministerio de Hacienda, a quien se hace una remisión en blanco para dictar normas reglamentarias, con una deslegalización evidente, y éste, a su vez, delega en el Banco de España. Es cierto que no siempre ocurre esto, como hemos visto en el examen de potestades normativas del Banco de España, al amparo de atribuciones remitidas en último extremo a Decretos-Leyes.

— Supuestos de habilitaciones en favor del Banco de España cuya única cobertura se contiene en Decretos, prescindiendo de cualquier previsión de Ley. Habilitación discutible, pero, además, el estado actual de la cuestión es poco admisible por la habitualidad, extensión e intensidad de la misma. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional, no son coincidentes al respecto (89).

Dada la frecuencia de esta forma de actuar, la mayor parte de las Circulares del Banco de España, individualmente analizadas, no resistirían una crítica de este talante, lo cual no significa que el Banco de España no pueda y deba ejercer, por razones obvias, poderes normativos.

Tal vez la última razón y con cierto peso específico, es que en este mundo sectorial del crédito y los intermediarios financieros, una normación jurídica tradicional y con una dogmática al uso, es difícil el encaje de las piezas y el sistema se resiente; de otra parte,

(89) Vid. la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1982, rigurosa al entender de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su *Curso de Derecho Administrativo*, 4.ª ed., Madrid, 1983, y en las reimpressiones revisada, la de 1984, y simple, la de 1986, Editorial Civitas, S., A., pág. 194, pues en dicha Sentencia afirma no hay cobertura legal suficiente para que el Gobierno delegue en el Ministro u otro órgano (en este caso el Banco de España), pues deben ser precisas y suficientes y concretas las establecidas en las Leyes habilitantes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 28 de enero de 1982, no pone inconveniente a estos trasposos, afirmando la validez del Real Decreto impugnado en este caso.

la aquiescencia, el consentimiento de los destinatarios es habitual, y si no hay conflicto ni protesta, al menos puesto de manifiesto, el régimen funciona, a pesar de especulaciones como las ahora formuladas. Pero lo evidente es que las declaraciones e imperativos constitucionales deben estar presentes en este mundo normativo abigarrado, y la situación dista, a nuestro parecer, de esta sincronía y adecuación.

— Supuestos de habilitación en favor del Banco de España para dictar Circulares, cuya cobertura son Ordenes Ministeriales. La característica general es el uso habitual de esta forma de proceder; si son contados los casos de habilitación por Ley o Decreto-Ley, más numerosos los referidos a Decretos o Reales Decretos, por Orden Ministerial es usual el amparo y cobertura, en ocasiones con referencia a norma de superior rango formal, pero también habitual se refiera a Ordenes Ministeriales que son independientes. Se ha convertido casi en una cláusula de estilo este tipo de actuación.

Abundando en los criterios expuestos, al examinar individualmente este impacto normativo se debe ahora afirmar nuestra, en principio, discrepancia en la forma que ha sido utilizado, el procedimiento que dista de adecuarse a las normas comúnmente aceptadas y, más aún, los supuestos en que en base a una Orden Ministerial, que incluso puede no tener una atribución expresa y habilitación para ejercer poderes normativos, supuestos también detectados y a los que nos remitimos.

Lo ocurrido, ya lo hemos dicho, es una progresiva transformación, una reafirmación de los poderes normativos del Banco de España, una afirmación y complacencia explícita o implícita del sector afectado, una naturalidad en el ejercicio de los mismos, una consuetudinaria actitud y, por ende, una confirmación en estos poderes, tengan o no justificación, al uso tradicional.

Esta situación nos muestra de forma palmaria que existe una realidad distinta a la normada sectorialmente en otros campos, donde si se produce o no una deslegalización es menos importante que la razón práctica de que el sistema económico, monetario y crediticio funcione. Dado el protagonismo, cada vez más acusado, del Banco de España en estos temas, se ha abdicado en él para prácticamente conseguir un mejor funcionamiento, prescindiendo, si no total, al menos parcialmente, de una mentalidad de cláu-

sula jurídica, de condicionamiento y requisitos habilitantes de cualquier actividad. En el entendimiento de que una actividad tan mutable, tan flexible, coyuntural y oportuna no se adecúa o lo hace mal, con disfunciones y desajustes, si se quiere someter a un encorsetamiento de naturaleza jurídico-formal, e incluso material.

