

# EL REGIMEN JURIDICO DEL BANCO DE ESPAÑA (1)

ANTONELLA SALERNO

«El “central banking” es considerado un arte y no una ciencia, pero no por esto es menos científico. Es un arte práctica porque enseña a usar un poder capaz de influir sobre los acontecimientos. Contempla no solamente la relación entre causas y efectos, sino también entre medios y fines. En el estudio de los medios no hay el menor espacio para la reflexión sistemática de lo que existe en el estudio de las causas: la persecución de la sabiduría es tan difícil como la persecución de la verdad. En todos los campos, la teoría económica se ocupa de cuestiones prácticas. Tiene como objeto el bienestar de los hombres y no está nunca totalmente separada del problema práctico de buscar los medios a través de los cuales aquel bienestar puede aumentar.

Un específico compromiso en tal sentido es el rasgo peculiar del arte del “central banking”.

El bienestar, las motivaciones, las formas de actuar, los comportamientos de los seres humanos son materia tan vana y huidiza que conducen a muchos al escepticismo acerca de la posibilidad de construir un edificio científico sobre fundamentos tan inestables. No obstante, por compleja que sea la materia e imperfectos los datos, la reflexión sistemática abre siempre espacios de progreso.

Tendremos, a lo mejor, que conformarnos con probabilidades y, sin embargo, podríamos hacer que éstas reflejen lo mejor posible las informaciones disponibles.»

(R. G. HAWTREY: *The Art of Central Banking*, Londres, 1932, VI-VII.)

---

(1) LUIS ALBERTO POMED SÁNCHEZ: *El régimen jurídico del Banco de España*, Edit. Tecnos, Madrid, 1996, 362 páginas.

## I

El *arte de los bancos centrales* es, y hoy todavía más que en la fecha de la larga cita con la que abrimos esta reseña, una función extremadamente compleja, no claramente definida, oscilante constantemente entre el arte y la ciencia, como afirmaba ya en 1932, Sir Ralph Hawtrey.

El problema de la definición del papel y de la posición de los bancos centrales ha adquirido mayor relevancia con el paso del tiempo, especialmente con la unión económica y monetaria, que atribuye a los bancos centrales un poder formidable en cuanto a la definición y ejecución de la política monetaria. Desde que Napoleón afirmase la necesidad de que el banco central francés fuera «suficientemente dependiente del Gobierno, pero no mucho» (2), ha aumentado la incertidumbre de los confines en los que encuadrar la posición de dichos bancos dentro del mundo jurídico, sobre todo si se piensa que teóricamente en 1998 ejercerán un poder excepcional e inimaginable hasta hace poco para órganos no elegidos democráticamente.

Hoy que las políticas económica y monetaria son uno de los factores más importantes para la vida de los Estados, e incluso nos atreveríamos a decir que constituyen una nueva «ideología» que distingue a los diversos actores del debate político, adquiere importancia fundamental establecer la naturaleza del Banco central, delinear sus contornos y los límites de su actividad.

Este ha sido el objetivo de Luis Alberto Pomed, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza que, en su libro sobre *El Régimen jurídico del Banco de España*, ha trazado los confines a los que antes hemos hecho referencia, desde sus lejanos orígenes como banco privado y al servicio de la Corona, hasta la reciente Ley de Autonomía del Banco de España (3), de 1 de junio de 1994, que ha atribuido al Banco de España el poder de definir, y no sólo de ejecutar, la política monetaria. Para el autor, esta última potestad, cuya finalidad primordial consiste en preservar la estabilidad de la moneda, no es únicamente una exigencia impuesta por el Tratado de la Unión Europea; sino, además, un verdadero valor de relevancia constitucional, una auténtica función constitucional que hace del Banco de España el genuino *de-fensor de la moneda*.

---

(2) A. DE LAUBADERE: *Droit Public Economique*, Dalloz, París, 1974.

(3) En adelante, LBE.

## II

El libro se divide en tres grandes partes. La primera de ellas está dedicada al estudio de las bases históricas del Banco de España, desde sus orígenes como Banco de San Carlos en 1782, pasando por su sustitución por el Banco de San Fernando, a la creación del Banco de Isabel II y, finalmente, al nacimiento del Banco de España y al intento de ordenación del sistema crediticio.

Analizando la historia del Banco de España, se advierte el largo proceso que ha tenido que recorrer hasta llegar a ser un verdadero banco central. Nacido como banco privado, por obra de Carlos III, en 1782, es evidente la intención de los poderes públicos de la época de crear un banco a cuyas cajas poder acudir para proveer las arcas estatales, exhaustas como consecuencia de los acontecimientos bélicos. La situación no cambió con la creación del Banco de San Fernando, definido como «banquero del Gobierno», ni con el de Isabel II, y ni siquiera con la fusión de ambos en el Nuevo Banco Español de San Fernando en 1846 (4).

La difícil posición del Banco Central, debida sobre todo a sus fuertes lazos con los Gobiernos de la época, no mejoró tampoco con la creación en 1856 del Banco de España, que intentó dar un nuevo impulso al sistema crediticio (5). Los diversos avatares políticos se reflejaron también en su historia: así, durante el Sexenio Revolucionario, se modificó el sistema crediticio, sancionando la libertad más absoluta en el campo económico, lo que llevó a una situación de caos y crisis inimaginable, tal que el entonces Ministro de Economía, Echeagaray, se vio obligado a concederle el monopolio de emisión, obteniendo a cambio un préstamo al Estado. La política monetaria durante todo el siglo XIX estuvo marcada por las necesidades de financiación de la Hacienda Pública, existiendo una íntima vinculación entre la Administración financiera y el Banco de España, en el que se delegaron funciones públicas que aquélla no podía ejercer.

Las sucesivas etapas en la historia del Banco de España son minuciosamente estudiadas por el autor del libro que reseñamos. Así, la famosa Ley Cambó de 1921, mediante la que se realizó la primera ordenación bancaria general, y que representó el primer intento de regulación del sistema monetario y

---

(4) Véase también G. TORTELLÁ CASARES: «El Banco de España entre 1829-1929. La formación del Banco central», en VV. AA.: *El Banco de España. Una Historia Económica*, Madrid, 1970, pág. 268.

