

La reforma tributaria cómo fenómeno contemporáneo (*)

PAOLO CLAROTTI

INTRODUCCION

Creo que resulta oportuno, antes de ilustrar el primer paso hacia la constitución de un mercado común bancario en el seno de la Europa de los "Nueve", que está representado por la adopción, el 12 de diciembre de 1977, por el Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea, de la directriz del 12 de diciembre de 1977 referente a la coordinación de las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas concernientes al acceso a la actividad de los establecimientos de crédito y su ejercicio, explicar de manera concisa la noción de mercado común, tal como está definida por el Tratado de Roma de 1957. Lo considero útil, porque me dirijo a los lectores de un país que, aun habiendo manifestado siempre un gran interés por la integración europea, hasta el punto de plantear una demanda formal de adhesión a la Comunidad, no forman parte de ella, por el momento. Es por eso por lo que recordaré aquí algunos principios fundamentales que, en la Comunidad actual, son muy conocidos (o deberían serlo), y que permitirán aclarar más las consideraciones más relevantes que seguirán a continuación. Haré en seguida una breve historia de los trabajos de la Comisión, en materia de coordinación de las legislaciones bancarias.

LAS CUATRO LIBERTADES

Después de haber enunciado en el artículo 2.º que el fin de la Comunidad Económica Europea era promover, a través de la implantación de un mercado común, un desarrollo armonioso de las actividades económicas, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad acrecentada, etcétera, el Tratado precisa en su artículo 3.º las modalidades de la crea-

(*) Artículo traducido por el profesor don José Alberto Parejo Gámir.

ción de este mercado común. A este respecto conviene citar especialmente:

- La abolición de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas que obstaculizan la circulación de mercancías.
- La eliminación de los obstáculos a la libre circulación de las personas de los servicios y de los capitales.
- La creación de un régimen que trate de garantizar que la competencia no sea falseada en el mercado común.

Los especialistas en derecho comunitario han definido estos instrumentos como constituyentes de las cuatro libertades fundamentales: Libertad de circulación de las personas físicas y jurídicas, de los bienes, de los servicios y de los capitales, debiendo representar el establecimiento de reglas de competencia la garantía destinada a asegurar que el establecimiento de estas libertades no aventajarían a ningún Estado miembro en relación a los demás.

Esta noción de mercado común se traduce, en un último análisis, en una situación en la que cada uno debe tener libertad, en el seno de la Comunidad, de trabajar, invertir, producir, vender o comprar allí donde las condiciones económicas objetivas se consideren como más oportunas. En otros términos, se trata de crear, en el marco de este mercado común, condiciones análogas a las de un mercado nacional, tal como existe en el interior de cada uno de los Estados miembros.

Inspirándose en los principios mencionados anteriormente, en lo que concierne al sector bancario, el objetivo es crear un mercado común bancario, en el que todos los establecimientos de crédito, cualquiera que sea su estatuto, y teniendo su sede social en uno de los países de la Comunidad, deben poder operar libremente sobre el conjunto del territorio de ésta, sea a través de filiales, de sucursales o de agencias establecidas sobre el territorio nacional de los otros países de la Comunidad, sea directamente a partir de la sede social o de cualquier otro establecimiento situado en un país de la Comunidad, en beneficio de los clientes establecidos en otro país de la Comunidad. Esta última posibilidad se refiere tanto a operaciones efectuadas por correspondencia, por teléfono, por telex o por cualquier otro medio de comunicación a distancia, como a operaciones efectuadas por el desplazamiento del personal de los establecimientos de crédito al país cliente o viceversa. Es preciso resaltar que cuando se habla de operaciones, en principio se trata tanto de operaciones activas como pasivas.

La realización de estos objetivos implica el establecimiento de tres de las cuatro libertades fundamentales que acabo de mencionar; es decir, las libertades de circulación de personas, de servicios y de capitales.

El Tratado habla de ello de una manera explícita en su título III, que se compone de cuatro capítulos. El primero no nos interesa aquí, pues contempla la libre circulación de los trabajadores asalariados. El segundo, que se titula "El derecho de establecimiento", se refiere al acceso, en otro país de la Comunidad, a las actividades no asalariadas, y concierne, en consecuencia, a todas las personas jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, así como a las personas físicas que tengan un estatuto independiente. El tercer capítulo, igualmente, titulado "Los servicios", se aplica a todas las personas, cuando éstas ejercen su actividad bajo la forma de prestación de servicios; a este respecto conviene precisar que en los términos del Tratado no se entiende por "servicios" ese género de prestaciones de carácter económico que no consiste en la producción o en la distribución de un bien, sino la realización de una prestación efectuada normalmente a cambio de remuneración, por un sujeto económico establecido en un país miembro en favor de un cliente establecido en otro país miembro.

En fin, el cuarto capítulo, titulado "Los capitales", trata de la libertad de los movimientos de capitales en el interior de la Comunidad.

— *Los movimientos de capitales.*

Los problemas relativos a la liberación de los movimientos de capitales son extremadamente numerosos y complejos, pues están directamente relacionados con la realización de la unión económica y monetaria, que constituye el objetivo que la Comunidad se compromete a alcanzar a medio plazo; no es posible referirse a ellos en el marco de este artículo. Me limitaré a mencionarlos rápidamente, para calibrar mejor su importancia en relación a la creación de un mercado común bancario, y especialmente las estrechas relaciones existentes entre su progresiva liberación y la de los servicios bancarios.

