

REFLEXIONES SOBRE LA NUEVA ORDENACION DEL CREDITO OFICIAL: HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA BANCA PUBLICA (*)

POR

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares.—II. Breve referencia a la ordenación establecida por la LCO: 1. Intento de una regulación unitaria y sistemática del crédito oficial. 2. El sistema organizativo del crédito oficial: el ICO; funciones; sus procedimientos de actuación y de financiación.—III. Las regulaciones posteriores del crédito oficial; el recurso a las leyes aprobatorias de los Presupuestos Generales del Estado.—IV. La LDIEC y el sistema del crédito oficial. El papel del Banco de España.—V. La nueva configuración de las entidades oficiales de crédito: hacia el establecimiento de una banca pública.—VI. Los procedimientos jurídicos de actuación en el nuevo sistema del crédito oficial: reflexiones finales.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El crédito oficial, en un próximo pasado, fue tema que mereció la muy atenta dedicación de la doctrina. En los últimos tiempos, sin embargo, parece haber quedado un tanto al margen. Y ello, no obstante las modificaciones sustanciales que su ordenación ha recibido que, en cierto modo, han supuesto un cambio radical de los principios y fines en los que aquél ha venido apoyándose. Tratar de esbozar esta nueva ordenación y, básicamente, valorar las consecuencias que, no por desapercibidas, se derivan de ella, es lo que ahora pretendo. En definitiva, se trata de poner de relieve

(*) El presente trabajo ha sido expresamente elaborado para su publicación en la obra *Estudios de Derecho bancario y bursátil*, que, en honor del profesor Evelio VERDERA y TUELLS, aparecerá en breve.

ABREVIATURAS: CE, Constitución Española; ICMLP, Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, regulado por la LOCB y el Decreto-ley 19/1962, de 7 de junio; INH, Instituto Nacional de Hidrocarburos; INI, Instituto Nacional de Industria; LDIEC, Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, de 28 de diciembre de 1963; LOB, Ley de Ordenación Bancaria, de 31 de diciembre de 1946; LOCB, Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca, 2/1962, de 14 de abril; LGP, Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto-legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

los cambios realmente trascendentales que supone la regulación que del crédito oficial se está llevando a cabo en los últimos tiempos.

Intentar fijar las líneas a las que la misma responde, es lo que pretendo en este trabajo. No obstante, y como punto de partida, resulta imprescindible recordar los que jurídicamente han venido siendo los principios institucionales del sistema. En *primer* lugar, sabido es que el crédito oficial se ha considerado siempre como una de las manifestaciones de la acción *administrativa* de fomento. Son medidas de este carácter las que aquél establece, de modo principal, habida cuenta la larga duración que acostumbran a tener estos créditos y las condiciones que se establecen para su amortización, generalmente más ventajosa a las que ofrece el crédito privado. El crédito oficial, por tanto, como estímulo instrumental para alcanzar una finalidad determinada. Un condicionamiento que, en definitiva, es el que presenta siempre la actividad administrativa de fomento: recurso para promover determinadas actividades o actuaciones, cuya concreción es siempre resultado de una serie de opciones de naturaleza eminentemente política. Consecuentemente con ello, y en *segundo* lugar, la consideración del crédito oficial como una de las manifestaciones de la acción de fomento hace que sean referibles a todo el sistema los principios institucionales de carácter general que conforman el régimen jurídico de este tipo de actividad administrativa. Es el régimen jurídico propio de la acción de fomento el que, básicamente, le resulta aplicable: temas como el de la operatividad que en este campo concreto ofrece el principio de legalidad; o el de los sistemas de adjudicación de las ayudas; o el del título habilitante de intervención que a favor de la Administración se deriva del otorgamiento de los correspondientes beneficios; o el de la intercambiabilidad de procedimientos de actuación, jurídico-públicos y jurídico-privados, como cauce a través de los que se manifiesta este tipo de actividad administrativa, o el de su control, tanto desde una perspectiva global como desde la particular de las operaciones singulares, son todos temas que, formulados, genéricamente en relación con la actividad de fomento resultan, deben resultar, referibles, con las variantes que se quiera, al sistema del crédito oficial. En *tercer* lugar, y por último, en relación con lo que ya se dijo, reiterar que son básicamente opciones de política económica las que determinan los diferentes ámbitos en los que tiene cabida el crédito oficial; y, dentro de ellos, las operaciones que con él pueden ser financiadas, así como las prioridades

que al respecto hayan de establecerse. Los motivos que puede haber para que el crédito oficial se establezca en un determinado sector, en relación con una serie de actividades y no con otras, las preferencias mismas que sobre ello puedan adoptarse, la amplitud y ordenación que para cada caso cabe señalar, son siempre consecuencia de esas determinaciones políticas a las que acabo de referirme. Es, desde esta perspectiva, desde la que, a la postre, se explica el largo listado de sectores y actuaciones para cuya financiación se establece el posible recurso al sistema del crédito oficial.

Estas han sido las notas institucionales que, de siempre, han caracterizado el sistema. Además, es obligado recordar también que su regulación ha venido estando contenida en un sin fin de disposiciones de muy distinto rango, planteadas casi siempre desde perspectivas sectoriales, con muy escasa relación entre sí, difícilmente reconducibles a sistema. Y ello, tanto desde el punto de vista de la regulación de la actividad, como de la organización, que en este campo ha carecido tradicionalmente de coordinación y de unidad de dirección. El planteamiento que sobre ello recogieran los artículos 3 y 33 LOB, al señalar, entre las funciones propias del Gobernador del Banco de España, las de Comisario de la Banca oficial, no parece tuviera efectividad práctica alguna. Tema que sería abordado posteriormente con la creación del ICMLP y con las disposiciones que, asumiendo ya una perspectiva unitaria y global en su tratamiento, habrían de dictarse como consecuencia de la LOCB. No obstante, habrá que recordar que la ordenación así establecida haría crisis muy pronto, como consecuencia del caso Matesa. Un caso que, por encima incluso de lo que en sí mismo supuso, habría de evidenciar lo inadecuado de unas soluciones que precisamente habían permitido que aquél ocurriera. La respuesta a esta situación sería, como es sabido, la LCO: intentó establecer una ordenación del crédito oficial en términos totalmente distintos a los hasta entonces en vigor; y, también, y de modo muy principal, reducir la excesiva concentración de funciones que en el ámbito del crédito oficial habían atribuido al Gobernador del Banco de España la LOCB y las disposiciones que la desarrollaron. Todo el sistema del crédito oficial, como consecuencia de la LCO, iba a quedar desvinculado en cierto modo del Banco emisor y, a través de ICO, pasaba a encuadrarse *directamente* en el ámbito de las funciones y competencias del Ministerio de Hacienda.

II. BREVE REFERENCIA A LA ORDENACIÓN ESTABLECIDA POR LA LCO

Señalados, muy en síntesis, los pasos que de modo sucesivo siguió en los últimos tiempos la ordenación del crédito oficial, es obligado que, ya con algo más de detalle, consideremos la ordenación que del sistema estableció la LCO. Y ello, por dos razones fundamentales. En parte, porque como veremos, es la que continúa en vigor. También porque, en cualquier caso, es el punto de referencia que ha venido a modificar de modo sustantivo la nueva ordenación que del sistema está estableciéndose en nuestros días.