(5) Véase R. SANTILLÁN: *Memoria histórica sobre los Bancos Nacionales de San Carlos, Español de San Fernando, Isabel II, Nuevo de San Fernando y de España*, Madrid, 1865, págs. 67 y sigs.

crediticio. Muy lejos ya de las ideas liberalizadoras, es evidente en esta fase la tentativa mal disimulada de una intervención del Gobierno en la actividad bancaria y económica (6), que se incrementó considerablemente durante la dictadura de Primo de Rivera (7).

Este intervencionismo fue, en efecto, el primer paso hacia la nacionalización del Banco de España por el Decreto Ley 18/1962, de 7 de junio, que confirmó que la verdadera autoridad en materia monetaria y crediticia pertenecía solamente al Gobierno y configuró al Banco de España como una mera entidad instrumental de las decisiones gubernativas.

El reforzamiento del papel autónomo del Banco de España producido en los últimos años del régimen anterior, de la mano de los gobiernos tecnocráticos y de la Ley 13/1971, sobre organización y régimen del crédito oficial, se consagraría ya con el paso a la democracia mediante la Ley de los Organos Rectores del Banco de España (LORBE) de 1980, que contenía un amplio conjunto de garantías afirmadoras de su posición en el sistema crediticio.

La incorporación de España al Tratado de la Unión Europea, en el que la definición de la política monetaria tiene como objetivo prioritario la independencia de las monedas «de las necesidades y conveniencias de los Gobiernos de turno» (pág. 124), influiría notablemente en la reciente LABE, que le atribuye la más amplia autonomía en la definición y ejecución de la política monetaria, y que, por su incidencia en la distribución de poderes dentro del sistema político, el autor de este libro califica de «ley constitucional».

La pregunta que se impone en este punto es si, en el sistema constitucional español, es posible esa independencia, es decir, si cabe admitir una moneda separada de la política y, consiguientemente, un banco central independiente. El Profesor Pomed está convencido de que así es, e intenta demostrarlo a lo largo de las dos restantes partes del libro.

---

(6) Y, como afirma T. R. FERNÁNDEZ, como siempre, la Administración, cuando empieza una actividad nueva, entra de puntillas, en silencio, en el espacio hasta entonces prohibido y, una vez dentro, al constatar que su presencia es tolerada, aprovecha la primera ocasión para afirmar sus precarios poderes iniciales sobre bases más sólidas, abandonando todo escrúpulo y falso pudor («Los poderes públicos de ordenación bancaria y su eficacia preventiva», en el *Libro homenaje al Profesor J. L. Villar Palasí*, Madrid, 1989, pág. 402).

(7) Véase SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO: *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1991, pág. 59. La historia económica española está detalladamente ilustrada por el profesor Martín-Retortillo, que hace notar cómo las intervenciones estatales estaban claramente dirigidas a una situación de control, por lo menos formalmente declarado, de toda la actividad industrial y mercantil. Igualmente, véase *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro*, Madrid, 1975, pág. 98.

### III

En su segunda parte, el autor analiza, con una elogiabile sistematización, las bases constitucionales y de Derecho europeo del Banco de España, examinando la posición de éste desde tres puntos de vista: su función constitucional, su posición en el Estado autonómico y, finalmente, en el marco comunitario europeo.

1. En la parte relativa al estudio de su *posición constitucional*, se propone demostrar que la estabilidad monetaria es un «valor de relevancia constitucional» integrado en la «estabilidad económica» a que alude el artículo 40.1 de la Constitución (8). Así, tras analizar el *iter* parlamentario de este precepto, concluye que la estabilidad monetaria es el presupuesto imprescindible para que los poderes públicos realicen una redistribución equitativa de la renta y la creación de empleo, objetivos que «sólo pueden ser reales si previamente se asegura el valor del dinero, que constituye la base de una economía moderna» (pág. 137 del libro). La estabilidad monetaria sería, de este modo, un objetivo prioritario que permitirá alcanzar condiciones de vida más favorables, pleno empleo, renta equitativa, progreso social y económico.

En este mismo sentido, la estabilidad de la moneda tendría carácter infraestructural, ya que representa el medio para asegurar la efectividad de los derechos sociales y económicos reconocidos por la Constitución, que sin el «poder estable de la moneda» no podrían realizarse: remuneración suficiente (art. 35.1), pensiones adecuadas (art. 50), un régimen de seguridad social (art. 41), vivienda digna y adecuada (art. 47), propiedad privada (art. 33.1), libertad de empresa (art. 38), etc. Sería, incluso, un elemento imprescindible para la existencia del Estado social y democrático de Derecho propugnado por el artículo 1.1 de la Constitución, pues para un reparto justo y adecuado de la riqueza, para un nivel de bienestar homogéneo, para una mayor calidad de vida, es fundamental la garantía de la estabilidad de la moneda en cuanto «presupuesto para el desarrollo equilibrado y sostenido que redunde en beneficio de toda la colectividad» (pág. 141).

La estabilidad monetaria, en cuanto integrante de la estabilidad económica del artículo 40.1 CE, representa para el profesor de Zaragoza una verdadera «directiva material», una auténtica «norma de orientación», «cuyos destina-

---

(8) Según el artículo 40.1 CE: «Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.»

rios son los poderes públicos, que están obligados a tener presente la estabilidad monetaria en el diseño de todas las políticas económicas que puedan incidir en la efectividad de dicho valor» (pág. 145).