En efecto, es preciso tener en cuenta el hecho de que el Tratado de Roma establece por sí mismo en el artículo 51, párrafo 2, una relación entre la liberación de los servicios bancarios relacionados con los movimientos de capitales, y la de los movimientos de capitales, señalando que los primeros deben ser liberados en armonía con los segundos. Se trata de uno de los obstáculos más difíciles de superar con vistas a la creación de

un verdadero mercado común bancario, ya que la liberación de los movimientos de capitales, después de haber hecho ciertos progresos de 1960 a 1961, es decir, al principio del funcionamiento de las Instituciones europeas creadas por el Tratado de Roma, no sólo no ha progresado más desde entonces, sino que incluso ha sufrido un retroceso. A pesar de las cláusulas del Tratado de adhesión de 1972, alguno de los tres países que se adherían no aplica todavía completamente las directrices adoptadas en 1960 y en 1962, e incluso miembros "originarios", como Francia e Italia, están en una situación análoga.

Los problemas monetarios que se plantean a nivel mundial, desde finales de los años 60, y que han concluido con la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, especialmente después del famoso discurso del presidente Nixon de 15 de agosto de 1971, que puso fin a la convertibilidad del dólar, son en gran parte responsables de ello, como también, evidentemente, las dificultades de las balanzas de pago de los países afectados.

Es, pues, iluso esperar progresos rápidos en este campo; resulta oportuno, por otra parte, recordar cuál es la situación actual, desde el punto de vista jurídico, tal como resulta de las dos directrices aprobadas, respectivamente, por el Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea el 11 de mayo de 1960 y el 18 de diciembre de 1962, en base al artículo 67 del Tratado, que dispone que los Estados miembros supriman gradualmente entre ellos, y en la medida necesaria para el buen funcionamiento del Mercado Común, las restricciones a los movimientos de capitales pertenecientes a las personas residentes en los Estados miembros.

El sistema establecido divide los diferentes tipos de movimientos de capitales en cuatro categorías, sometidas a diferentes regímenes de liberación. Estas categorías corresponden a cuatro listas denominadas A, B, C y D, que corresponden *grosso modo* a una clasificación en función del grado de dificultad a superar para su liberación. Han sido liberados, en virtud de las directrices mencionadas más arriba (y bajo reserva de las excepciones que he recordado, basadas en la cláusula de salvaguardia prevista por el artículo 108 del Tratado), los movimientos que figuran en las listas A y B.

La lista A comprende especialmente los movimientos de capitales relacionados con la libre circulación de las personas, de los servicios y de las mercancías (salvo las transacciones a largo plazo).

La lista B se refiere, sobre todo, a las operaciones de títulos relativos a los mercados secundarios organizados.

En virtud del principio general del artículo 61, 2, recordado anteriormente, así como de ciertas disposiciones restrictivas que figuran en la directriz de 28 de junio de 1973, que ha liberado el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios para las actividades de los establecimientos de crédito, solamente los servicios ligados a los movimientos de capitales que acabamos de citar han sido efectivamente liberados (además, evidentemente, de los servicios bancarios relativamente poco importantes, que no están ligados a los movimientos de capitales).

La lista C, que comprende básicamente las transacciones de títulos concernientes al mercado primario (emisiones, cartera de inversiones institucionales, etc.), y la lista D, que comprende los depósitos, las operaciones de cuenta corriente, los préstamos personales, las operaciones del mercado monetario, etc., no han sido todavía liberadas. Una propuesta de la Comisión de la CEE que trata de liberar los movimientos de capitales de la lista C no ha resultado. Ciertos países de la Comunidad (Alemania, Bélgica, Luxemburgo), de forma unilateral, han liberado los movimientos de capitales de la lista C, pero nos podemos interrogar siempre acerca del carácter precario de esta situación, especialmente si se consideran los servicios bancarios, ya que, según ciertos comentaristas, los países en cuestión estarían jurídicamente obligados a mantener el régimen actual.

Existe, evidentemente, todos lo sabemos, un gran mercado de capitales internacional, llamado, de una manera que no es correcta ni desde el punto de vista jurídico, ni incluso desde el punto de vista geográfico, "euromercado", pero no se trata en absoluto del mercado "interior" de capitales que el Tratado de Roma ha querido instaurar, sino de un mercado "exterior" al cual tienen acceso por definición, sobre todo, los "no residentes", siendo excluidos de él o admitidos excepcionalmente, en condiciones muy particulares y muy restrictivas, los "residentes".

Estas breves consideraciones sobre el estado de la liberación de los movimientos de capitales en la Comunidad, me han parecido necesarias para aclarar, desde el principio, a los lectores probablemente no advertidos de esta publicación de la realidad de la situación, que está todavía bastante lejos de la ideal, de un mercado común bancario en el completo sentido del término, y que implica, tanto para los prestatarios de los servicios bancarios, como para los destinatarios de éstos, poder hacer toda la gama existente de operaciones bancarias sobre un territorio determinado.

