

estan en la línia de participar més activament en les activitats vinculades amb la Unió Europea, expressant el parer de la Comissió en diferents àmbits (article 3).

Així mateix la Llei 8/1994, de 19 de maig, preveu que, després de cada Consell Europeu, ordinari o extraordinari, el Govern de l'Estat comparegui davant el Ple del Congrés dels Diputats per informar sobre allò que s'haurà decidit a l'òrgan comunitari i mantenir un debat amb els grups parlamentaris (article 4).

I, finalment, trobem dues disposicions addicionals, una de derogatòria i una de final, d'entre les quals cal destacar la disposició addicional primera, segons la qual «el Consell d'Estat haurà de ser consultat sobre les normes que es dictin en execució, compliment i desenvolupament del Dret comunitari europeu, d'acord i en els termes establerts a la seva llei orgànica». Aquesta redacció, examinada des de la perspectiva autonòmica, ens ha de portar a tenir en compte l'article 23.2 de la Llei orgànica 3/1980, del Consell d'Estat, interpretat d'acord amb la Sentència del Tribunal Constitucional 294/1992, de 26 de novembre, havent d'entendre, per tant, que el dictamen del Consell d'Estat exigeix a les comunitats autònomes sense organisme consultiu propi, en els supòsits establerts per la Llei orgànica 3/1980, que formin part de les bases del règim jurídic de les Admi-

nistracions públiques o del procediment administratiu comú.

Un altre aspecte que cal considerar en relació a la Comissió Mixta per a la Unió Europea és el de les seves relacions amb la comissió general de les comunitats autònimes creada en el si del Senat. Efectivament, el text refós del reglament del Senat aprovat per la Mesa, escoltada la Junta de Portaveus el 3 de maig de 1994, estableix a l'article 56, entre les d'aquesta Comissió, tres funcions que impliquen una presa de coneixement, i fins i tot una formulació de criteris al Govern de l'estat, a propòsit d'activitats dels òrgans de la Unió Europea amb transcendència regional o autonòmica. Així es preveuen les facultats de ser informada pel Govern i la comissió Mixta Congrés-Senat per a les Comunitats Europees (actual Comissió Mixta per a la Unió Europea), dels processos d'adaptació normativa o d'actes dels òrgans de la Unió Europea amb transcendència regional o autonòmica; de formular al Govern els seus criteris respecte a la representació espanyola en tots els fòrums internacionals on hi hagi una participació territorial, i de conèixer la quantia i distribució dels fons de la Unió Europea adreçats a la correcció dels desequilibris regionals o interterritorials a Espanya; i també d'efectuar el seguiment de l'execució dels projectes d'inversió que es financin al seu càrrec.

Xavier Bonet i Frigola

### Llei 13/1994, d'1 de juny, d'autonomia del Banc d'Espanya (BOE núm. 131, de 2 juny)

La Llei d'autonomia del Banc d'Espanya<sup>1</sup> (en endavant, LABE), d'1 de juny de 1994, té el seu origen en els articles

105 i següents del Tractat de la Unió Europea (TUE) i el corresponent Protocol sobre els estatuts del Sistema Europeu de

1. Aquesta Llei deroga l'anterior Llei 30/1980, d'òrgans rectors del Banc d'Espanya, de 21 de juny.

Bancs Centrals (SEBC) i del Banc Central Europeu (BCE).<sup>2</sup> Com s'afirma a l'exposició de motius, la seva finalitat és adaptar el règim jurídic i funcions del nostre Banc emissor als requisits del TUE, dotant-lo d'autonomia<sup>3</sup> respecte de l'Executiu en l'àmbit de la política monetària.

El Banc d'Espanya queda configurat com «una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat pública i privada» que «en el desenvolupament de la seva activitat i per al compliment de les seves finalitats actuarà amb autonomia respecte de l'Administració de l'Estat [...] (art. 1.1 LABE). La seva principal competència consisteix en la definició de la política monetària —i no tan sols la seva execució com fins ara— amb la finalitat de garantir l'estabilitat de preus: «El Banc d'Espanya definirà i executarà la política monetària amb la finalitat primordial d'assolir l'estabilitat de preus». Sens perjudici d'aquest objectiu primordial, cal destacar que el Banc és obligat a donar suport a la política econòmica general del Govern (art. 7.2 LABE). Igualment rellevant és que s'estableixi expressament que el Tresor Públic no podrà incórrer en descoberts amb el Banc emissor.