Reconocido el valor constitucional de la moneda, el autor se preocupa de definir la función que corresponde, en este contexto, al Banco de España, el cual asume el papel de un auténtico «defensor de la moneda» en el sistema constitucional. La reciente LBE le atribuye la función básica de definir e instrumentar la política monetaria, cuya finalidad primordial será lograr la estabilidad de los precios y apoyar la política económica general en tanto en cuanto no perjudique ese objetivo fundamental: «éste (el Banco de España) sólo vendrá obligado a apoyar la política económica general del Gobierno en tanto en cuanto dicho apoyo no ponga en peligro ese objetivo» (pág. 152).

Ahora bien, para nuestro autor, era previsible la vinculación de la política monetaria al mantenimiento de la estabilidad de los precios, ya que «la monopolización gubernamental de los mecanismos de determinación de la política económica» habría creado una situación de «indefinición del objetivo último de la política monetaria» y de «carencia de una programación a medio plazo del crecimiento de las magnitudes monetarias» (pág. 153).

La situación descrita implica necesariamente una separación entre política monetaria, cuya definición y ejecución corresponde, según el artículo 7.2 LBE, al Banco de España, y política económica general, que, en cambio, tiene que ser decidida por el Gobierno, responsable de su gestión ante el Parlamento y los electores.

2. El análisis de la *posición en el Estado autonómico* del Banco de España comienza por la referencia comparada a la ordenación del crédito y de la moneda en Alemania e Italia. El profesor Pomed observa cómo, en Estados con estructura territorial centralizada, aun existiendo una clara distinción entre sistema monetario y crediticio, existe también una reconciliación de ambos aspectos en el banco central, llamado a intervenir en la regulación del crédito para garantizar una política monetaria uniforme.

En España, como pone de relieve con extrema precisión el autor, según el artículo 149.1.11.<sup>a</sup> CE, la competencia para la regulación del sistema monetario pertenece en exclusiva al Estado, mientras que éste sólo tiene competencia para fijar las bases del sistema crediticio, que, concretamente, deberán ser desarrolladas y ejecutadas por las Comunidades Autónomas que hayan asumido la competencia en sus respectivos Estatutos de autonomía. Sin embargo, esta diferenciación entre moneda y crédito, incluso aunque pueda ser reconducida a la voluntad del legislador constitucional, aparece, en la práctica [como no deja de subrayar el profesor de Zaragoza junto con una prestigiosa

doctrina (9)], bastante problemática. Efectivamente, moneda y crédito en la realidad se condicionan recíprocamente, tanto que es imposible una organización monetaria sin las correspondientes medidas en el sistema crediticio. Y el problema se complica todavía más si se considera que, en el desarrollo legislativo y en la ejecución del crédito y de la banca, cada Comunidad Autónoma podrá asumir competencias distintas. Por esa razón, asume importancia fundamental, como se preocupa en evidenciar el autor, la determinación del concepto de «bases» empleado y la interpretación de tal concepto por el Tribunal Constitucional. Efectivamente, de las sentencias del Alto Tribunal en materia de ordenación del crédito y de la banca (10), se desprende el reconocimiento, por una parte, de la complejidad del papel desempeñado por el Banco de España y, por otra parte, de que éste representa el vínculo más directo entre las exigencias del sector del crédito y las razones de las actuaciones monetarias. Pero este papel no le corresponde solamente, como afirma el autor, para adecuar la política del crédito a la política monetaria que dirige sino también, y el Tribunal Constitucional lo ha subrayado claramente, para salvaguardar la unidad económica nacional (11). La idea fundamental es confiar al Banco de España el poder de intervenir en el sector crediticio no con el objetivo principal de defender la estabilidad de la moneda, conclusión a la que llega el Profesor Pomed, sino, en nuestra opinión, para tutelar la unidad de la política monetaria o financiera en todo el territorio nacional (12).

---

(9) S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «Derecho administrativo económico», *op. cit.*, pág. 43, afirma la «falsedad» de esta diferenciación conceptual entre moneda y crédito que, en su opinión, forman un bloque inescindible de cuya dirección unilateral depende el gobierno de la liquidez del sistema económico.

(10) SSTC 1/1982, de 28 de enero; 48 y 49/1988, de 22 de marzo; 135/1992, de 5 de octubre; 178/1992, de 16 de noviembre, y 96/1996, de 30 de mayo.

(11) La STC 1/1982, de 28 de enero (ponente Francisco Tomás y Valiente), afirma claramente como presupuesto de ese «común denominador normativo» que constituyen las «bases», «la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución». En ese sentido, «la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores» (FJ Primero).

(12) Y que se advierte palmariamente en el FJ 3.c) de la STC 48/1988, de 22 de marzo: «Por ello, en materia de ordenación del crédito cabe asignar (...) carácter básico a algunas normas reglamentarias, a pesar de su rango, así como a ciertas funciones ejecutivas del Banco de España en la medida en que son precisas para asegurar el adecuado funcionamiento de las entidades de crédito o la efectividad de la política financiera del Estado»; o en el FJ 10 de la misma Sentencia, al afirmar la constitucionalidad de la decisión discrecional del Banco de España en cuanto a la autorización para la creación de Cajas de Ahorros, ya que «ha de estimarse que también posee ca-

3. El último capítulo de esta parte está dedicado al estudio del *marco comunitario europeo*. El autor insiste en la idea de que la Ley de Autonomía del Banco de España ha nacido sobre todo para ejecutar las normas contenidas en el TUE (13) y para permitir la correcta entrada en la unión económica y monetaria. Así, estudia el origen de la preocupación de los Estados por la estabilidad monetaria, recordando los acuerdos de Bretton Woods, las tempranas formulaciones de la unión monetaria durante la Cumbre europea de La Haya en diciembre de 1969, donde se planteó por primera vez, por parte del entonces Canciller alemán, Willy Brandt, la conveniencia de crear una unión económica y monetaria europea, la crisis monetaria mundial a principios de los años setenta, la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro y la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods. Habrá que esperar al comienzo de los años ochenta para que se tome en consideración otra vez la idea de la unión económica y monetaria. El paso más importante en este sentido fue la aprobación del Acta Unica Europea en 1986 y, finalmente, ya en nuestros días, el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.