— *La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.*

Seré igualmente breve para mostrar el estado de la situación en lo que concierne a las otras dos "libertades", que trataré, por comodidad de exposición, conjuntamente, habida cuenta que se trata de dos "modos" diferentes de ejercer una misma actividad. En el caso que nos interesa, se trata, evidentemente, de la actividad bancaria. Me limitaré, pues, a recordar que el Tratado de Roma trata de conseguir la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, en sus capítulos 2 y 3 del Título III, a saber, los artículos 52 al 66.

Se entiende por libertad de establecimiento la facultad de crear una empresa, o para el caso de una empresa ya existente, la facultad de ampliar su red a través de la creación de filiales, de sucursales o de agencias en los demás países de la Comunidad.

El Tratado distingue el acceso a una actividad del ejercicio de esta actividad. La libertad de establecimiento implica a la vez la libertad de acceso, es decir, la facultad de crear una empresa o de implantar una filial o una sucursal de ésta en otro país miembro, y la libertad de ejercicio, es decir, la facultad de efectuar normalmente las operaciones ligadas a la actividad considerada, conformándose, evidentemente, a las disposiciones legislativas o administrativas que las reglamente. En cuanto a la libre prestación de servicios, se analiza, en el Tratado, como se ha visto, no como la noción económica de prestación de servicio, sino más bien como la segunda parte, el complemento de la libertad de circulación de las personas independientes y de las empresas, y del cual la primera parte está representado por la libertad de establecimiento; gracias a ésta, pueden instalarse donde quieran, bajo la forma de una filial, de una sucursal o de una agencia; pueden cambiar de sede. Gracias a la libre prestación de servicios, pueden igualmente ejercer sus talentos más allá de las fronteras, en el interior de la Comunidad, sin establecerse en el país en que el servicio se presta.

El objetivo declarado de estas dos libertades es crear, en el seno del Mercado Común, condiciones análogas a las de un mercado interior. Ahora bien, este objetivo, según el Tratado, puede conseguirse en dos fases. La primera es la supresión de las restricciones discriminatorias al establecimiento y a la libre prestación de servicios. Esta primera fase ha sido cumplida, por lo que se refiere a los establecimientos de crédito, por la directriz del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1973, reforzada por

una serie de sentencias de la Corte de Justicia de Luxemburgo que han declarado contrario al Tratado el mantenimiento de cualquier restricción de este tipo.

LA COORDINACION DE LAS LEGISLACIONES BANCARIAS: SUS MOTIVOS

Pero la supresión de las restricciones discriminatorias significan, sencillamente, que en el interior de un mercado nacional determinado, todos los súbditos de la Comunidad que ejerzan la misma actividad, serán tratados de la misma manera. Esto no quiere decir todavía que se habrán alcanzado en toda la Comunidad, las condiciones de un mercado nacional unificado. Puesto que para poder establecerse en otro país, y hablo aquí de los establecimientos de crédito, será necesario ser admitido y sujetarse al conjunto de reglas de control que en él estén en vigor; esto vale igualmente para las prestaciones de servicios que puedan ser efectuadas en el país donde la prestación es suministrada, como señala el artículo 60 del Tratado, "en las mismas condiciones que este país impone a sus propios súbditos". Para llegar a la realización de un verdadero mercado común, el Tratado prevé, pues, una segunda fase, que puede ser previa, simultánea o sucesiva a la supresión de las restricciones: esta segunda fase está representada por la coordinación de las legislaciones. Esta segunda fase no es, estrictamente hablando, obligatoria; no lo es más que para las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas, y para las actividades de seguros. Para las demás actividades, no es obligatoria más que si es necesaria para conseguir el objetivo que he enunciado en varias ocasiones, a saber, la constitución de un mercado común análogo a un mercado nacional.

Ahora bien, es evidente que, en el sector bancario, habida cuenta la extrema diversidad de las legislaciones bancarias, la consecución de este objetivo no puede alcanzarse más que por la vida de la coordinación, o de una armonización, como se prefiera decirlo en lenguaje común, incluso si no resulta jurídicamente exacto. Y, por otra parte, los autores del Tratado estaban de tal manera convencidos de ello que han sentido la necesidad de prever en el artículo 57, párrafo 2, que concierne justamente a la coordinación de las legislaciones, que la unanimidad es necesaria en las medidas que se refieren a la protección del ahorro, a la distribución del crédito y a la profesión bancaria.

Se puede decir, pues, sin temor a ser desmentido, salvo quizá por juristas demasiado puntillosos, que el propio Tratado de Roma prevé de hecho la coordinación de las legislaciones bancarias, como corolario preciso de la liberación del establecimiento y de las prestaciones de servicios. Siendo la Comisión el guardián del Tratado, no podía dejar de ejecutar esta importante tarea.