Les funcions del Banc d'Espanya, que hauran de ser exercides sempre dins el respecte a l'objectiu d'estabilitat de preus, són les següents: a) Posseir i ges-

tionar les reserves de divises i metalls preciosos, instrumentant la política de tipus de canvi (la formació de la qual correspon al Govern); b) Promoure el bon funcionament i l'estabilitat del sistema financer i en especial del sistema de pagaments; c) Emetre bitllets de curs legal; d) Determinar la quantitat total d'emissió de moneda metàl·lica, i posar-la en circulació; e) prestar els serveis de tresoreria<sup>4</sup> i agent financer del Deute Públic; i f) Assessorar el Govern (art. 7.3 LABE). Finalment, la Llei encomana al Banc d'Espanya supervisar la solvència, actuació i compliment de la normativa específica de les entitats de crèdit, i, si s'escau, d'altres entitats i mercats financers (art. 7.4 LABE). Efectivament, el nostre Banc emissor ha vingut exercint tant funcions monetàries com de supervisió prudencial. De fet, la supervisió del sistema bancari i creditici no recau sempre sobre els bancs centrals i, en aquest sentit, el Tractat de Maastricht no la inclou dins les funcions del SEBC, i permet el seu exercici als Bancs centrals nacionals sense imposar cap requisit. El Banc d'Espanya continua tenint d'aquesta manera atribuïda la màxima responsabilitat en supervisió prudencial,<sup>5</sup> funció on no té reconeguda independència funcional, ja que es preveu un recurs ordinari davant del ministre d'Economia i Hisenda.<sup>6</sup> Per

2. El TUE té entre les seves previsions fonamentals la Unió Econòmica i Monetària, dividida en tres fases temporals, i que ha de culminar, a l'inici de la tercera, amb l'establiment del BCE i del SEBC, aquest últim integrat pels bancs centrals nacionals dels estats membres que efectivament passin a la tercera fase. Aquests estaran obligats a garantir, com a molt en la data de constitució del SEBC, la compatibilitat de la seva legislació nacional, inclosos els estatuts dels seus respectius bancs centrals, amb les disposicions del TUE i dels estatuts del SEBC i del BCE.

3. La Llei parla d'autonomia i no d'independència, que és el terme emprat per les estipulacions relatives a la Unió Econòmica i Monetària contingudes en el TUE i el Protocol sobre els Estatuts del SEBC i del BCE.

4. La Llei preveu la possibilitat que el Banc presti també serveis de tresoreria a les comunitats autònomes que ho sol·licitin (art. 13.1 LABE).

5. Regulada fonamentalment a la Llei 26/1988, de 29 de juliol, de disciplina i intervenció de les entitats de crèdit.

6. De fet, en tot el que no sigui política monetària —on sí que gaudeix de plena independència— el Banc d'Espanya queda sotmès a allò que disposin les lleis i a les disposicions reglamentàries dictades pel Govern, i els seus actes són susceptibles de recurs ordinari davant del ministre d'Economia i Hisenda.

últim, i abans d'entrar en els aspectes organitzatius, cal fer referència a la competència del Banc d'Espanya per dicar disposicions de caràcter general anomenades, en funció de la matèria, «circulars» o «circulars monetàries» (art. 3 LABE).

La independència dels bancs centrals té per objectiu principal garantir l'estabilitat de preus i evitar que la política monetària es converteixi en un instrument del Govern. Amb aquesta finalitat, el TUE imposa diferents requisits per tal de garantir l'esmentada independència. En el marc genèric de les anomenades administracions independents, els requisits d'independència s'acostumen a classificar en orgànics i funcionals. Les garanties orgàniques consisteixen a introduir elements que afavoreixen una independència real dels òrgans rectors; en aquest cas, l'esmentat Tractat determina que el mandat del Governador no sigui inferior a cinc anys (art. 14.2 del Protocol, reflectit a l'art. 25.1 de LABE) i exigeix la seva inamovibilitat mitjançant l'establiment d'una sèrie de causes taxades per al seu cessament (art. 14.2 del Protocol, i art. 25.4 LABE).