Además, el profesor Pomed, no contento con este detallado estudio histórico sobre la estabilidad monetaria, se preocupa de analizar también los orígenes del sistema monetario europeo y sus reglas de funcionamiento, así como el sistema europeo de bancos centrales (SEBC).

#### IV

Finalmente, la tercera y última parte del libro está dedicada al estudio del régimen jurídico del Banco de España y el significado de su independencia, hecha efectiva por la LBE, que, en palabras del autor, lo convierte en una «Administración independiente multifuncional».

1. Su análisis parte de exponer los distintos significados atribuidos por la doctrina económica a la independencia del banco central: bien sea una independencia absoluta, en la que se le permitiría un amplio margen de discrecionalidad en la elección del objetivo final de la política monetaria; bien sea una

---

rácter básico (...), pues con ella se garantiza una aplicación uniforme de dicha política financiera en todo el territorio nacional».

(13) El artículo 108 del TCE, en la redacción dada por el TUE, advierte que: «A más tardar en la fecha de constitución del SEBC, cada uno de los Estados miembros velará por que su legislación nacional, incluidos los estatutos de su banco central nacional, sea compatible con el presente Tratado y con los Estatutos del SEBC.»

independencia de carácter *conservador*, en la que la consecución de la estabilidad monetaria vinculase la política monetaria adoptada por el banco. En este último sentido, el profesor Pomed expone la importancia que adquiere la independencia del banco central para luchar contra la inflación, aunque llega a la conclusión de que «existen algunos factores distorsionantes, como el origen de la inflación, y otros exógenos responsables de los diferenciales de inflación, que impiden establecer una relación de causalidad directa entre independencia del banco central y bajo nivel de inflación» (págs. 246).

Tras examinar luego comparativamente la situación de independencia de los bancos centrales en Alemania e Italia (14), el profesor de Zaragoza pretende definir su significado en España, calificando al Banco de España como «Administración independiente multifuncional». Esta independencia (que para nuestro autor, viene obligada, como veíamos anteriormente, por el TUE, lo que implica su indisponibilidad por parte del legislador) conlleva un refuerzo de «su protagonismo [de los bancos centrales] en la conducción de la política económica general. No se trata ya únicamente de que éstos, gracias a su *auctoritas*, gocen de la *capacidad de influir en los acontecimientos*. Antes bien, los propios Bancos centrales, competentes para la formulación de la política monetaria, participan activamente en el diseño de la política económica general, proporcionándole un marco de referencia que debe ser tenido en consideración por el resto de los participantes en esta función directora (de manera especial, el Gobierno y el Parlamento, pero también los llamados agentes económicos y sociales)» (pág. 265).

Justamente para garantizar esa independencia y evitar influencias externas de tipo político, a los órganos rectores más importantes del Banco de España (gobernador y subgobernador) les ha sido garantizado un plazo de perma-

---

(14) En cuanto a Italia, sus conclusiones son un tanto sesgadas, ya que únicamente toma en consideración una parte de la doctrina (F. Merusi), conocida como «monetarista», que interpreta el primer párrafo del artículo 47 de la Constitución italiana («la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito»), en el sentido de atribuir relevancia constitucional a la moneda y al Banco de Italia, de modo que el artículo 47 citado no sería una especificación del artículo 41 (que prevé la posibilidad de dirigir la economía pública y privada hacia fines sociales), sino que representaría en sí mismo un fin, incluso prioritario, de tutelar el valor de la moneda mediante la independencia del Banco de Italia. Al contrario, descuida otra parte importante de la doctrina (Ortino, Costi, Nardozzi, Ruta, Sangiorgio, De Cecco, Guarino) para la que, pese a reconocerse la necesidad de tutelar también el valor de la moneda como consecuencia de la obligación de tutelar el ahorro impuesta por el artículo 47, se excluye que ello comporte la primacía de dicha tutela frente a los demás valores económicos y sociales contenidos en la Constitución, ni que la misma deba ser asignada exclusivamente al Banco Central.

nencia en el cargo (seis años sin posibilidad de reelección, según el art. 25.1 LABE) superior al período normal de legislatura. De este modo, se objetivarían las relaciones entre el Banco y el Gobierno, al no establecerse en función de una *fidelitas* política o personal.

La independencia reconocida al Banco de España estaría, en opinión del autor, directamente vinculada a la consecución de la estabilidad monetaria que, para él, como ya vimos, es un valor de relevancia constitucional. «Este es su fundamento último y la medida de valoración del uso legítimo de los poderes atribuidos a nuestro Banco Central» (pág. 267). Por ello, es necesario distinguir, para precisar su estatuto jurídico, las distintas funciones que desempeña en los ámbitos monetario, crediticio y de tipo de cambio.

Así, al menos en lo que hace referencia al ejercicio de su función en el ámbito de la política monetaria, pese a su calificación como entidad de Derecho público dotada de personalidad jurídica propia (art. 1. LABE), el profesor Pomed excluye toda relación de instrumentalidad con el Estado, típica de las estructuras organizativas personificadas, de modo que «las relaciones entre éste y el Gobierno habrán de establecerse en términos de paridad absoluta» (pág. 270). Esta situación es, en sus propias palabras, una auténtica *première*, que permite a un ente de la Administración del Estado relacionarse «en pie de igualdad con el Gobierno a quien corresponde constitucionalmente la dirección de la misma» (pág. 270), e implica la necesidad de interrogarse sobre la constitucionalidad de la LABE en la medida en que, por un lado, reduce el ámbito de competencias constitucionalmente reservado al Gobierno por el artículo 97; y, por otro, reduce la responsabilidad del Gobierno por su gestión.