Pero es evidente que la Comisión no se habría comprometido en este ejercicio de la armonización si no hubiera estado convencida de su utilidad, incluso de su necesidad, con vistas a la realización del que es en adelante su objetivo número uno para los años ochenta, a saber, la consecución de la unión económica y monetaria. Imaginemos, en efecto, por un momento, que las otras condiciones de esta consecución se cumplan, a saber, especialmente, una libertad total de los movimientos de capitales de un país de la Comunidad a otro y una política monetaria común, pero que las reglas y los sistemas de control bancarios permanecieran sin cambiar. Nos encontraríamos en tales condiciones que todos los mercados de crédito serían cambiados, de una manera completamente artificial. En efecto, las instituciones del país o de los países que tengan el control menos apremiante y que puedan por ello prestar sus servicios en condiciones más favorables, serían favorecidos en el plano de la competencia y verían desplazarse hacia ellas la clientela de las instituciones que tengan la mala suerte de estar sometidas, en su país, a un control muy severo y apremiante. Por otra parte, esta hipótesis no tiene, en mi opinión, ninguna posibilidad de cumplirse en la realidad, pues no veo cómo podría realizarse una verdadera política monetaria común, lo que presupone una cierta coherencia en los tipos de interés activos y pasivos, en la situación de los mercados que yo he contemplado y comportaría necesariamente sensibles disparidades en esta materia; he aquí, pues, una de las razones que nos hacen creer que la armonización de las legislaciones bancarias es, en el fondo, uno de los pasos previos para la realización de la unión económica y monetaria. Pero debo reconocer que esta idea no estaba, al menos en origen, en la base de la intención de la Comisión de proceder a la armonización en cuestión. La finalidad esencial que ésta se proponía, y se propone, por otra parte, todavía, es conseguir la interpenetración de las redes bancarias, complemento necesario de la interpenetración de los mercados, que constituye uno de los objetivos del Tratado de Roma.

En el momento actual, las redes bancarias son, salvo raras excepciones, redes nacionales, que se paran en las fronteras de cada país. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a los bancos de los países del Mer-

cado Común, y especialmente del original Mercado Común de seis, que no han tratado nunca de establecerse y de extenderse en los demás países de Comunidad. En efecto, se pueden contar con los dedos de ambas manos, si hacemos excepción de algunos grandes bancos ingleses, que han seguido una política un poco diferente, y del caso de Londres y de Luxemburgo, que es un poco especial, pues los bancos europeos que se han instalado allí no buscan nuevos clientes en general en el mercado interior británico o luxemburgués y se limitan a trabajar en los euromercados, el número de sucursales e incluso de filiales de bancos europeos instaladas en los demás países del Mercado Común. No tengo en cuenta, evidentemente, las oficinas de representación que, como todos sabemos, no están en principio capacitadas para efectuar operaciones sobre el territorio en que se han establecido.

Evidentemente, desde el punto de vista estrictamente jurídico, nada prohibía ni prohíbe actualmente a los bancos de un país del Mercado Común establecerse en los demás países. Por otra parte, los bancos americanos lo han hecho; "a fortiori", los bancos del mercado común, que tienen a partir de ahora más facilidades, podrían hacerlo. Pero manifiestamente no lo han hecho, porque, y ésta es mi convicción íntima, se han echado hacia atrás ante las dificultades planteadas por las diferencias que existen en las legislaciones de control y en todo el medio jurídico en el marco del cual los bancos deberían actuar. Incluso aunque algunas recientes iniciativas hacen esperar que haya cambio de tendencias, es un hecho el que no ha habido hasta aquí una verdadera interpenetración de las redes bancarias, mientras que se ha asistido, a lo largo de estos últimos años, a un notable desarrollo de las redes bancarias en el interior de las fronteras de cada Estado miembro. No hay ninguna razón económica que justifique tal estado de cosas, y las mismas razones de eficacia, de racionalización, de promoción, de reforzamiento de las estructuras operativas, que están en la base de la ampliación de las redes bancarias en el interior de cada país, militan en favor de una extensión de este fenómeno sobre todo el territorio de la Comunidad, en el interés no sólo de las instituciones afectadas, sino de toda la economía europea que no podrá más que encontrar ventajas con ello, porque la confrontación de experiencias, de técnicas y de lo que los ingleses llaman "expertise" podría beneficiar a todos los usuarios de los servicios bancarios de la Comunidad.

Con vistas a conseguir estos objetivos, la Comisión ha empezado desde 1968 a efectuar los estudios preparatorios para la elaboración de una propuesta de directriz de coordinación de las legislaciones bancarias. Estos

trabajos concluyeron en julio de 1972 con la publicación de un primer proyecto de directriz, que hubiera debido constituir, según la intención de los responsables del servicio competente de la Comisión, el embrión de una ley bancaria europea. El proyecto, desgraciadamente, fue un fracaso, pues habiendo aparecido en el mismo momento en que las negociaciones para la ampliación de la Comunidad habían llegado a un fase crucial, había levantado críticas muy violentas por parte de los medios bancarios británicos de la City, y del Banco de Inglaterra mismo, críticas que no se apagaron, más bien al contrario, después de la adhesión de los tres nuevos países. Estas críticas estaban motivadas por el hecho de que Inglaterra no tenía (y no tiene todavía) ley bancaria propiamente dicha, y no tenían entonces ninguna intención de tener una, lo que se hubiera producido con la adopción del proyecto en cuestión.