Aquesta estructura independent i els requisits, tant orgànics com funcionals, establerts pel TUE s'inspiren en el Banc central alemany, fortament influït en el seu origen per la Reserva Federal americana. Efectivament, atès el gran pes polític-econòmic d'Alemanya en la construcció europea, i també l'estabilitat i la independència demostrades pel Bundes-

bank, el model adoptat pel TUE s'arrela en la configuració independent i federalitzada del Banc central alemany, que es caracteritza en la seva estructura jurídic-administrativa pel «pluralisme de les instàncies de nomenament» (en expressió de la doctrina alemanya). És a dir, els seus òrgans rectors centrals són nomenats pel *Bundesrat* —a proposta dels *Länder*— i pel Govern federal. Pel que fa als Bancs dels *Länder*, integrats en l'estructura del Bundesbank i sense personalitat jurídica, exerceixen a nivell territorial determinades funcions. La referida organització del Bundesbank, en què s'inspira el Tractat de Maastricht, té la seva raó de ser en el fet que només per mitjà d'una estructura plural es pot aconseguir que aquestes institucions independents gaudeixin de legitimitat democràtica. Aquest model podria haver estat molt fàcilment adoptat per la legislació espanyola, en consonància amb la configuració autonòmica de l'Estat establerta a la Constitució de 1978. En aquest sentit, s'ha tornat a desaprovechar de nou una ocasió per tal d'anar adaptant tots i cada un dels nivells administratius estatals a l'Estat de les autonomies.

Aquesta resistència a l'estructura pluralista, de participació autonòmica, s'empararia —tot i que la Llei no ho esmentà— en el títol competencial estatal «Sistema monetari: divises, canvi i convertibilitat» (art. 149.1.11<sup>a</sup> CE), menys tenint determinades competències autonòmiques.<sup>7</sup> D'altra banda, cal remarcar que l'exposició de motius justifica el no-

7. En especial el recollit a l'Estatut d'autonomia de Catalunya —i a d'altres estatuts—, que disposa: «En el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de [...] l'ordenació del crèdit, banca i assegurances» (art. 10.4 EAC).

De la mateixa manera, l'Estatut català conté una previsió, adoptada posteriorment per moltes comunitats autònomes, tendent a garantir precisament que aquestes puguin designar els membres d'organismes o institucions estatals, en virtut del principi de participació. Es tracta de l'article 53 EAC, que disposa: «La Generalitat, d'acord amb allò que estableixen les lleis de l'Estat, designarà els seus propis representants en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat, la competència de les quals s'estengui al territori català i que, per llur natura, no siguin objecte de traspàs».

menament dels òrgans rectors en exclusiva per part del Govern central a l'article 97 de la Constitució,<sup>8</sup> en un argument jurídic-constitucional poc fonamentat.

Les reivindicacions per a una major participació autonòmica en els òrgans rectors del Banc d'Espanya, que es remunten a les discussions parlamentàries dels estatuts d'autonomia i de l'anterior Llei d'òrgans rectors del Banc d'Espanya (LORBE), han quedat reduïdes a la LABE a dues mencions específiques: en primer lloc, a l'article 7.4 s'estableix que en l'àmbit de la supervisió el Banc d'Espanya és el responsable de la supervisió prudencial de les entitats de crèdit «sense perjudici de la funció de supervisió prudencial que porten a terme les comunitats autònomes en l'àmbit de les seves competències i de la seva cooperació amb el Banc en l'exercici d'aquestes competències autonòmiques de supervisió.» En matèria de supervisió, i en la mesura en què les comunitats autònomes gaudeixen de competències en aquest àmbit, la participació autonòmica en l'organisme supervisor (és a dir, el Banc d'Espanya) era convenient i necessària. En segon lloc, l'article 10.3 fa també referència a les comunitats autònomes en preveure que el governador podrà ser convocat a les reunions del Consell de Política Fiscal i Financera perquè informi respecte de la política monetària, els mercats financers, el sistema creditici o d'altres matèries de competència del Banc, amb la finalitat de facilitar l'exercici de les tasques de coordinació financera atribuïdes a l'esmentat Consell.

Tot i les invocacions del Govern central al Bundesbank com a model per al Banc d'Espanya, la Llei s'oblida de les comunitats autònomes i es limita a recollir les mínimes garanties d'independència dels òrgans rectors establertes en el TUE. És més, algunes de les garanties que ara recull la nova Llei (entre d'altres, la inamovilitat) no són adoptades per primer cop, sinó que vénen a modificar el que ja preveia l'anterior LORBE. En canvi, no es fa menció del veritable esperit, tant del TUE com de l'estructura federalitzada del Bundesbank, de «pluralisme de les instàncies de nomenament» i «*checks and balances*» entre diferents instàncies o nivells de poder. Al nostre entendre, s'ha perllongat el caràcter centralitzat del Banc d'Espanya, en la tònica de la majoria d'Administracions independents existents a Espanya.<sup>9</sup>

La solució adoptada configura el Banc d'Espanya com un ens de l'Administració de l'Estat, els òrgans rectors del qual són el governador, el sots-governador, el Consell de Govern (que queda integrat pel governador, sots-governador, sis consellers, el director general del Tresor i Política Financera, i el vice-president de la Comissió Nacional del Mercat de Valors), i la Comissió Executiva (composta pel governador, el sots-governador i dos dels consellers no-nats). Els mandats del governador i del sots-governador seran de sis anys no renovables, la qual cosa suposa una important garantia d'independència orgànica, mentre que els consellers gaudiran d'un mandat de quatre anys i podran ser renovats un sol cop.<sup>10</sup>

---

És més, dels debats per a l'elaboració de l'Estatut d'autonomia de Catalunya es desprèn clarament que les diferents forces polítiques entenen que en aquest precepte s'inclouïa el Banc d'Espanya.