En cuanto a la primera de las cuestiones, aun reconociendo que la atribución al Banco de España de la formulación e instrumentación de la política monetaria desapodera al Gobierno de unas funciones que le habían correspondido tradicionalmente, el profesor Pomed considera excesiva la posibilidad de una incompatibilidad con el artículo 97 CE. En efecto, en su opinión, el legislador español, al aprobar la LABE, no ha seguido una opción libre, sino que ha cumplido una exigencia impuesta por el TUE y, en virtud del artículo 93 de la Constitución, obligatoria; amén de que su constitucionalidad se derivaría también de los principios estructurales del sistema jurídico-político español, y, entre ellos, «el sometimiento de la actividad estatal al imperio del Derecho» (pág. 272), que se realiza a través de una serie de pesos y contrapesos, de barreras —entre las que se encontraría el Banco de España— erigidas con el fin de que el poder contenga el poder.

En lo que concierne al segundo de los problemas enunciados, es decir, la posible inconstitucionalidad por reducir el ámbito de la responsabilidad política del Gobierno, derivada de la exclusión de la libertad de remoción de los ti-

tuales de los órganos directivos del Banco, que situaría todo un sector de la actividad estatal en un ámbito libre de control gubernamental, el profesor Pomed prefiere plantear la cuestión desde otro punto de vista y considerar que la atribución al Banco de España de la definición y ejecución de la política monetaria introduciría «un nuevo parámetro desde el cual los diputados, a partir de su libertad de configuración del ámbito de responsabilidad política, puedan enjuiciar la labor del Gobierno», pudiendo exigir su responsabilidad «cuando su política económica ponga en peligro la consecución del objetivo final, que ha sido seleccionado por el propio legislador» (pág. 273).

Por otra parte, en el ámbito de las políticas crediticia y de tipos de cambio, la relación entre el Banco de España y el Gobierno no es de independencia, aunque la posición de independencia personal de sus órganos rectores pueda también influir en las mismas.

2. Los últimos capítulos de esta tercera parte del libro se dedican a un minucioso análisis de lo que tradicionalmente se conoce como «régimen jurídico» de cualquier órgano, a través de la exposición de lo que el autor denomina *elementos* de la independencia del Banco de España: normativo (aplicación del ordenamiento jurídico público o privado a su organización, funcionamiento, contratación e inspección), financiero (autonomía presupuestaria y de gasto); funcional (examen de sus potestades monetarias y crediticias), personal (estatuto de sus órganos) y relacional (vínculos con otras instancias competentes para la definición de la política económica general: Gobierno y Cortes Generales).

Destaca en este apartado la detallada referencia a la tan estudiada cuestión de la potestad reglamentaria del Banco de España, es decir, al problema de sus circulares (analizándose el contenido de doscientas noventa y ocho, lo que nos da idea de la rigurosa disciplina que el profesor Pomed ha dedicado a este estudio). No nos detendremos, por falta de espacio y por ya haberse hecho por plumas mucho más doctas que la nuestra (15), en una disección más profunda

---

(15) El problema de las circulares del Banco de España fue afrontado inicialmente por PARADA VÁZQUEZ: «El valor jurídico de la circular», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 2, 1981, págs. 313 y sigs., quien duda de la existencia de una potestad reglamentaria del Banco de España. Para una visión más detallada, entre la abundante doctrina, señalamos: T. R. FERNÁNDEZ: «Los poderes normativos del Banco de España», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 13, 1984, págs. 7 y sigs.; H. HERNÁNDEZ MARQUÉS: «Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España», en VV. AA.: *Estudios de Derecho público bancario*, Madrid, 1987, págs. 138 y sigs.; J. SUAY RINCÓN: «El caso del Banco de Navarra vs. el Banco de España: ¿una nueva etapa en las relaciones entre la Administración y las entidades de crédito?», en *Revista del Poder Judicial*, núm. 1, 1986, págs. 123 y sigs.; M. ARAGÓN:

de este interesantísimo tema, que por sí mismo merecería un estudio independiente.

## V

El libro del profesor Pomed, cuyo contenido acabamos de resumir, en la parte que tiene de exposición y sistematización del «régimen jurídico», es decir, en su parte más estrictamente *administrativa*, supone una muy meritoria e interesante labor que ilustrará, sin duda, a cualquiera que se acerque a sus páginas. Nuestras observaciones se dirigen más bien a la parte de engarce *constitucional* de la tesis mantenida en el mismo, y que podría ser resumida como sigue: (a) la estabilidad monetaria es un valor constitucional prioritario que (b) justifica la atribución de independencia al Banco de España (16).

El profesor de Zaragoza se inclina del lado de la doctrina que, llamando en su apoyo la experiencia de países como Alemania, Suecia o Estados Unidos, propugna una «constitucionalización» de la estabilidad monetaria, cuyo mantenimiento tiene que ser atribuido a un banco central completamente independiente respecto a las decisiones políticas de la economía general (17). Existen, al contrario, otros autores que mantienen una posición distinta, según los cuales «no es lógicamente posible, ni políticamente oportuno, afirmar la independencia del objetivo de la estabilidad de los precios respecto a los objetivos reales de la política económica ejecutada por el Gobierno» (18), de modo que

---

«Las fuentes de la contratación bancaria. En particular, el problema de los estatutos de los bancos y de las circulares del Banco de España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, págs. 41 y sigs.; y, en la doctrina italiana tradicional, M. S. GIANNINI: «Istituti di credito e servizi di interesse pubblico», en *Moneta e credito*, 1949, págs. 105 y sigs.

(16) Aunque quizá dicha tesis se haya concebido en orden inverso: para justificar la deseada independencia del Banco de España, construyamos la estabilidad monetaria como valor constitucional prioritario.

(17) En Italia, fervientes sostenedores de esta teoría son, además del antes citado F. MERUSI: D. MASCIANDARO: «Il grado di indipendenza delle banche centrali nei paesi OCSE», en *Banche e banchieri*, núm. 5, 1993; F. SPINELLI: «Dal pessimismo della storia monetaria al costituzionalismo economico», en M. ARCELLI (dir.): *Il ruolo della Banca centrale nella politica economica*, Bolonia, 1992, págs. 97 y sigs.; F. BRUNI y M. MONTI: «Autonomia della banca centrale, inflazione e disavanzo pubblico: osservazioni sulla teoria e sul caso italiano», en P. CIOCCA (dir.): *Il ruolo delle banche centrali*, Bolonia, 1983.