La Comisión decidió de esta forma, a finales de 1973, modificar sensiblemente el ámbito de este texto, dándole el carácter de una "ley marco" más bien que de una verdadera directriz de coordinación. Una nueva propuesta fue así puesta a punto, que fue enviada al Consejo de Ministros en diciembre de 1974. Este nuevo proyecto ha sido provechoso, ya que ha permitido llegar, después de menos de tres años de discusiones (lo que es un período relativamente corto para una directriz de coordinación), a la adopción de la directriz por parte del Consejo de Ministros. Es cierto que mientras tanto habían pasado muchas cosas en los países de la Comunidad (el asunto Herstatt en Alemania, el tema de los "fringe banks" en Inglaterra, etc.), que habían vuelto más evidente que en el pasado la exigencia de una reglamentación más penetrante en materia de control bancario que iba completamente en el sentido de lo que la Comisión preconizaba.

LA DIRECTRIZ DE COORDINACION DE 11 DE DICIEMBRE DE 1977

Esta directriz se divide en cinco títulos y quince artículos. Voy a tratar de analizarla brevemente, señalando sus rasgos característicos y evocando, de paso, las disposiciones que han sido objeto de discusiones difíciles en el seno del Consejo de Ministros (conviene señalar que estas discusiones se sitúan, normalmente, en tres niveles diferentes: el grupo de expertos gubernamentales, el Comité de los Representantes Permanentes, es decir, los Embajadores de los Estados miembros en la Comunidad, el Consejo de Ministros en sentido estricto).

Título I

El Título I se titula "Definiciones y campo de aplicación". Comprende dos artículos, de los cuales el primero contempla ciertas definiciones y el segundo el campo de aplicación.

Normalmente, este último hubiera debido corresponder a la definición de establecimientos de créditos que se ha dado en el artículo primero, es decir, que hubiera debido contemplar cualquier "empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por su propia cuenta".

Esta definición se basa en la función que ejercen los bancos, las cajas de ahorro, las cooperativas de crédito y otras instituciones similares en el circuito monetario de las economías nacionales. La tarea esencial de estas instituciones consiste en establecer la ligazón entre el ahorro y la inversión, es decir, recaudar fondos y prestarlos. Los fondos recaudados son reembolsables, lo que distingue la actividad de los establecimientos de crédito de la de otras instituciones financieras. Los fondos recibidos del público pueden tener la forma de depósitos (a la vista, a plazo o de ahorro), pero pueden igualmente revestir alguna otra forma, especialmente la de obligaciones, bonos de caja, etc. Del lado "activo" se contempla el crédito, que es la más importante forma de inversión y que puede tomar todas las formas imaginables (descubierto en cuenta, crédito de aceptación, préstamos a plazo, etc.), pero está claro que el campo de aplicación resultante de la definición que figura en el artículo 1.º es muy amplio. En efecto, para asegurar la igualdad de las condiciones de competencia, incluye, en principio, todas las instituciones que asumen la función esencial de los establecimientos de crédito expuesta más arriba, sin diferenciarlas en cuanto a la forma jurídica (por ejemplo, pública o privada), en cuanto al campo de acción (local o nacional, o incluso internacional), a su especialización eventual, sea según el tipo de operaciones (corto plazo, medio y largo plazo o mixtas), sea según el sector económico (crédito agrícola, crédito industrial, crédito hotelero, etc.) u otras distinciones parecidas.

Aunque las disposiciones de la directriz sean bastante amplias para poder aplicarse a este abanico muy amplio de establecimientos de crédito, se ha comprobado que existía en los diferentes países de la Comunidad, por una parte, instituciones a las cuales la directriz manifiestamente no puede aplicarse, como, por ejemplo, los bancos centrales; por otra parte, instituciones que, aunque pertenecientes indiscutiblemente al sector del crédito, están sometidas a una legislación o a una autoridad de control par-

ticulares, o que, por razones técnicas o políticas, no están puestas por uno u otro Estado al mismo nivel que los otros establecimientos de crédito. Un tratamiento igual, aun siendo deseable por razones de competencia, y aun siendo posible a nivel de derecho comunitario, visto el carácter general de las disposiciones de la directriz, exige, no obstante, medidas de adaptación particulares por parte de los Estados miembros que no pueden siempre ser tomadas inmediatamente.

El artículo 2.º, que delimita el campo de aplicación, en relación a la definición del artículo 1.º, prevé dos soluciones diferentes para los dos casos contemplados anteriormente:

Por un lado, prevé una lista exhaustiva de los establecimientos a los que la directriz no se aplica; se trata de una lista bastante heterogénea que comprende, al lado de los bancos centrales ya citados, las oficinas de cheques postales, así como toda una serie de establecimientos que tienen tareas muy particulares, sea a nivel regional, sea a nivel sectorial, que en sus países respectivos no están generalmente, por el hecho de la misión bancaria de carácter público que les está conferida, en competencia con los otros establecimientos de crédito.

El conjunto de estos establecimientos no representa más que un porcentaje relativamente despreciable en el total de los balances del sector de crédito en la Comunidad; conviene señalar, en todo caso, que esta limitación de las excepciones del campo de aplicación de la directriz no ha sido obtenida fácilmente, habida cuenta que ciertos Estados miembros habían manifestado el deseo de que ésta no se aplicara finalmente más que a los establecimientos que podían considerarse como "bancos" en el sentido estricto de la palabra, con exclusión de todos los demás establecimientos de crédito que tengan un estatuto particular en relación a los primeros. Tal proyecto evidentemente hubiera debilitado fuertemente el ámbito de la directriz, por lo que la Comisión se ha opuesto a él con éxito, como se puede comprobar.