El contexto en el que nació la ley hizo que su elaboración resultase en su momento extraordinariamente polémica. Era lógico; muy principalmente, si consideramos que en esta materia vino a establecer un sistema que, sino no contrario, pugnaba en cierto modo con los principios de política económica imperantes en aquel entonces. De todos modos, es obligado señalar que tanto desde el ámbito de la ordenación de las operaciones de crédito oficial como desde el de los principios a los que las mismas debían responder, y desde el de la organización administrativa que al respecto se establecía, la LCO, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, trató de sancionar una ordenación global y unitaria de todo el sistema. Sus trazos más importantes son los que habremos de referir a continuación.

1. *Intento de una regulación unitaria y sistemática del crédito oficial*

En los términos que acaban de referirse, la LCO sancionó una regulación completa y sistemática del crédito oficial, no sólo en sus aspectos organizativos, que son los que habitualmente acostumbra a considerarse, sino también por lo que se refiere al *régimen jurídico de sus operaciones*. Ocupó igualmente un lugar relevante, como es lógico, todo lo relacionado con el control del sistema. En definitiva, se trataba de establecer, acaso desde una perspectiva en exceso formal, pero siempre con carácter general, el régimen jurídico de toda la actividad administrativa relacionada con el crédito oficial. Una ordenación por la que, necesariamente, debían

discurrir las prestaciones contenidas en la muy heterogénea y dispersa normativa que sectorialmente considera los distintos supuestos de crédito oficial.

Junto a ello, la LCO fijó también (art. 2) los principios del sistema. Hubo una evidente y lógica preocupación por el equilibrio financiero, por la rentabilidad incluso, de las distintas operaciones, superando las consecuencias lógicas que cabía esperar del principio de subsidiariedad imperante en aquel entonces. La rentabilidad de los proyectos y el equilibrio financiero de las entidades oficiales de crédito son criterios que se establecen ya entonces como determinantes del sistema. Planteamiento del mayor interés, en cuanto trató de salir al paso de la consideración casi benéfica que hasta entonces había tenido el crédito oficial. Su problemática se sitúa así en una perspectiva eminentemente financiera. La ley insiste también en que la superior dirección de todo el sistema corresponde al Gobierno y al Ministerio de Hacienda, especificando las funciones de uno y otro. Su organización, como detallaremos más adelante, se plantea a dos niveles: por una parte, el ICO; por otra, las diferentes Entidades oficiales de crédito, de cuya consideración se excluye ya al Banco Exterior de España. Hay también una notoria insistencia en explicitar las fuentes de financiación de que uno y otras pueden disponer. Igualmente, y entre las distintas operaciones de crédito, se hace especial hincapié en las del crédito a la exportación. Por su parte, las Disposiciones adicionales, finales y transitorias de la LCO tratarían de abordar los problemas de adaptación de la situación hasta entonces vigente, a la realmente novedosa que pretendía establecer la ley.

La ley, pues, junto a la regulación global de todo el sistema del crédito público desde una perspectiva estrictamente jurídica, va a iniciar un planteamiento en el que, progresivamente, se acentuará de forma creciente la consideración de los aspectos financieros del sistema que, poco a poco, primaran sobre los relacionados con el polémico tema de la fijación de las actividades materiales cuya ejecución puede permitir el acceso al crédito oficial. El papel de los Departamentos ministeriales con competencias en tales materias va a quedar notoriamente cercenado en la práctica. El sistema de crédito oficial es, desde luego, debe seguir siendo, un sistema de prestaciones administrativas; de forma creciente, sin embargo, irá afirmándose, a través de un proceso complejo por demás, como sistema de ordenación y regulación de diferentes operadores eco-

nómicos: el ICO y su grupo de empresas; en principio, las Entidades oficiales de crédito. Es éste un planteamiento que directamente se deriva ya de la LCO: terminará no sólo por consolidarse, sino por ser característico de todo el sistema. Y es precisamente la referencia a este proceso la que seguidamente habremos de referir.

2. *El sistema organizativo del crédito oficial: el ICO: funciones; procedimientos de actuación y de financiación*

La puesta en práctica de una política de crédito oficial, si hay algo que requiere, y lo requiere con carácter inexorable, es establecer los esquemas organizativos adecuados para alcanzar una efectiva unidad en su planteamiento, dirección y gestión. Es lógico. Sólo así puede el crédito oficial cumplir los fines que trata de satisfacer: unidad del sistema y coordinación de sus distintas manifestaciones.

La exigencia que acaba de señalarse se afirmará, como es lógico, a través de la perspectiva financiera, que pasará a ser el auténtico *nexo común* de las muy heterogéneas manifestaciones que ofrece el crédito oficial. Se aludió ya a lo que sobre ello había previsto la LOB y a la experiencia que, al amparo de la LOCB, supuso el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, presidido por el Gobernador del Banco de España, y en el que se residenciarían las más importantes competencias en esta materia. El planteamiento sería radicalmente rectificado por la LCO, que llevó a cabo la creación del ICO que, desde entonces, ha pasado a constituir el auténtico motor del sistema, desde la perspectiva señalada de establecer su coordinación y unidad de dirección.

La LCO configuró al ICO como entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 10 LCO). Su patrimonio inicial está constituido por el del ICMLP (Disposición transitoria 4.ª LCO); no obstante, no cabe considerarlo funcionalmente como sucesor de este último. Y ello, por la elemental razón de que el ICO —aquí está la diferencia fundamental— concreta sus funciones *exclusivamente* al ámbito del crédito oficial; todos aquellos otros cometidos referentes al crédito a medio y largo plazo que, en relación con el sector privado, realizaba el ICMLP, pasaron a la competencia del Banco de España o de otros órganos de la Administración del Estado (Disposiciones adicionales 1.ª y 2.ª LCO).

Se trata de una diferencia importante, que realza y consolida la posición del ICO, *exclusivamente*, en el ámbito del crédito oficial.

El ICO —son palabras textuales de la LCO— es el órgano permanente de relación entre las Entidades oficiales de crédito y el Ministerio de Hacienda. Les transmite las instrucciones a las que deben acomodar su actividad; ejerce la coordinación, control e inspección de las mismas y las provee de los correspondientes recursos (arts. 11 y ss. de LCO). Y siendo el que, en concreto, asigna los medios financieros de cada una de ellas, consolida, lógicamente, con todas sus consecuencias, su posición como rector, moderador y ordenador de todo el sistema.

El ICO es, como se ha dicho, nexo de transmisión entre el Gobierno y las Entidades oficiales de crédito: «órgano permanente de relación»; «transmitir las instrucciones»; «velar por el cumplimiento de las directrices de la política del crédito oficial recibidas del Ministerio de Hacienda»; «señalar [...] las instrucciones para la financiación con carácter prioritario, [...] de acuerdo con las recibidas del Gobierno y del Ministerio de Hacienda» son, entre otras muchas, expresiones textuales de la LCO que permiten asumir con fundamento la consideración del Instituto como auténtico ente de gestión, de marcado carácter instrumental, que financia, coordina y dirige las Entidades que en cierto modo agrupa. Un planteamiento que, como se verá, quedaría más tarde reforzado al pasar a ser el ICO titular directo de la totalidad del capital social de aquéllas, titularidad que el artículo 24 LCO atribuía al Estado. Auténtico *holding* que comprende —dirigiendo y controlando— las distintas entidades oficiales de crédito, en términos muy semejantes, a como el INI o el INH hacen en relación con las empresas en las que participan y, consecuentemente, agrupan.