(18) G. NARDOZZI: «Sul mito dell'autonomia delle Banche centrali», en M. ARCELLI (dir.): *Il ruolo della Banca centrale nella politica economica*, Bolonia, 1992; y, del mismo autor, véase «Autonomia della Banca centrale e istituzioni di governo: il caso della Banca d'Italia», en D. MASCIANDARO y S. RISTUCCIA (dir.): *L'autonomia delle Banche centrali*, Milán, 1988, págs. 204 y sigs. Igualmente, M. DE CECCO: «L'autonomia della Banca centrale in una prospettiva storica», en *L'autonomia delle banche centrali*, citada, págs. 310 y sigs.

la política monetaria, aunque atribuida al banco central, debe ser conciliada con las exigencias de la economía real. Estas dos posiciones doctrinales son el reflejo del antiguo y nunca solucionado dilema entre, por una parte, «una moneda que gobierna», en el sentido de su neutralidad y, eventualmente, primacía respecto a las exigencias contingentes de la política económica general; y, por otra parte, «un gobierno de la moneda», en el sentido de su necesaria concordancia con los objetivos de política económica perseguidos por el Estado.

Las consecuencias prácticas de estas posiciones teóricas se reflejan en la diferente posición que se otorga al banco central: órgano independiente, al que se le encomienda la estabilidad monetaria como objetivo primario y exclusivo; o, al contrario, órgano administrativo técnico atípico, ligado al gobierno por una relación dialéctica constante, que permita la conciliación en pie de igualdad de las políticas monetaria y económica.

Se ha puesto de relieve (19) el intento de las fuerzas políticas dominantes de «despolitizar» el problema de la inflación, trasladando al banco central, configurado a propósito como un órgano apolítico e independiente, la solución de un problema de naturaleza claramente política. Mediante la encomienda de la estabilidad monetaria (transformada en ciencia positiva y objetiva, y privada de toda connotación política) a un banco central, caracterizado por una estructura estrictamente técnica, los órganos políticos trasladan la responsabilidad de sanear una economía enferma y una inflación elevada, que ellos no han podido solucionar, a órganos políticamente irresponsables frente a los electores.

Es evidente que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el inclinarse por una u otra de las posibilidades expuestas dependerá de la Constitución del país de que se trate, y es aquí justamente donde no llega a convencer del todo la argumentación del profesor Pomed. Analicemos, por ello, las dos vertientes de la misma:

a) *La estabilidad monetaria como valor constitucional prioritario*

La premisa fundamental del razonamiento del profesor Pomed se basa en una cadena de tres eslabones, cada uno de los cuales depende de la validez de los anteriores: (1) la estabilidad económica presupone la estabilidad monetaria, identificándose con ella; (2) la estabilidad monetaria es uno de los fines de la actuación de los poderes públicos previstos en el artículo 40.1 CE, y (3) no es sólo *uno* de dichos fines, sino *el* fin prevalente. Cada uno de estos presupuestos

---

(19) M. DE CECCO: *ibidem*.

es susceptible de crítica por separado, lo que, además, afecta exponencialmente a la solidez del argumento completo al depender éste, como veíamos, de la concatenación de cada una de las hipótesis.

En cuanto a la afirmación de que la estabilidad económica implica necesariamente la estabilidad monetaria, y que, por tanto, cuando la Constitución se refiere a «estabilidad económica» podemos leerla también como «estabilidad monetaria», nos encontramos simplemente ante una *tesis opinable*, no ante un *dogma* comúnmente aceptado por la doctrina económica. Las políticas de tipo keynesiano serían un ejemplo histórico de actuaciones que buscan la estabilidad económica general a través de una inestabilidad monetaria. El hecho de que la mayor parte de la doctrina económica actual, influida por el ultraliberalismo, se incline por esta *hipótesis*, no la convierte en una *verdad* científica indubitable. Tampoco lo hace el que sea el nuevo Evangelio propugnado por el *Bundesbank* y por los redactores del TUE. Por otro lado, de los debates del constituyente, profusamente citados por el profesor Pomed, tampoco se desprende que en su lenguaje se equiparara la estabilidad económica con la monetaria. Así pues, cabe pensar, al menos teóricamente (aunque uno pueda ser tachado de hereje en los tiempos que corren), en una política de estabilidad económica no basada también o únicamente en la estabilidad monetaria.

En segundo lugar, el profesor Pomed identifica la estabilidad monetaria (repetimos, monetaria = económica en su argumentación) con los fines de actuación de los poderes públicos marcados por el artículo 40.1 CE. Sin embargo, la mera interpretación literal de este precepto («*en el marco de una política de estabilidad económica*») puede también hacernos sostener una opinión diversa: la estabilidad económica (= monetaria) es sólo un *medio* para la consecución de los fines propugnados (progreso social y económico, distribución de la renta personal y regional más equitativa y pleno empleo), y como tal *medio* debería ser desechado si se comprobara en algún caso su inutilidad para conseguir los *fines*. Fuera pues como fuese, la estabilidad económica-monetaria, sería siempre un valor de segundo grado respecto a los demás, no el altar del templo de la actuación económica de los poderes públicos.

Por último, nuestro autor recurre a la hipóstasis de esa estabilidad monetaria-económica para convertirla no en uno más de los fines, sino en el fin por excelencia de la actuación pública, junto con los otros tres elementos del actual Sagrado Cuarteto (tipo de cambio estable, bajo interés a largo plazo y deuda pública igual a cero). La doctrina constitucionalista (Scheuner, Lerche), no obstante, desde hace tiempo viene sosteniendo el principio interpretativo de la armonización o concordancia práctica, según el cual los conflictos entre enunciados constitucionales no deben resolverse por la aplicación excluyente o preferente de unos en perjuicio de otros (ponderación de bienes o valores), sino in-

tentando alcanzar el equilibrio y máximo respeto de todos (20). Ello todavía es más cierto en constituciones como la española, fruto de un consenso entre fuerzas políticas de muy distinto signo; y sobre todo en un campo como el de la ordenación de la economía, donde la Constitución muestra mucho más su carácter de norma abierta. En este sentido, la propia exposición de motivos de la LBE afirma clarísimamente que «el artículo 7, al definir los objetivos que deberán orientar la política monetaria, establece como finalidad primordial la estabilidad de los precios, ingrediente esencial, aunque ciertamente no único, de la «estabilidad económica» a la que se refiere el artículo 40 de la Constitución».