La Comisión había sido, en cambio, sensible a los problemas que ciertos Estados miembros que tenían la intención de aplicar la directriz a los establecimientos con carácter "especial", hubieran debido superar, con vistas a adaptar su legislación a estos últimos. Es por esto por lo que ella propuso, y el Consejo aceptó, que estos Estados miembros puedan diferir la aplicación de la directriz a los establecimientos de que se trata. En todo caso, un procedimiento especial trata de garantizar que la aplicación eventual diferida de la directriz, en lo que concierne a estos establecimientos, no pueda sobrepasar los ocho años a partir de la notificación de la direc-

triz, que tuvo lugar el 15 de diciembre de 1977. Habida cuenta que los Estados miembros tienen un plazo de seis meses, a partir de esta fecha, para comunicar cuáles son los establecimientos para los cuales desean que prevalezca este procedimiento, y que en el momento de la redacción de este artículo no había llegado todavía ninguna comunicación a la Comisión en este sentido, no es posible, por el momento, proporcionar la lista de los establecimientos excluidos provisionalmente de la aplicación de la directriz. Es preciso, en fin, señalar una última excepción en lo que concierne al campo de aplicación, de una naturaleza muy particular; se trata de una excepción parcial en el sentido de que no contempla el conjunto de la directriz, sino solamente algunos de sus artículos, pero que, en principio, es definitiva, aunque esté previsto algún procedimiento para ponerle fin, llegado el caso.

Se trata de esto: en ciertos países de la CEE, y especialmente en Holanda, los establecimientos de crédito que tengan la forma de cooperativa forman generalmente parte de un sistema a la cabeza del cual existe un organismo central. Normalmente, tanto los establecimientos afiliados como el organismo central constituyen entidades jurídicamente independientes, respondiendo a la definición del artículo 1.º; deberían, pues, someterse a la directriz.

Sin embargo, habida cuenta que se trata en la mayoría de los casos de establecimientos modestos, para los cuales la aplicación de la totalidad de la directriz no se haría sin problemas, se ha decidido que los establecimientos afiliados estarían exentos de la aplicación de ciertas disposiciones de los artículos 3.º y 4.º, así como del artículo 6.º, refiriéndose a las condiciones de acceso a la actividad bancaria y a su ejercicio, a condición de que:

- Los compromisos del organismo central y de los establecimientos afiliados sean solidarios o que los compromisos de los establecimientos afiliados estén garantizados por el organismo central.
- La solvencia y la liquidez de los establecimientos afiliados sean vigilados sobre la base de una consolidación con el organismo central.
- La dirección del organismo central esté capacitada para dar instrucciones a la dirección de los establecimientos afiliados.

Esta disposición ha originado algunas dificultades en ciertos Estados miembros, que hubieran querido limitar la excepción a los establecimientos ya existentes en el momento de la notificación de la directriz y ya afiliados, en ese momento, a un organismo central. En efecto, en su opinión, sino fuera así, se podrían fácilmente eludir las prevenciones de los ar-

títulos contemplados más arriba, afiliando un establecimiento de crédito ya existente o nuevamente creado a un organismo central. Con vistas a apaciguar estos temores, se han añadido dos apartados a la disposición que revisamos, de donde resulta que el régimen en cuestión no puede ser extendido a otros establecimientos más que cuando se trata de una extensión normal de la red dependiente del organismo central, y que es posible al Consejo de Ministros si la extensión de que se trata afectara por su naturaleza de manera negativa a la competencia, modificar o incluso poner fin a dicho régimen de excepción, estatuyendo por **mayoría cualificada**. Esta última precisión toma toda su importancia si nos referimos al hecho de que, en materia de coordinación de las legislaciones bancaras, el Tratado de Roma prescribe la unanimidad.

Título II

El Título II se titula "Establecimientos de crédito que tienen su sede social en uno de los Estados miembros y sus sucursales en los otros Estados miembros", y comprende seis artículos. Es el título con mucho más importante de la directriz, y entre estos artículos, el más relevante es el artículo 3.º, que define las condiciones de consentimiento bancario. Aunque estas condiciones no estén fijadas de manera exhaustiva, ni incluso definidas con precisión (salvo dos de ellas), este artículo constituye, sin embargo, un paso importante hacia la armonización de las condiciones de acceso a la actividad bancaria.

En primer lugar se estipula que para el acceso a esta actividad es preciso un consentimiento previo. Tal prescripción puede parecer que no tiene un gran alcance, pero es preciso tener en cuenta que en Inglaterra no existe en absoluto consentimiento previo y que en Holanda y en Dinamarca no está todavía completamente generalizado.

A continuación se definen las condiciones obligatorias, es decir, las que deben ser cumplidas siempre, antes de que sea concedido el consentimiento, y se prohíbe, con medidas transitorias que examinaremos más adelante, la utilización de la citada condición de la "necesidad económica del mercado".

Las seis condiciones obligatorias son:

1.ª La existencia de fondos propios distintos (es decir, la prohibición de conceder el consentimiento a personas privadas, cuyo patrimonio se confundiría con el del banco).

2.ª La existencia de fondos propios mínimos suficientes (no se precisa el importe mínimo; eso será objeto de posteriores directrices).