Merece que nos detengamos, aunque sea muy brevemente, en la consideración del ICO conforme al planteamiento doctrinal señalado de los entes de gestión. Un enunciado que no tiene una validez puramente académica. Muy al contrario. Su significado radica precisamente en las consecuencias prácticas que permite deducir: así, por ejemplo, es desde esta perspectiva desde la que debe afrontarse el estudio de los aspectos estructurales y organizativos del Instituto; también, el de aquéllos otros relativos a su gestión y funcionamiento. Está igualmente el tema de las relaciones del ente de gestión: por una parte, con la Administración del Estado; por otra, con las entidades que coordina y dirige. Asimismo, el de la forma

en que jurídicamente se concretan esas relaciones. Es igualmente desde la perspectiva que facilita la doctrina de los entes de gestión desde la que hay que considerar toda la problemática referente al ejercicio de la potestad de dirección por parte del ICO sobre las Entidades oficiales de crédito, al margen de cualquier exigencia de titularidad patrimonial o de jerarquía que al efecto pudiera requerirse. Está también el problema de la revocación e impugnación de las distintas actuaciones *administrativas* que el ICO lleva a cabo, así como el de la posible imputación o responsabilidad de las mismas. Se trata, como puede verse, de muy distintos aspectos de indudables consecuencias prácticas todos ellos: su enfoque adecuado hay que llevarlo a cabo partiendo de la consideración del carácter instrumental del ICO; en concreto, de su consideración como ente de gestión, en cuanto auténtico nexo de relación entre el Estado y las Entidades oficiales de crédito que dirige, controla y agrupa.

Las Entidades oficiales de crédito que como tales considera la LCO fueron el Banco de Crédito Agrícola, el de Crédito Local de España, el Hipotecario de España, el de Crédito de la Construcción y el de Crédito Industrial. Las cuatro primeras siguieron con las mismas funciones que hasta entonces venían desempeñando. El Banco de Crédito Industrial asumirá, además, las que con anterioridad tenía atribuidas al Crédito Social Pesquero, que mantiene su personalidad como entidad de derecho público, si bien pasa a actuar como organización delegada de aquél (art. 23). El Banco Exterior de España, por su parte, pierde ya su condición de entidad oficial de crédito; queda, por tanto, al margen del régimen jurídico de las mismas y de la actuación del ICO.

La LCO estableció también el sistema de financiación, tanto del ICO —principalmente, créditos del Tesoro procedentes de dotaciones presupuestarias; emisión de títulos de renta fija; operaciones del mercado exterior— como de las Entidades oficiales de crédito —dotaciones que les asigna el ICO; recursos propios; recursos procedentes del mercado de capitales, nacional y extranjero con la autorización del Gobierno, etc. Los puntos claves del sistema de financiación señalado han sido, naturalmente, los temas relativos a la dotación para el crédito oficial con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y a la fijación de los sectores prioritarios. En relación con el primer extremo, la dotación del Tesoro, incluyéndose en ella la cantidad correspondiente a la emisión de Cédulas para Inversiones, debía ser fijada anualmente en la ley de Pre-

supuestos, que podía autorizar también su posterior ampliación, hasta el porcentaje máximo que al efecto se debía establecer en tal sentido (art. 3,1). Las leyes de Presupuestos Generales del Estado deberán recoger también la cifra máxima de todos los recursos previstos para las Entidades oficiales de Crédito, aunque no fueren dotaciones del Tesoro, en los casos en que hubieren de tener la garantía del Estado o proceder de emisiones o de avales del ICO (art. 3,2). Por su parte, era el Consejo de Ministros (art. 5) el que debía proceder a la fijación de los sectores prioritarios que podían acceder al crédito oficial, que ha venido haciéndolo mediante los correspondientes Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos económicos.

III. LAS REGULACIONES POSTERIORES DEL CRÉDITO OFICIAL: EL RECURSO A LAS LEYES APROBATORIAS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

El sistema establecido en la LCO que, muy en síntesis, ha quedado expuesto, habría de ser objeto en diferentes ocasiones de algunas modificaciones concretas. En sus trazos fundamentales, sin embargo, continuaría vigente. En los últimos años se intentó al parecer su modificación, derogando aquella ley, que debía haber sido sustituida por otra. Era, desde luego, una opción posible, procedimentalmente correcta. En definitiva, se trataba de sustituir una ley por otra que, en principio, y en mayor o menor medida, habría de responder a criterios y soluciones diferentes a los contenidos en la que se derogaba. El intento, sin embargo, no se llevó a término. No es cuestión de analizar las razones que para ello hubo. En cualquier caso se mantuvo la intención de modificar el sistema, y hacerlo, una vez más, acudiendo a la práctica habitual y generalizada, aunque no por ello menos viciosa, de establecer tales modificaciones en las correspondientes leyes de Presupuestos Generales del Estado. Solución criticable, que tan extremo confusionismo está introduciendo en el ordenamiento jurídico y que, en este campo concreto, va a tener, además, un notable alcance. Realmente, no llega a entenderse la razón por la que se abandonó la idea de sustituir por otra la LCO; el procedimiento antes señalado se va a utilizar, con reiteración, no sólo para variar algunos extremos en particular, sino para establecer una muy sustantiva y amplia mo-

dificación de todo el sistema del crédito oficial, en términos tales que, como veremos, habrán de generar no pocos equívocos.

En consonancia con lo que acaba de indicarse, el artículo 127 de la ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, establece la nueva regulación del ICO. Y, en buena parte también, la de *todo el sistema del crédito oficial*. Se trata de un artículo anómalamente extenso —casi él solo puede ser el contenido de una ley—, de veintisiete apartados, de muy notoria amplitud cada uno de ellos, y que realmente es el que contiene en nuestros días el vigente estatuto jurídico del ICO y de las distintas Entidades oficiales de crédito. Así lo expresa su apartado 3:

«El Instituto de Crédito Oficial se registrá por el presente artículo y demás disposiciones aplicables, desarrollando su actividad con arreglo *al ordenamiento jurídico privado*, de conformidad con las normas de derecho mercantil, civil y laboral, salvo en aquellas materias en que expresamente le sea de aplicación la Ley General Presupuestaria, y sin que le sean de aplicación las Leyes de las Entidades Estatales Autónomas y la de Contratos del Estado.»

En el texto de la ley 33/1987 no hay referencia alguna a la LCO. La intención de prescindir de ella parece, sin embargo, manifiesta. Evidentemente, hay que entenderla derogada en todo lo que contradiga el citado artículo 127 de la ley 33/1987. En lo demás, sin embargo, resulta obligado concluir que continúa vigente. Vigencia, pues, de unos preceptos, que hay que determinar caso por caso y que, a su vez, van a coexistir con otros, inspirados, como se verá, en principios políticos, jurídicos y económicos distintos; y, en algunos extremos, incluso, antitéticos. La situación de auténtico caos que, según he insistido reiteradamente, caracteriza nuestro ordenamiento crediticio, se expresa también en términos muy cumplidos en el ámbito del crédito oficial. Situación de confusionismo notorio que, en cierto modo, trataría de solventar la siguiente ley de Presupuestos, la ley 37/1988, de 28 de diciembre, aprobatoria de los de 1989. El intento de clarificar el sistema del crédito oficial está muy presente en este último texto y, más todavía, en los antecedentes de su artículo 117, que autorizaba al Gobierno para *refundir o modificar la regulación* de los organismos autónomos creados por ley,

respetando en todo caso los fines y los recursos que tuvieren. Fue este cauce, el de los textos refundidos, el que se intentaría para establecer una ordenación global y de conjunto del sistema. Ahora bien, habida cuenta la homogeneidad de rango que deben tener las normas que recogen los textos refundidos y, principalmente, que éstos no pueden derogar normas legales, al no haberse sancionado la derogación de las disposiciones de la LCO que no habían sido modificadas por la anterior ley de Presupuestos, la ley 33/1987, sigue vigente, con todo su alcance, la problemática que antes se señaló. Los intentos de ordenación que pretendieron alcanzarse por la vía de un texto refundido no han podido prosperar, ya que era preciso llevar a cabo previamente la derogación de los preceptos de la LCO que se trata de dejar sin efecto.