La doctrina ha afirmado la falta de habilitación legal del Banco de España para dictar directamente, o por delegación de Ministerio alguno (fundamentalmente y ahora del de Economía y Hacienda), normas imperativas en las relaciones crediticias (90).

Aplicar en caso como el estudiado baremos convencionales no es útil, y lo evidente, a pesar de un posible rechazo, es que atribuir potestad reglamentaria al Banco de España, además de no ofrecer inconvenientes si en cierta medida se guardan las formas. Hay una necesidad sentida de utilizar esta vía para poder cumplir con los fines públicos que se le encomiendan en la actualidad, tantos y en formulación tan compleja, que la natural actitud es de dirigir, aclarar, regular e instar a los destinatarios mediante una normativa, y es accesorio o puramente formal se llame o no Circular, pero necesaria en cuanto a mandato para conseguir hacer fiable y eficaz el sistema en aspectos trascendentales como los examinados.

De otra parte, los administrados cualificados, los destinatarios, los intermediarios financieros *in genere* no han mostrado en ocasión alguna disconformidad, conflicto o disgusto por esta presión y carga normativa, de obligado cumplimiento y muy exigente en determinados supuestos.

Por tanto, estudiar esta potestad normativa en casuística, y lo hemos hecho en razón a no soslayar el tema, lo cual es un buen ejercicio mental y de práctica jurídica para desvelar anomalías, inhabilitaciones, excesos o competencias mal atribuidas (91),

(90) Vid. José Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Valor jurídico de la Circular*, art. cit. publicado en la «Revista de Derecho Bancario y Bursátil», Madrid, 1981, que es un ejemplo de esta postura y examina, crítica y desautoriza una Circular del Banco de España, concretamente la núm. 13/1981, sobre operaciones pasivas y activas, y otras referentes a la publicidad de tipos y tarifas, valores y liquidaciones (publicada en el «BOE» de 27 de febrero de 1981, núm. 50, pág. 4505, en la sección de anuncios de este Diario Oficial), por falta de habilitación legal, en este caso del Banco de España, a pesar de las invocaciones justificativas, por falta de procedimiento y por la insuficiente publicidad.

(91) Vid. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en op. cit. *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, págs. 163 y ss., donde se manifiesta por la inexistencia de una solución uniforme y la necesidad de estudio caso por caso. Se ha convertido ya en usual citar a PARADA VÁZQUEZ en su artículo *Valor jurídico de la Circular*, cit. varias veces, donde hace un examen, por demás muy crítico, de la Circular 13/1981 del Banco de España; la

pero sabiendo no existe una solución uniforme y no se puede afirmar de forma categórica la razón o sinrazón de la potestad normativa del Banco de España, instrumentación obligada para que su gestión no sea meramente especulativa y de consejo o consulta, incluso de buenos deseos; la realidad se impone, aunque existan razones evidentes por cierta extralimitación o expansión, sobre todo al ejercerse la actividad en un sector privado, a las Entidades de depósito, crédito y ahorro, que tienen una sujeción especial en relación con el Banco de España, pero sería dudosa la problemática cuestión de las normas privadas de origen administrativo, pues plantean una problemática muy fuerte en términos de disquisición jurídica, nada más alejado de lo conveniente para la eficacia, flexibilidad y agilidad del sistema crediticio, financiero y bancario.

El Banco de España, con funciones eminentemente técnicas en un aspecto bifronte de técnica financiera y jurídica, en relación con aspectos como la disciplina del crédito y de las instituciones de esta naturaleza, se produce una natural transformación por sus relaciones y dependencias con el Ministerio de Economía y Hacienda, algo parecido a lo acontecido entre éste y el Gobierno, en su formulación Consejo de Ministros. Al tener un conocimiento, suficientes medios y una experiencia secular sobre los temas de ordenación financiera, se convierte en el primer protagonista del sector financiero y, por ende, de su ordenación.