8. L'article 24 [de la LABE], tenint present que l'article 97 del text constitucional atribueix al Govern la direcció de la política interior i exterior, preveu que sigui precisament aquest, en exclusiva, qui designi íntegrament els membres dels òrgans rectors del Banc.

9. En aquest sentit, la Comissió Nacional del Mercat de Valors, el Tribunal de Defensa de la Competència, el Consell de Seguretat Nuclear i la Comissió del Sistema Elèctric Nacional.

10. En el projecte de 1993, que va decaure per dissolució de les Corts, el termini del mandat s'havia establert en vuit anys no renovables, la qual cosa s'adaptava millor a l'esperit del TUE.

El governador és designat pel Rei a proposta del president del Govern, mentre que el sots-governador ho és a proposta del governador, i s'exigeix a ambdós reconeguda competència en assumptes monetaris o bancaris. Els sis consellers, d'altra banda, són designats pel Govern a proposta del ministre d'Economia i Hisenda, amb audiència prèvia al governador, d'entre espanyols de reconeguda competència en l'àmbit de l'economia o el dret. Així, doncs, la designació dels òrgans rectors es reconduïx fonamentalment, i quasi de manera exclusiva, a l'Executiu, sense cap intervenció de les Corts ni de les comunitats autònomes.

D'altra banda, i lògicament, el legislador ha mantingut les vies de relació i comunicació entre el Banc d'Espanya i el Govern: en primer lloc, es preveuen un seguit de relacions de comunicació —i de possible influència— del Govern envers el Banc d'Espanya, com és el fet que el director general del Tresor i Política Financera sigui membre nat del Consell de Govern del Banc, encara que —igual que el vice-president de la Comissió Nacional del Mercat de Valors— no gaudeixi de vot (sí de veu) en relació a les qüestions relatives a la política monetària i a l'emissió de bitllets i moneda. Igualment, la Llei preveu que el ministre d'Economia i Hisenda o el secretari d'Estat d'Economia puguin assistir, amb veu però

sense vot, a les reunions del Consell. Una segona via de relació és el deure d'informació i justificació dels objectius i execució de la política monetària per part del Banc d'Espanya davant del Govern i les Corts Generals. En aquest sentit, el governador podrà ser convocat a les reunions del Consell de Ministres o de la Comissió Delegada d'Assumptes Econòmics, i també a les reunions de les Comissions del Congrés o Senat, o mixtes d'ambdues Cambres.

En definitiva, doncs, i com a conclusió, la Llei ve a transposar determinats preceptes del Tractat de Maastricht i ho fa de manera poc reeixida en determinats aspectes orgànics. En primer lloc, no acaba de respectar l'esperit pluralista que el TUE recull del model del Bundesbank i, d'altra banda, tampoc no acaba de garantir el caràcter independent del Banc d'Espanya. En aquest sentit, és la mateixa Llei, en la seva exposició de motius, la que reconeix el caràcter subordinat del Banc d'Espanya, en afirmar que «La Llei configura el Banc d'Espanya com un ens de l'Administració de l'Estat de natura especial que, subordinat al Govern en termes generals, gaudirà però de plena autonomia en l'àmbit de la política monetària [...]».

Maria Àngels Orriols Sallés  
Joan Roca Sagarra

**Llei 16/1994, de 7 de juny, per la qual es modifica la Llei 20/1991, de 7 de juny, de modificació dels aspectes fiscals del règim econòmic fiscal de Canàries (BOE núm. 136, de 8 de juny)**

La Llei comentada constitueix la convalidació pel Congrés del Reial decret- llei 7/1993, de 21 de maig, pel qual es va modificar la Llei 20/1991, de juny, de

modificació dels aspectes fiscals del règim econòmic fiscal de Canàries.<sup>1</sup> En concret, aquest Reial decret- llei recollia els canvis més urgents derivats de la re-

1. Vide el número 18 d'aquesta mateixa *Revista* on s'inclou el comentari d'aquest Reial decret- llei.