La ley 33/1987 establece, pues, la nueva ordenación del sistema. El ICO, organismo autónomo, aunque conserva la misma denominación, se configura ahora como una *sociedad estatal*, de las previstas en el artículo 6.1.b) LGP; esto es, como entidad de derecho público, con personalidad jurídica que por ley debe ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado. No se altera, pues, la naturaleza *pública* de la institución. Hay en ello una evidente continuidad que conviene notar. Lo que sin embargo se modifica, y se modifica sustantivamente, es su régimen operativo. En su totalidad, se encuadra ahora en el ámbito del derecho privado. La sociedad estatal queda sometida, naturalmente, al régimen de control y fiscalización que la LGP establece para las entidades de derecho público enunciadas en su artículo 6.1.b); sucede al anterior organismo autónomo en funciones, derechos y obligaciones. Y, además, la ley 33/1987 transfiere al ICO la titularidad de *todas* las acciones representativas del capital de las sociedades anónimas que son las Entidades oficiales de crédito, titularidad que anteriormente correspondía al Estado, acciones que el ICO no puede enajenar, sin que una ley le autorice a ello. El planteamiento que antes se refirió acerca de la potestad de dirección de la que estaba investido el ICO en relación con las Entidades oficiales del crédito, resulta ahora en buena parte innecesario: no necesita de ella para ordenar su actividad. Es, ni más ni menos, que la vía de la titularidad patrimonial de la totalidad del capital social de las mismas, el cauce a través del que puede realizar tales cometidos.

Junto a las funciones de coordinación y dirección de las Entidades oficiales de crédito que desempeña el ICO, la ley 33/1987 señala

ahora que, *además*, realizará otras nuevas. Se trata de un dato que no debe pasar inadvertido. Y es en relación con tales cometidos, que se establece que el ICO podrá «realizar *toda clase* de operaciones financieras o no, activas y pasivas, actos de gestión y de disposición, comerciales o no, así como toda clase de operaciones con terceros, tomar dinero a préstamo, emitir obligaciones, bonos u otros títulos». El cambio que se opera en la operativa del Instituto es notorio: el ICO pasa a ser así un operador económico que *directamente* incide en el mercado financiero del crédito.

La actuación del Instituto está dirigida por su Consejo General, «bajo las directrices del Gobierno», que es el que directamente nombra al Presidente y a los diez miembros que lo integran. El Gobierno nombra asimismo a los Presidentes de las Entidades oficiales de crédito. Los Consejos de Administración de estas últimas oscilarán entre siete y once Administradores. Expresamente se señala que queda prohibida la fórmula de Administrador único. A uno y a otro nivel la integración de los Consejos del Instituto y de las Entidades de crédito continúa llevándose a cabo según el procedimiento habitual, ampliamente criticado desde antiguo, según el cual son altos cargos de la Administración quienes siguen ocupando esos puestos.

La ley de Presupuestos 3/1987 establece también un nuevo sistema de financiación del ICO y de las Entidades de crédito, precisando igualmente las prioridades a tener en cuenta para el reparto de los beneficios de estas últimas. La fórmula en la que básicamente se apoyaba el anterior sistema de financiación, de las dotaciones del Tesoro al Instituto, que luego distribuía éste entre los diferentes Bancos oficiales, se transforma ahora en créditos que el ICO recibe del Estado, que pueden alcanzar hasta la cuantía que anualmente se determine en la correspondiente ley de Presupuestos, que establecerá también las características y condiciones de los referidos créditos. Su reintegro debe hacerse en el plazo que al efecto se señale, que no podrá exceder de veinte años. El interés de tales créditos, fijo o variable, será análogo al coste efectivo o estimativo de la financiación que el Estado pueda llevar a cabo en los mercados financieros. El ICO, con las debidas autorizaciones, junto a estos préstamos del Tesoro, puede acudir también para su financiación al mercado de capitales mediante la emisión de pagarés y de títulos de renta fija —bonos—, que naturalmente se exceptúan de la legislación sobre emisión de obligaciones por parte

de las sociedades anónimas. La ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año debe fijar, en todo caso, el importe máximo que puede alcanzar el endeudamiento total del Instituto.

Hay que advertir también con carácter general la tendencia que progresivamente se afirma de diversificar los procedimientos de captación de recursos por parte de las Entidades oficiales de crédito. Junto a las que se califican como «dotaciones históricas» de los Bancos oficiales, éstos, de modo cada vez más frecuente, acuden también a las fórmulas de financiación que ofrece el mercado de capitales. En cualquier caso, conviene recordar asimismo que, en relación con las actividades que debe promocionar el crédito oficial, parte de su financiación ha podido alcanzarse por la vía del coeficiente de inversiones que las entidades privadas de crédito han debido cubrir.

El planteamiento que la ley 33/1987 hace del ICO y con él de la mayor parte del sistema del crédito oficial, resulta notoriamente diferente del existente con anterioridad. Incluso del que cabe deducir de las normas de la LCO que continúan vigentes. El sistema va a tratar de responder ahora a planteamientos de carácter económico y financiero. Se busca, básicamente, su productividad. El ICO, como se ha dicho, pasa a operar *directamente* en el mercado: y ello no sólo en cuanto entidad que actúa en él, sino también como grupo financiero, integrado y fiscalmente consolidado, del que forman parte los Bancos oficiales y distintas sociedades mercantiles participadas por aquél o por estos últimos. La actuación globalizada de todo el Grupo responde al Plan Estratégico elaborado al efecto, que precisamente define a aquél como

«Organización pública de ámbito nacional, que facilita *todo tipo de productos financieros*, especialmente a medio y largo plazo, en régimen de competencia con otras entidades, con criterios de rentabilidad y eficacia. Asimismo, lleva a cabo las actuaciones que el Gobierno pueda encomendarle, por razones puntuales de carácter social o económico, o por decisiones de política económica, a cuyos efectos le facilitará los oportunos recursos y, en cualquier caso, le asegurará el equilibrio financiero de las operaciones.»