Hay una evidente trayectoria y evolución histórica institucional, ahora soslayada, pero importante, para la redefinición y la actual estructura y funciones de la Entidad, que pasa de ser una entidad bancaria ordinaria a una institución de derecho público con autonomía, personalidad jurídica y poderes importantes en el sector financiero.

Ha habido una transformación a partir de 1962, donde la metamorfosis producida cambia de ser el Banco de España un instrumento del sector privado a un organismo público, con las consecuencias evidentes que dicha catalogación supone.

Pero el proceso se continúa a partir de la fecha de referencia, hay transformaciones profundas en el mismo y se convierte en su perfil actual, aunque no actúa con arreglo a los cauces formales

llama falsa Circular (pág. 134), le acusa de defectos graves de procedimiento y de insuficiente publicidad (pág. 318), dice que se puede llegar a negar la existencia de un derecho privado de origen administrativo (pág. 316) y otros aspectos ahora no mencionados en razón de la concisión obligada.

del Derecho Público y cuenta con la colaboración de los establecimientos como Bancos, Cajas de Ahorro y otros intermediarios financieros, su vinculación con el Ministerio de Economía y Hacienda es patente e impregnante.

En esta rápida visión, no documentada intencionalmente, las funciones actuales del Banco de España, como centro de multitud de operaciones y competencias, le configuran con unas notas tipificadoras cuyos rasgos más característicos son los siguientes:

a) Banco emisor; es una prerrogativa la emisión de billetes y la puesta en circulación de la moneda.

b) Banco del Estado; realiza por disposición estatutaria los servicios de Tesorería del Estado y de sus Organismos Autónomos con carácter gratuito, además de ocuparse de la Deuda Pública; es también custodio de las reservas de divisas y propiedades estatales.

c) Banco cambiario, pues monopoliza la disposición de divisas extranjeras, aunque tenga apoyo en la banca delegada.

d) Banco de datos, al realizar determinadas operaciones en el sector privado bancario, unas obligatorias y otras potestativas.

e) Banco central, equivalente a la definición anterior, pero matizada en el sentido de que centraliza toda la actividad monetaria y crediticia, si bien bajo directrices, tutela y orientación del Gobierno a través del Ministerio competente, el de Economía y Hacienda.

f) Banco de riesgos; a través de su Servicio Central de información de riesgos, recibe y también transmite información, recomienda y aconseja en relación con los créditos de determinada e importante cuantía, además de sobre aquellos que se destinen a personas o entidades de solvencia puesta en cuestión.

g) Banco tutor del sistema financiero; en este aspecto tiene múltiples funciones: propuesta de autorizaciones, información, registro e inscripción, garantía de los depositantes, etc.

h) Banco de intervención y disciplina, importante aspecto que recientemente ha sido regulado y sobre sus caracteres y protagonismo hemos advertido antes lo suficiente.

Esta serie de características, y algunas posibles más, han sido realizadas doctrinalmente (92) y responden a objetivos que se

(92) Vid. Ramón MARTÍN MATEO, *Derecho Público de la Economía*, Ed. Ceura, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid, 1985, 416 págs. en cuarto extendido.

pueden reducir a un común denominador: intervención en la política crediticia y monetaria; por cierto, no necesariamente ejercidas estas intervenciones en relación con los intermediarios financieros por un Banco Central, sino que se podían haber encomendado a otras instituciones.

Ciertamente, se podría continuar la exposición, pues quedan algunos temas pendientes en relación con el Banco de España, cómo un examen detenido sobre la intervención pública en el crédito y la banca, con un examen profundo de las potestades de dirección y supervisión que detenta, unidas a las de coordinación e inspección, en relación y efecto sobre las Cajas de Ahorro; pero este estudio supera con creces la intención del trabajo, que en esta parte intenta un planteamiento somero, casi indiciario, para en panorámica ofrecer una posible cuestionabilidad, susceptible de posteriores desarrollos.

En especial las págs. 198 y ss., el epígrafe B) Banco de España, donde el autor examina: *a)* la trayectoria institucional; *b)* la organización, y *c)* funciones; entre estas últimas refiere la mayoría de las expuestas en el texto, donde ni la trayectoria histórica ni la organización han sido comentadas, por exceder de nuestra intención.