### b) *Justificación de la independencia del Banco de España*

Partiendo de esa base, que ya hemos visto puede ser puesta en cuestión desde muy diversos flancos, el profesor Pomed pretende justificar la necesidad de configurar al Banco de España como una «Administración independiente multifuncional», que sería garantía necesaria para *defender* la moneda (es decir, ese *valor constitucional* prevalente cuya construcción acabamos de poner en duda) de las veleidades inflacionistas e interesadas del Gobierno. Tampoco pueden satisfacer completamente las pocas páginas dedicadas a razonar la constitucionalidad de esta tipificación del Banco de España como Administración independiente frente a lo dispuesto por el artículo 97 de la Constitución, que atribuye al Gobierno, entre otros extremos, la dirección de la política interior.

Justificar dicha constitucionalidad, en primer lugar, en la obligatoriedad derivada del TUE y, por tanto, en el artículo 93 de la propia Norma Fundamental, es una petición de principio y parece no tener en cuenta los límites de dicho precepto puestos de manifiesto por el Tribunal Constitucional, quien ha afirmado que no «se prestaría a ser empleado como instrumento para contrariar o rectificar mandatos o prohibiciones contenidos en la Norma Fundamental, (...) [no siendo] cauce legítimo para la «reforma implícita o tácita» constitucional», ya que «en virtud del artículo 93, las Cortes Generales pueden, en suma, ceder o atribuir el ejercicio de «competencias derivadas de la Constitución», no disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo con-

---

(20) Y así lo ha sostenido en reiteradísimas ocasiones el Tribunal Constitucional, sobre todo en materia de derechos fundamentales y sus límites recíprocos (por ejemplo, derecho al honor y libertad de expresión).

trariar sus determinaciones» (21). Si la independencia predicada del Banco de España con respecto al Gobierno fuera contraria al artículo 93 de la Constitución, esa inconstitucionalidad no se subsanaría por derivar de una obligación comunitaria, como, por otra parte, el propio autor reconoce al indicar que «la sola referencia al artículo 93 de la Constitución no disipa las dudas acerca de la constitucionalidad de la LBE en este punto» (pág. 272).

*Item* más, se echa en falta, en este sentido, un análisis, siquiera sea somero, de las diversas sentencias de Tribunales Constitucionales Europeos (22) al hilo del proceso de ratificación del TUE, en las que se debatió —con una extensión y un rigor que faltaron en España (23)— la compatibilidad con varias Constituciones europeas del proceso de cesión de competencias necesario para poner en obra la unión económica y monetaria, y, en concreto la afirmación de la autonomía del SEBC y de los bancos centrales de los Estados miembros. Así en Alemania, se reformó expresamente el artículo 88 de la Ley Fundamental (24) para permitir la transferencia de las funciones y competencias del Banco Federal al Banco Central Europeo. El Tribunal Constitucional de este país (25) consideró que la atribución de independencia al Banco Central Europeo frente

(21) Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, sobre posible contradicción entre la Constitución Española (art. 13.2) y el Tratado de la Comunidad Económica Europea (art. 8 B), en la redacción consecuencia del Tratado de la Unión Europea (FJ 4).

(22) Véase ALBRECHT WEBER: «El control del Tratado de Maastricht por la jurisdicción constitucional desde una perspectiva comparada», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, septiembre-diciembre 1995, págs. 31 y sigs.; FLAMINIA GALLO: «Cronaca dei procedimenti di ratifica del Trattato di Maastricht e delle conseguenti modifiche costituzionali dei paesi membri dell'Unione», en *Bolletino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, núm. 2, págs. 99 y sigs. Diversos documentos normativos y jurisprudenciales al respecto pueden consultarse en el número monográfico sobre «El Tratado de la Unión Europea» del *Boletín de Legislación Extranjera*, editado por las Cortes Generales, núm. 147-148, enero-febrero de 1994. En cuanto al supuesto específico de Italia, véase MASSIMO LUCIANI: «La Constitution italienne et les obstacles à l'intégration européenne», en *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 12, 1992, págs. 663 y sigs.

(23) Véase, en este sentido, MANUEL ARAGÓN: «La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, septiembre-diciembre, 1994, págs. 9 y sigs. Además, FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «La Constitution espagnole et le Traité de Maastricht», en *Revue française de Droit constitutionnel*, núm. 12, 1992, págs. 650 y sigs.

(24) Ley de 21 de diciembre de 1992, publicada en el *BGBI* del día 24 de diciembre.

(25) Sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993, fundamento C.II.3.a). Véase TORSTEN STEIN: «La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht», en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, 1994, págs. 745 y sigs., y ANDREA GATTINI: «La Corte Costituzionale tedesca e il Trattato sull'Unione Europea», en *Rivista di Diritto Internazionale*, 1994, págs. 114 y sigs.

a la propia Comunidad Europea y a los Estados miembros «afectaba al principio democrático» al impedir casi completamente la influencia del *Bundestag* y, por ende de los electores, pero que esa afectación se podía aceptar al haberse modificado explícitamente para permitirla el artículo 88 de la Ley Fundamental. El Consejo Constitucional francés (26), por su parte, consideró contrarios a la Constitución de 1958 los preceptos del TUE relativos a la unión económica y monetaria, porque harían «que un Estado miembro se encuentre privado de competencias propias en una materia donde están en juego las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional», por lo que fue necesario agregar expresamente un nuevo artículo 88.2 a la Constitución (27) para consentir expresamente y bajo condición de reciprocidad «las transferencias de competencias necesarias para el establecimiento de la unión económica y monetaria europea». En Portugal (28), se agregó un nuevo apartado 6 al artículo 7 de la Constitución autorizando expresamente a «convenir el ejercicio en común de los poderes necesarios para la construcción de la Unión Europea», y se redactó nuevamente el artículo 105 para establecer que «el Banco de Portugal, como banco central de la Nación, colaborará en la definición y ejecución de las políticas monetaria y financiera, y emitirá moneda, conforme a lo que disponga la Ley».