Es así, en términos por demás explícitos, como se sanciona la nueva ordenación del sistema. Junto a lo dicho, hay que tener en

cuenta también que el Real Decreto-legislativo 1298/1986, de adaptación de nuestro sistema crediticio a la normativa de la CEE, enunciará (art. 1) los que, en concreto, se consideran como establecimientos de crédito: se incluyen entre ellos las Entidades oficiales de crédito; no el ICO. Poco después, la también citada ley de Presupuestos 33/1987, en términos jurídicamente improcedentes, lo califica ya (art. 137.3) como una de las *entidades de crédito* a efectos de lo establecido en el Real Decreto-legislativo citado. Y digo en términos improcedentes porque esta última calificación de entidades de crédito sólo aparecerá posteriormente, en la LDIEC (art. 49), que cambiando por ella la denominación anterior de establecimientos de crédito, incluye también al ICO entre estas últimas junto a los Bancos privados, Cajas de Ahorro, Entidades oficiales de crédito, Cooperativas de crédito, etc. Un planteamiento que, como seguidamente se verá, va a tener muy significativas consecuencias prácticas.

IV. LA LDIEC Y EL SISTEMA DEL CRÉDITO OFICIAL. EL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA

El proceso que se refiere concluye, como acaba de verse, con la explícita consideración del ICO y de todas las Entidades oficiales de crédito como entidades financieras. Una calificación que resulta obligado asumir con todas sus consecuencias, importantes como no podía ser menos, y que, en síntesis, pueden quedar establecidas en los términos siguientes.

En *primer lugar*, toda la temática del crédito oficial va a centrarse ahora, de modo fundamental, en un ámbito *estrictamente* financiero. No lo es ya en el que venía siendo habitual, que principalmente gravitaba en torno al tema de la determinación de las actuaciones que podían ser financiadas mediante el recurso al crédito oficial. Actividades y actuaciones, muchas de las cuales van a poder encontrar ahora también su financiación a través de las líneas de crédito que al efecto se establecen en otras entidades —Banca privada, Cajas de Ahorros, etc.—. Hay en ello una primera e importante aproximación entre los sistemas público y privado de crédito.

En *segundo lugar*, y quizá sea ésta la conclusión más importante, el planteamiento que se establece del sistema del crédito oficial va

a experimentar una notoria desjuridización; al menos, en los términos en que parece obligado pueden resultar exigibles a cualquier actuación pública. Se trata de un postulado que, intencionadamente, se asume con el significado de auténtico principio. En relación con él, resulta en extremo significativa la consideración que, por ejemplo, recoge la Memoria reciente de uno de los Bancos oficiales que, al referirse a las novedosas modificaciones últimamente introducidas en su organización y gestión, refiere que en el tiempo anterior el citado Banco «era una institución en que la norma primaba sobre la gestión» (*sic!*).

La procedimentalización que se establece para el otorgamiento de créditos oficiales, así como las consecuencias que se derivan de la total privatización de las actuaciones del ICO, cuestionan muy seriamente el tratamiento que parece era obligado deducir de la lógica consideración del sistema del crédito oficial como una de las manifestaciones del más amplio de las prestaciones administrativas de fomento. El tema requiere, desde luego, un planteamiento de conjunto en el que los condicionamientos financieros son obvios; imprescindibles. Nadie lo discute. Ahora bien, es fácil concluir que la prevalente y casi exclusiva consideración que de tales aspectos se hace en la ordenación que ahora reciben el Instituto y los Bancos oficiales, margina de modo muy directo, tanto la protección y garantía de situaciones particulares como el control de sus actuaciones concretas, que parece lógico resulta obligado tener muy en cuenta. Temas tales como, por ejemplo, el papel que en este ámbito debe jugar el principio de legalidad, el de la aplicación al mismo del artículo 14 CE, o cualquiera de los referentes a su posible control jurisdiccional, sobre cuyo significado no parece sea necesario insistir, quedan notoriamente diluidos y pasan a ser ahora de muy difícil articulación. No se trata, pues, de que la gestión prime sobre la norma que, en su caso, pueda obstaculizarla. Se trata, por el contrario, de establecer la ordenación adecuada para que, sin dificultades que obstaculicen su gestión, se mantengan al mismo tiempo las garantías y controles que toda actuación pública requiere. Una vez más, como puede verse, es en el ámbito de la Administración económica, tan condicionante en la vida real de todos y de cada uno de los ciudadanos, en el que se hacen de difícil aplicación los más elementales principios del Estado de Derecho.

En tercer lugar, y por último, es preciso asumir con todas sus consecuencias el tratamiento expreso que la LDIEC hace del ICO y

de todas las Entidades oficiales de crédito. Son importantes. Máxime, habida cuenta que aquella ley trasciende con mucho la regulación del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración crediticia y monetaria. Inequívoca aplicación de la LDIEC a las entidades que consideramos. Una ley, sin embargo, que, no debe olvidarse, en principio, está inequívocamente pensada para la ordenación de las entidades privadas de crédito. Es algo en lo que es preciso hacer especial hincapié. El intento que para justificar su alcance refiere su Exposición de Motivos de plantear de forma global y conjunta el marco de actuación de todas las entidades de crédito, incluyendo en ellas al ICO y a los llamados Bancos oficiales y, en la práctica, comprendiendo todo el sistema del crédito oficial, es lógico haya producido ya desajustes notables. No pocas de las disposiciones de la LDIEC resultan inaplicables al sistema del crédito oficial. ¿Cómo hacerlo, por ejemplo, en caso de actuación irregular grave de un Banco oficial, aplicándole como sanción la revocación de la *autorización* para el ejercicio de la actividad? Estos y otros muchos interrogantes explican los lógicos desajustes habidos como consecuencia de la indiscriminada generalización que ha pretendido establecer la LDIEC y de la mala técnica legislativa a la que la misma responde. De ahí la necesidad de haber tenido que recoger posteriormente determinadas excepciones en relación con la Banca oficial frente a los criterios de globalidad y generalidad en el tratamiento del sistema crediticio y financiero, que tan enfáticamente proclama la LDIEC. Además, y quizá sea ésta la conclusión más importante que cabe derivar de la aplicación de esta última ley a todas las Entidades que operan en el sistema del crédito oficial, hay que observar que todo este último queda ahora *directamente* situado bajo la dirección, control y fiscalización del Banco de España. Se trata de una rectificación importante de la ordenación establecida por la LCO y que, un tanto paradójicamente, hace que se vuelva a la situación que esta ley trató de rectificar. Las razones que la Exposición de motivos de la LDIEC aduce ahora para justificar tal planteamiento son expresivas, aunque carecen de consistencia: «en el caso particular de las Entidades oficiales de crédito —dice—, por la inhabilitación que la conversión del ICO en una sociedad *holding* de las mismas implica para el ejercicio de sus anteriores funciones supervisoras» (*sic!*). Expresivas, en cuanto al reconocimiento que se hace de que la privatización de los procedimientos de actuación en el sistema

del crédito oficial cercena las funciones de control y de fiscalización. Inconsistentes, porque el ICO sigue ordenando directamente la actuación de las Entidades oficiales de crédito, ahora, nada menos, que como titular de la totalidad del capital social de las mismas. No se discute la concentración de funciones que la LDIEC ha sancionado en el Banco de España, también en relación con el crédito oficial; lo que se cuestiona son las razones que al respecto se aducen, en cuanto tal planteamiento trae causa de motivos muy distintos a los que se señalan. En el fondo, no son otros que los que se deducen de la afirmación de un único sistema financiero, un único mercado que, lógicamente, requieren una única organización para su dirección y control. Razones éstas que son realmente las que explican la posición que asume el Banco de España en relación con todo el sistema del crédito oficial.

V. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LAS ENTIDADES OFICIALES DE CRÉDITO: HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA BANCA PÚBLICA

Las notas que caracterizan el planteamiento actual del sistema del crédito oficial expuestas al hilo de la evolución que ha recibido la ordenación jurídica del ICO, se confirman también si consideramos el *status*, organización y funciones de las distintas Entidades oficiales de crédito. Estas, se ha dicho ya, son sociedades anónimas; el ICO asume la titularidad de todas sus acciones, *que no podrá enajenar sin que una ley le autorice a ello*. Condicionamiento procedimental que, conviene advertir, difiere sustantivamente del que con un alcance más restrictivo establecía la LCO: a diferencia de lo que esta ley recogía, actualmente no se recogen límites cuantitativos, ni subjetivos a la posible enajenación —privatización, también— del capital de las Entidades oficiales de crédito.

El cuadro de las Entidades oficiales de crédito sancionado por la LCO permanecería, prácticamente, hasta los primeros meses de 1982. En esta fecha se disuelve el Banco de Crédito de la Construcción, gestor en aquel entonces de una buena parte del crédito oficial; precisamente, en los dos campos en los que el mismo operaba con más notoria amplitud, el de la construcción naval y el del sector de la vivienda. El Banco de Crédito Industrial absorberá sus

elementos patrimoniales, activos y pasivos, referentes al sector naval; el Banco Hipotecario de España, los restantes. La modificación señalada respondía a una lógica racionalización del sistema: hasta entonces eran dos Bancos públicos los que operaban en la financiación del sector de la vivienda; la *industria* naval, por el contrario, quedaba al margen de la actuación del Banco de Crédito Industrial. Más tarde, en 1985, se suprimió el Crédito Social Pesquero, siendo absorbido su activo y pasivo por el Banco de Crédito Industrial. Actualmente, por tanto, la llamada Banca oficial está integrada por el Banco Hipotecario de España, el Banco de Crédito Industrial, el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Crédito Local de España. Organizativamente, hay que señalar que las cuatro entidades, si bien, como es lógico, con intensidad variable, están llevando a cabo un importante proceso de descentralización, mediante el establecimiento de sucursales en toda la geografía nacional.

En relación con los cometidos de las Entidades oficiales de crédito, convendrá tener presente los que habitualmente han venido desempeñando. Son conocidos. En líneas generales, y, desde luego, con distintas alternativas, se han concretado, de modo principal, casi de modo exclusivo, a la *facilitación de créditos* con objeto de promocionar una serie de sectores: algunos, establecidos normativamente con una cierta permanencia; incluso, en las normas fundacionales de los propios Bancos oficiales; otros, determinados por el Gobierno al establecer en cada momento las correspondientes líneas de crédito oficial. La *facilitación de créditos* ha venido siendo, pues, la caracterización inequívoca de la actividad de estas Entidades, tal y como por ejemplo han reflejado siempre muy cumplidamente las Memorias anuales de cada una de ellas.

El planteamiento funcional expuesto está experimentando, sin embargo, un cambio notable en los últimos tiempos en concordancia con el que hemos visto había sufrido también el ICO. La actuación de los distintos Bancos oficiales, en el contexto de la liberalización del sistema financiero, se formula ahora con una notable amplitud, respecto a las operaciones a realizar. Así cabe deducirlo directamente del objeto social que de estas entidades refieren sus Estatutos en los términos de la redacción que últimamente han recibido. En todos ellos, es lógico, se recoge que el objeto social de las mismas es atender los *créditos* que les señalan sus normas fundacionales, los que les asignan la LCO u otras disposiciones concretas —así, y en relación con el Banco Hipotecario de España,

la ley reguladora del mercado hipotecario—, y también los relativos a las líneas de crédito que al efecto pueda señalar el Gobierno. Ahora bien, junto a ello, hay que notar que en la reciente versión de los Estatutos sociales de *todos* los Bancos públicos se ha llevado a cabo una notoria ampliación de sus cometidos. Así, en los del Banco Hipotecario de España, además de los tradicionales del crédito hipotecario y de financiación de la actividad constructora, se añade también el del sector servicios; en los del de Crédito Industrial es muy amplio el listado de las actividades que expresamente se enuncian: algunas, referidas en su misma materialidad; otras, a los sujetos que pueden llevarlas a cabo, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, sociedades laborales, empresas promotoras de proyectos de promoción de empleo; en los del Banco de Crédito local, junto a los habituales de financiación y fomento de las Administraciones locales y de sus organismos, entidades y sociedades, dependientes o participadas, se añade lógicamente la de las Comunidades autónomas «y, en general, las de los organismos o entidades integrantes del sector público»; en los del Banco de Crédito Agrícola, la ampliación de sus cometidos, en la línea expuesta, es todavía mayor si cabe. La ampliación de la actividad *crediticia* de todas estas Entidades —por lo que se refiere a la *materialidad* que recoge su objeto social— es considerable. Ahora bien, *junto a ello*, y es éste el dato que conviene resaltar, la actividad de los Bancos oficiales no se concreta ya operativamente a la ejecución de créditos referentes a los sectores señalados, sino que *además* se extiende «a la realización de las operaciones de *todo orden, propias de la actividad bancaria* encaminada a la financiación, desarrollo y fomento de *las actividades agrarias*» (Banco de Crédito Agrícola), etcétera. Un enunciado que los Estatutos sociales de *todos* los Bancos públicos reiteran en términos muy semejantes.

El cambio que supone lo que acaba de indicarse es, como puede verse, en extremo significativo. Se esboza y sanciona una modificación sustancial de los cometidos de la banca oficial. Esta, de realizar, básicamente, *operaciones de crédito* para la promoción de determinados sectores, se configura ahora, en primer lugar, como un auténtico sistema bancario de esos mismos sectores —la agricultura, la industria, la construcción—, en relación con los que lleva a cabo, prácticamente, la totalidad de las operaciones bancarias. Diversificación notable de la actividad de estas Entidades que, junto a ello, ofrecen ahora *también*, al público en general, «produc-

tos» no crediticios. En ocasiones, incluso, los propios de actividades que sólo muy relativamente guardan relación con la actividad bancaria, como puede ser la de carácter asegurador.

Se sanciona así, de modo explícito, una notable aproximación de los cometidos de la Banca oficial y la Banca privada. En los términos que han quedado expuestos, se perfila una organización bancaria *general* de carácter público, que desborda con creces el ámbito concreto del fomento —operaciones de crédito—, al que tradicionalmente ha venido remitiéndose la actividad de las Entidades oficiales de crédito. Y ello, con marcada amplitud por lo que se refiere a las posibles operaciones a realizar. Nuevo planteamiento de estas Entidades que, en definitiva, supone la constitución de un auténtico sistema bancario público de carácter general.

VI. LOS PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS DE ACTUACIÓN EN EL NUEVO SISTEMA DEL CRÉDITO OFICIAL: REFLEXIONES FINALES

Es difícil tratar de sistematizar los procedimientos por medio de los que, en concreto, se actualiza el sistema del crédito oficial. Las fórmulas y situaciones que se dan en la práctica son realmente muy distintas. También, los cauces a través de los que se formaliza el acceso al mismo. El intento que la LCO trató de llevar a cabo de establecer una especie de ordenación jurídica de carácter general de todas las operaciones de crédito, no puede decirse pasará de un simple intento. La realidad es en extremo heterogénea, y resulta prácticamente imposible categorizar. En cualquier caso, sin embargo, y para conocer, aunque sea mínimamente, el funcionamiento del sistema, intentemos referir con carácter convencional algunos de los trazos a los que responde, deducidos del análisis de los datos que la práctica ofrece.