3.ª La presencia al menos de dos dirigentes (se estima que la presencia de un solo dirigente no da suficientes garantías para una gestión clara y podría constituir un medio desviado para evitar la condición número 1).

4.ª Los dirigentes deben ser honorables.

5.ª Deben tener una experiencia adecuada para ejercer sus funciones (la experiencia, como la honorabilidad, será igualmente precisada con posterioridad).

6.ª La petición del consentimiento debe ir acompañada de un programa de actividades.

Conviene señalar que estas condiciones no son exhaustivas, pudiendo los Estados miembros prever otras, a condición de que sean "generales", es decir, que se apliquen a todos los establecimientos que tengan las mismas características; se prohíbe, pues, en consecuencia, la facultad de que los Estados miembros exijan condiciones diferentes según los casos, un poco "al frente del cliente" con plena discreción de la autoridad capacitada para dar el consentimiento.

Esta prohibición general de condiciones discriminatorias está reforzada, como se ha señalado un poco antes, por la prohibición expresa del citado criterio de la "necesidad económica del mercado". Habida cuenta que corresponde generalmente a las autoridades de control apreciar soberanamente la existencia o no de una necesidad económica para una nueva unidad operativa en el campo del crédito, sea una empresa de nueva creación o una sencilla ventanilla, el mantenimiento de tal criterio hubiera constituido un obstáculo muy grave para la creación de un mercado común bancario.

Es preciso recordar, sin embargo, que la condición de la necesidad económica existe bajo diferentes formas, sea de una manera general como para ciertos tipos de establecimientos de crédito o para ciertas partes del territorio nacional, en varios países de la Comunidad, aunque sea preciso reconocer que sólo algunos de ellos recurren a ella de una manera restrictiva.

Una supresión inmediata de la apreciación de la necesidad económica hubiera podido provocar, en estos últimos, cambios estructurales peligrosos para el mantenimiento del equilibrio financiero de todo el sistema bancario, por lo que se ha previsto un período transitorio (compuesto de dos períodos de cinco años acumulables entre sí) para los países que estimen tener dificultades a este respecto.

Igual para lo que se refiere a la aplicación diferida, los Estados miembros cuya legislación prevé la necesidad económica, tienen seis meses de plazo a partir de la notificación de la directriz para mostrar su intención de beneficiarse del período transitorio; no es, pues, todavía posible decir cuáles son estos países.

Atraigo la atención de los medios bancarios españoles sobre esta disposición, que constituye un acto de política bancaria cuyo alcance es preciso señalar; en efecto, es el signo de que entre las dos tesis que se enfrentaban en la materia, a saber, la tesis dirigista, que quería dejar a las autoridades del control bancario el poder de limitar la expansión de las redes bancarias, y la tesis liberal, que quería dejar al mercado el cuidado de limitar tal expansión, es la última la que ha triunfado.

Como en el momento actual el régimen en vigor en España se parece mucho al sistema de la necesidad económica, es evidente que en caso de adhesión de España a la Comunidad europea, este régimen deberá ser revisado profundamente.

El artículo 3.º se refiere a los establecimientos como empresa. El artículo 4.º no contempla más que las sucursales que estos establecimientos, que tienen su sede en un Estado miembro, quieren crear en otro estado miembro. Contrariamente a lo que está previsto para los establecimientos, el consentimiento de las sucursales puede ser exigido, pero los Estados miembros no están obligados a preverlo. Si lo es, las condiciones deben ser las mismas que las que son exigidas a las sucursales de los establecimientos que tienen su sede sobre el territorio del país de acogida.

Hay, sin embargo, una flexibilidad, que constituye un pequeño paso hacia la creación de un mercado común bancario; un Estado miembro debe dar el consentimiento a la sucursal de un establecimiento situado en otro país, incluso si este establecimiento no tiene la forma jurídica requerida en el Estado de acogida.

La ausencia, por el momento, de una armonización de las formas jurídicas admitidas para el ejercicio de la actividad bancaria (salvo la prohibición de nuevos consentimientos para los "banqueros privados", que no podrán de ninguna manera abrir sucursales en el extranjero) no va, pues, a constituir un obstáculo a la interpenetración de los mercados.

El artículo 5.º concierne a la protección de las denominaciones: cada establecimiento de crédito será libre de utilizar su denominación de origen en el país de acogida, incluso si, en rigor, ésta no está conforme con la ley de este país. Las autoridades competentes de este último podrán exigir en todo caso, para evitar cualquier riesgo de confusión, que pudiera provocar

incluso una distorsión de la competencia, que esta denominación sea acompañada por ciertas precisiones.

Esta norma se impone por el hecho de que no armonizan los caracteres fundamentales de cada tipo de establecimiento de crédito. Conviene incluso preguntar si tal armonización sería deseable en última instancia. Cada tipo de establecimiento de crédito, las cajas de ahorro por ejemplo, se ha desarrollado en cada país miembro según características particulares, debidas al medio histórico económico y social del que ha estado rodeado y no se ve la utilidad de crear "standards" europeos en la materia.