Con esos antecedentes de Derecho comparado, no es aventurado preguntarse si sería compatible con la Constitución Española el TUE, en cuanto que también en España podría afirmarse que la independencia del Banco Central Europeo y del Banco de España «afecta» al principio democrático, es decir, por extensión, a las potestades del Gobierno definidas en el artículo 97 de la Constitución, a las funciones de control de las Cortes Generales establecidas en el artículo 66, y a la soberanía última del pueblo consagrada en los artículos 1.2 y 23.

El otro argumento ofrecido para sostener la compatibilidad con la Constitución de esa independencia, a saber, su coherencia con el principio de separación de poderes que impregna la *Norma normarum*, no deja de resultar chocante. En cualquier Estado constitucional, la parte orgánica de la Constitución

---

(26) Decisión número 92/308 DC, de 9 de abril de 1992. Véase J. BOULOUIS: «Le juge constitutionnel français et l'Union Européenne (1991-1993)», en *Cahiers de Droit Européen*, núms. 5-6, 1994, págs. 505 y sigs., y CLAUDE BLUMANN: «La ratification par la France du Traité de Maastricht», en *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, núm. 379, junio 1994, págs. 393 y sigs.

(27) Ley Constitucional núm. 92-554, de 25 de junio de 1992, publicada en el *JOCE* de 26 de junio.

(28) Ley constitucional núm. 1/1992, de 25 de noviembre, publicada en el *DR* del mismo día.

establece taxativamente los órganos a los que se atribuye el ejercicio de las potestades públicas y las relaciones entre los mismos. En un Estado constitucional, en suma, los únicos pesos y contrapesos, los únicos poderes que pueden frenar a otros poderes constitucionales son los que la Constitución expresamente erige. Así, en España, el poder se divide y contrapesa territorialmente (autonomía regional y local frente a los poderes centrales), funcionalmente (Gobierno, Cortes Generales, Poder Judicial y Tribunal Constitucional) e incluso socialmente (por la existencia de partidos políticos, sindicatos, asociaciones, colegios profesionales, organizaciones empresariales y medios de comunicación protegidos por la libertad de información), pero no resulta posible inventarnos *nuevos contrapoderes* no previstos expresamente por el propio texto constitucional. Tales hipotéticos *contrapoderes*, en caso de crearse por el legislador ordinario, no *frenarían* a los poderes constitucionales, sino que *usurparían* sus potestades.

Por otra parte, tampoco nos resulta satisfactoria la pretensión de resolver el problema de la compatibilidad de la independencia del Banco de España con la disminución del ámbito de la responsabilidad gubernamental, afirmando que la actuación independiente de aquél servirá a las Cortes Generales como parámetro para enjuiciar la corrección de la política económica del Gobierno. El principal problema para admitir la constitucionalidad de cualquier «Administración independiente» radica no tanto en la reducción consiguiente del ámbito de responsabilidad del Gobierno, sino, fundamentalmente, en el control y responsabilidad *propios* de dicha Administración. En la Constitución española, los únicos poderes públicos no responsables políticamente ante una institución representativa del pueblo (bien sea nacional —Cortes Generales—, regional —Asamblea autonómica— o local —Ayuntamiento—) son, además de la obvia excepción de la Jefatura del Estado, los de carácter jurisdiccional (Poder Judicial y Tribunal Constitucional), cuya justificación radica en su sometimiento único a la ley y a la Constitución, respectivamente. El problema flagrante, desde un punto de vista constitucional, es si cabe admitir un poder absolutamente independiente y exento de control como el que se pretende atribuir al Banco de España por el profesor Pomed.

Para concluir estas reflexiones, el libro del profesor Pomed, que tiene el gran mérito de hacer accesible a cualquiera conceptos y teorías de política monetaria no propiamente jurídico-públicas, nos ha proporcionado la ocasión para meditar sobre el significado de la moneda, la importancia del papel de los bancos centrales y sobre la definición de la autonomía que a ellos corresponde. Una autonomía que, a nuestro juicio, debe poderse sustanciar en un continuo diálogo con el poder ejecutivo, ya que, si es cierto que el gobierno de la moneda tiene una decisiva importancia para la colectividad, también lo es que no

puede y no debe suplantar el ejercicio legítimo de las facultades de dirección política del Ejecutivo para la satisfacción de las exigencias del desarrollo del país. Esto no significa una sumisión muda del banco central a la política económica del Gobierno, sino, simplemente, la necesidad de que exista colaboración entre el poder del técnico, que, en el caso concreto, es capaz de conocer la marcha del ciclo económico, y el poder del político, que, investido institucionalmente por la voluntad de los ciudadanos, asume la responsabilidad de las decisiones finales.

Teniendo en cuenta las palabras de un ex gobernador del Banco de Italia, según el cual «el uso de los instrumentos de acción económica debería conseguir efectos útiles sin infligir a los hombres, incluso a no muchos hombres, sufrimientos inmerecidos» (29), consideramos necesario redefinir el concepto de moneda, no fin absoluto a cualquier precio, sino instrumento social destinado a garantizar a todo individuo una existencia libre y digna.

---

(29) DOMENICO MENICHELLA: «Banche, equilibrio monetario e stabilità economica», en *La moneta e l'economia*, op. cit., págs. 107 y sigs.



# *RESEÑA BIBLIOGRAFICA*