En principio, se ha dicho ya, las líneas de crédito que han de atender las distintas Entidades oficiales las ha venido fijando el Gobierno; en concreto, por medio de la Comisión Delegada del mismo para Asuntos Económicos. Ello supone la autorización a la Entidad correspondiente para otorgar los créditos oportunos con las finalidades que al respecto se señalan y con las condiciones que a tal fin acostumbran a establecerse. En algunas ocasiones, ha sido el propio Consejo de Ministros o la Comisión Delegada los que di-

rectamente han otorgado los créditos. No es este último, sin embargo, el procedimiento habitual, sino el que antes se ha señalado. En ocasiones —y es práctica cada vez más generalizada— se acude a suscribir Convenios entre el Banco correspondiente y la propia Administración del Estado con el fin de atender las demandas de financiación de determinados sectores (cooperativas; sociedades anónimas laborales; auxilios a agricultores jóvenes); también, convenios con el FORPA, el FROM, el IRYDA, etc. La fórmula, antes muy generalizada, de que el crédito era otorgado por el órgano administrativo que calificaba la actividad que debía financiarse, y que después instrumentaba el Banco correspondiente, ha sido sustituida, también con carácter general, por la de que es este último el que directamente otorga y facilita el crédito. En ocasiones, sin embargo, la mecánica para el otorgamiento del crédito se hace un tanto más compleja: es la entidad financiera la que lo otorga, en cierto modo con carácter provisional, y que comunica al Ministerio correspondiente que debe prestar o denegar la conformidad a la propuesta que recibe.

Los intereses y plazos de las operaciones de crédito varían lógicamente según los casos. En algunos supuestos de carácter muy especial se han otorgado sin interés alguno. Es habitual también «concurzar» (*sic!*), con la debida publicidad, el otorgamiento de determinados créditos en las circunstancias o para las actividades que al respecto se señalan. El sistema que se establece para garantizar los créditos es también muy distinto: el criterio, antes casi generalizado, de carácter eminentemente restrictivo, de admitir como tal garantía tan sólo la primera hipoteca, ha sido relativizado: se reconoce, naturalmente, siempre que sea suficiente, la posibilidad de garantizar el crédito con hipoteca de otro orden, o mediante la aceptación de un bien o mediante aval. Los procedimientos de ejecución de las garantías y de la llamada «gestión de la morosidad» tienen, como es lógico, especial relieve en la actuación de las entidades de crédito.

Junto a los aspectos señalados, también unas observaciones específicas en relación con algunas Entidades de crédito en particular.

Así, el Banco de Crédito local ejerce con frecuencia, y con carácter general, una importante labor de asesoramiento financiero de las Corporaciones locales. En relación con su actuación, hay que tener también en cuenta lo que establece la legislación en ma-

teria de Régimen local; de modo especial, la ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales. Esta ley, entre otros extremos, establece la ordenación general de todas las operaciones de crédito que puedan realizar las Corporaciones locales. Además, en su artículo 56 atribuye al Banco de Crédito Local de España la llevanza de la correspondiente Central de Información de Riesgos, con el fin de facilitar el adecuado conocimiento de las distintas operaciones de crédito concertadas por todas las Entidades locales, con la carga financiera que suponga; a tal fin, Bancos, Cajas y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones públicas remitirán al Banco de Crédito local los datos oportunos que, en todo caso, tendrán carácter público.

El Banco de Crédito Agrícola, por su parte, so pretexto del obligado saneamiento que, sin duda alguna, podían requerir algunas Cajas rurales, las ha vinculado muy directamente a su gestión, constituyendo con ellas el que se califica de «grupo asociado». Se pretende así —según se dice— «democratizar el crédito oficial agrario» (*sic!*). El Banco administra los fondos de las Cajas asociadas y, naturalmente, dirige también en buena medida su actividad.

La panorámica expuesta, necesariamente particularizada, permite aproximarnos al funcionamiento real del sistema del crédito oficial. Sus cauces operativos, como han podido verse, son en extremo heterogéneos. Varían con frecuencia de una Entidad a otra. A veces, incluso, son propios y específicos para un determinado tipo de operaciones. En general, tratan de responder a las exigencias de rentabilidad y flexibilidad que el sistema financiero precisa. En modo alguno se discuten. Tampoco, el que se hayan alcanzado. No obstante, es fácil observar desde una perspectiva jurídica, la notoria «desadministrativización» que recibe todo su tratamiento; y, consecuentemente, la reducción del sistema de garantías y de control; principalmente, desde la vertiente particularizada de las distintas operaciones que se realizan. Es algo que conviene tener muy claro. Y, también, valorar el alcance de tales consecuencias, habida cuenta que se trata de una actividad sustantivamente *pública* que, de modo muy principal, administra caudales públicos. Por el momento, y como se ha dicho, quedan prácticamente sin operatividad los procedimientos de garantía y de control de todo el sistema. Los tradicionalmente arbitrados a tal fin, que trataron de enfrentarse, a través de muy distintos planteamientos, con una gestión privada de actuaciones sustantivamente públicas y que, procedimentalizado el

tema, diferenciaban los distintos *niveles* de esas actuaciones para permitir así su fiscalización y control, resultan ahora totalmente inadecuados. Es algo que, evidentemente, obliga a reflexionar. Nada hay que objetar, desde luego, a que el crédito oficial se articule técnicamente con la debida flexibilidad; tampoco, al establecimiento y desarrollo de una organización bancaria de carácter público. La forma en que, sin embargo, se han afrontado estos temas es algo que resulta ya más discutible. El conocido y generalizado fenómeno de la huida de la Administración hacia formas jurídico privadas reduce obviamente las garantías del sistema. Poco queda, realmente, en la valoración que hoy ofrece, y en la articulación técnica que recibe el crédito oficial, de su consideración como una de las manifestaciones de la acción de fomento. Se trata, por el contrario, de un auténtico sistema financiero que se encuadra en el general de la misma naturaleza, con las exigencias propias que ello mismo comporta. Cambio de rumbo evidente que, en los términos en que se ha llevado a cabo, nos sitúa, además, ante una realidad incuestionable: la de la notoria instrumentalización política que del sistema se ha hecho, al quedar dirigido y controlado *exclusivamente* por los detentadores del poder político, y excluirse la posibilidad de cualquier fórmula de reacción en términos jurídicos. Las instancias, los controles políticos, raramente resultan eficaces cuando se trata de solventar conflictos individuales y personales. Y son éstos los que también hay que afrontar. No parece que el planteamiento asumido sea desde luego adecuado. De ahí, la necesidad de insistir en sancionar la profesionalización de todo sistema y en establecer un marco jurídico preciso que permita su objetivización y su control.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Asumo como punto de partida las consideraciones que sobre el crédito oficial recogí en el capítulo que al tema dediqué en mi libro S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Aspectos jurídico-administrativos*, Madrid, 1975. En el marco de lo establecido en la LOCB fueron muy abundantes los estudios sectoriales sobre las distintas formas de crédito oficial —crédito agrícola, para la construcción nacional, crédito naval, a la exportación, a la vivienda, para la artesanía, etc.—, casi todos ellos de carácter fundamentalmente expositivo. Por todos y con carácter general, MERLO CALVO, *El crédito en España*, Madrid 1970; también, algunas de las colaboraciones de la obra colectiva *Crédito oficial*, Madrid, 1971,

editada por el Ministerio de Hacienda, que recoge distintos comentarios (J. SARDÁ, F. ESTAPÉ, M. VARELA, C. ALBIÑANA y otros) sobre algunos aspectos institucionales del tema. En relación con ellos, es obligado remitirse también a la obra colectiva *La disciplina publicística del crédito*, Padova, 1970, en la que se recogen diferentes trabajos (T. R. FERNÁNDEZ, J. A. MANZANEDO, J. SALAS, E. ROCA, etc.) de aspectos concretos del sistema del crédito oficial.

Con carácter general, y para la problemática que plantea la consideración del crédito oficial como sistema de prestaciones administrativas, es obligada la referencia a J. L. VILLAR PALASÍ, *Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político*, núm. 14 de esta REVISTA (1954); también S. MARTÍN-RETORTILLO, *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Madrid, 1966; de modo muy especial, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, 1983. Un planteamiento de carácter general sobre este extremo en particular, en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho administrativo económico*, I, Madrid, 1988 (cap. VI).

En relación con el tema que estudiamos, la obra más detallada es la de J. M. DÍAZ LEMA, *Subvenciones y crédito oficial en España*, Madrid, 1985. Por su parte, son de interés los libros de J. HERNÁNDEZ ARMENTEROS, *La banca pública española (1962-1988). La modernización de sus estructuras financieras*, Madrid, 1986, y de J. C. ARIAS MOREIRA, *La banca oficial en España (1970-1984)*, Madrid, 1986: aunque están planteadas desde la perspectiva de la política económica, ofrecen para el jurista muy amplia información, que resulta del mayor interés, y que es obligado tener muy en cuenta.

Respecto a las Entidades oficiales de crédito en su singularidad, me remito a lo que recojo en el texto. En el momento actual, como se ha dicho, no tiene tal consideración el Banco Exterior de España, no obstante la importante participación pública en su capital social. El tema de la naturaleza jurídica del Banco Exterior de España ha sido objeto de un reciente y amplio pronunciamiento jurisprudencial, en recurso planteado en tema tan nimio, como es el de si las operaciones de aquél que requieren intervención notarial están sometidas o no al régimen de turno a seguir para determinar el fedatario público en los casos en que se trate de actuaciones de la Administración o de entidades públicas. La STS de 25 de noviembre de 1988, confirmando la del Tribunal *a quo* de la que asume distintos Fundamentos jurídicos, se expresa sobre ello en los términos siguientes: «El Fundamento básico de la pretensión de la apelación deducida por el Letrado del Estado frente a la Sentencia estimatoria dictada por la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Valencia, de 21 de abril de 1987, estriba en síntesis (y con apoyo, entre otros, en los arts. 8, 38, 40 y 42 concordantes de la Ley de Crédito Oficial, de 19 de junio de 1971), en el hecho jurídico de que, aunque el Banco Exterior de España, S. A., no es en la nueva terminología de la Ley de Crédito Oficial una Entidad de crédito oficial [...] por su carácter oficial depende del Estado (art. 30 de la Ley de 19 de junio de 1971), por lo que es claro que le afecta la exposición prevista en los artículos 3 y 126 del Reglamento Notarial [...] sin embargo, las tesis mantenidas por la Sentencia apelada —al hacer suya la argumentación jurídica del Banco Exterior de España, S. A.— es expresión de una situación jurídica diferente y creada por las disposiciones que cita, en cuanto modificatorias del Régimen Jurídico de las Entidades de crédito. En efecto, la ley de 26 de diciembre de 1958, en su artículo 1.º, cambia la denominación anterior de Bancos Oficiales por la de Entidades oficiales de Crédito, incluyendo entre las mismas al conjunto de bancos que enumera en su artículo 2.º, sin citar al Exterior de España, S. A.

Por otra parte, el artículo 39 de la ley de 19 de junio de 1971, al nacionalizar (al 50,01 por 100) la mayoría del capital, no implica la conversión del Banco en "oficial", como se deduce del artículo 23, al no incluir entre las Entidades oficiales de crédito que enumera al Banco dicho. Este Banco no sólo es de carácter mixto en su accionariado (a diferencia de lo que ocurre para los otros entes oficiales, art. 24), sino también en su actividad, pues, además de cooperar en la gestión del crédito oficial a la exportación (art. 40), realiza operaciones de crédito no oficial a la exportación (arts. 38 y ss.) y sus demás operaciones bancarias como Banco privado (implícitamente art. 39). En tal sentido, el artículo 2 de los Estatutos del Banco de 26 de enero de 1972 incluye en el objeto social (además de lo referente al crédito a la exportación) la realización de las operaciones enumeradas en el artículo 175 del Código de Comercio y la de todas aquellas que afectan o puedan afectar las sociedades de crédito [...] pudiendo, en consecuencia, llevar a cabo cuantos actos estén notariamente autorizados a la Banca comercial. Asimismo, el artículo 41 le somete al coeficiente de inversión que la Disposición adicional cuarta crea para la Banca privada. Igualmente en la Orden Ministerial de 26 de diciembre de 1983, dictada en desarrollo de la ley 26/1983 (a pesar de lo dicho en la Disposición Transitoria Primera). La ley 13/85, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (arts. 1.º y 6.º), sólo contempla la Banca privada, incluyendo al Exterior de España, S. A., y excluyendo a las Entidades Oficiales de Crédito. Por ello, existen muy serias dudas sobre la concepción del Banco Exterior de España, S. A., como Banco oficial (según terminología antigua), por lo que de conformidad con el criterio interpretativo mantenido por este Tribunal en la Sentencia de 23 de marzo de 1977, en relación con el ámbito de la excepción contemplada en el artículo 126 del Reglamento Notarial, comporta la ratificación de la doctrina contenida en la sentencia apelada.»

Acerca de la doctrina de los entes de gestión y su aplicación, precisamente, al ámbito de la Administración económica, es clásica la obra de F. ROVERSI-MONACO, *Gli enti di gestione. Struttura. Funzioni. Limiti*, Milano, 1967. En distintas ocasiones me he referido a la aplicación de la referida doctrina en nuestro ordenamiento jurídico: en relación con el tema concreto del crédito, en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Crédito*, cit.; con carácter general, posteriormente, en *Derecho administrativo*, cit.

Una valoración eminentemente crítica de nuestro caótico ordenamiento crediticio, por su falta de claridad y de rigor, en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre la ley de disciplina e intervención bancaria* en el núm. 118 de esta REVISTA (1989): añado aquí también a la generalización de la fórmula de las modificaciones parciales de nuestro ordenamiento crediticio, principalmente a través de las leyes de Presupuestos: sobre este tema, y con carácter general, cfr. L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en el vol. colectivo, *La ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989.

Asimismo, y en relación con la problemática planteada por las Cajas Rurales y que señalo en el texto, vid. con carácter general F. TERRÓN MUÑOZ, *Las Cajas rurales españolas*, Granada, 1987; también, y de modo muy especial, A. ROJO, *La crisis de las Cajas rurales*, «Rev. de Der. bancario y bursátil (1985), 17.