Desde el momento en que se adquiere la interpenetración de los mercados y de que el artículo 5.º garantiza que esta interpenetración no lleva a equivocar al público sobre la naturaleza de los establecimientos en cuestión, existe un mercado común bancario y los objetivos del tratado son logrados. Está claro en todo caso que los cambios estructurales que seguirán a tal interpenetración no dejarán, a la larga, de aproximar los caracteres fundamentales de los diferentes tipos de establecimientos de crédito.

Es preciso añadir que una reclaración del Gobierno francés, que ha adoptado la directriz precisa que un Estado miembro, obligado a consentir un establecimiento de crédito procedente de otro Estado miembro, incluso si tiene un "status" legal especial, tiene la facultad de no consentirlo más que como establecimiento de crédito sometido al régimen general.

Incluso aunque tal declaración puede levantar problemas desde el punto de vista estrictamente jurídico, problemas que sería demasiado largo tratar aquí, se puede decir que se inscribe en el marco de una aplicación normal del artículo 5.º

El artículo 6.º tiene un alcance completamente diferente, pues contempla la realización de un primer paso hacia la armonización de los coeficientes bancarios de solvencia y de liquidez. A este respecto, conviene señalar que la propuesta original de la Comisión iba sensiblemente más allá del texto que finalmente ha sido adoptado. Se puede incluso afirmar que se trata de la única disposición de la directriz que en relación a lo que la Comisión había propuesto se queda más corta, pues para el resto, incluso si muchos artículos han sido enmendados, las ideas de la Comisión han sido seguidas ampliamente.

En su versión original, el artículo 6.º indicaba primeramente cuatro relaciones que debían utilizar por todos los Estados miembros con fines de observación. Se trataba de las relaciones siguientes:

- a) Relación entre fondos propios y depósitos.
- b) Relación entre fondos propios y el conjunto de activos.
- c) Relación entre fondos propios y activos inmovilizados.
- d) Relación entre pasivo exigible y activos líquidos.

No se trataba de reglas fijas, sino solamente de relaciones no cifradas que hubieran debido aplicarse a título de experiencia. La definición de las posiciones del balance entre las cuales se hace una comparación se reservaba a la futura evolución, siendo consciente la Comisión de que las relaciones indicadas deberían modificarse al mismo tiempo que las modificaciones de la estructura del mercado bancario. Es por eso por lo que está igualmente prevista una cláusula de revisión general.

Se contemplaba además un coeficiente que trataba de limitar los riesgos de las operaciones en divisas, que hubieran podido, vistos los acontecimientos sucedidos en varios mercados bancarios, revestir una particular importancia con vistas a evitar accidentes parecidos.

A pesar de la prudencia de la propuesta de la Comisión, que no hubiera modificado en nada, al menos a corto plazo, los sistemas en vigor en los Estados miembros en materia de coeficientes, y el hecho de que, unilateralmente, bajo el peso de los acontecimientos, prácticamente todos los países de la CEE hayan fijado límites a las posiciones abiertas en divisas de los bancos, el texto finalmente adoptado no contiene ninguna de las sugerencias mostradas más arriba.

Se limita a enunciar que las autoridades del control deberán establecer periódicamente coeficientes de observación cuyo contenido se determinará por el Comité consultivo, cuya creación está prevista en el artículo 11. Este mismo Comité deberá examinar los resultados de los análisis efectuados por las autoridades en cuestión y hacer, llegado el caso, sugerencias a la Comisión con vistas a una coordinación eventual de los coeficientes bancarios.

El artículo 7.º concernía sobre todo, en origen, a la aplicación de lo que se había propuesto en el artículo 6.º, a las sucursales que un establecimiento de crédito crea en otro Estado miembro. Para conformarlo a las enmiendas que ha sufrido el artículo 6.º, el artículo 7.º ha sido, en consecuencia revisado. Sigue siendo, sin embargo, un artículo importante, ya que ha permanecido en él una disposición que, contemplada originalmente para facilitar la aplicación armonizada de los coeficientes, guarda toda su importancia, incluso si no se han hecho progresos considerables en este campo preciso; se trata de la obligación, impuesta a las autoridades del

control de los Estados miembros, de colaborar estrechamente para vigilar la actividad de los establecimientos de crédito que operan en uno o varios Estados miembros.

Es verdaderamente el embrión de un control "supra-nacional" a nivel europeo, tanto más porque las autoridades afectadas estarán obligadas a comunicarse todas las informaciones relativas a la dirección, a la gestión y a la propiedad de los establecimientos de crédito en cuestión, susceptibles de facilitar su vigilancia, así como todas las informaciones susceptibles de facilitar el control de la liquidez y de la solvencia de estos establecimientos.

El artículo 8.º es el último del Título II, y se refiere a las condiciones de la retirada del consentimiento bancario. Se trata especialmente del caso en el que los fondos propios del establecimiento de crédito no son suficientes para permitir a éste cumplir sus obligaciones de cara a sus acreedores y en particular a sus depositantes.

Es preciso igualmente, a propósito de este artículo, mencionar dos disposiciones que se insertan en el marco de la creación progresiva de un sistema de control "europeo"; por una parte, la retirada automática del consentimiento, por parte de las autoridades locales, a las sucursales de un establecimiento de crédito al que le ha sido retirado el consentimiento, después de consultar a todas las autoridades interesadas, en su país de origen; por otra parte, la obligación para una autoridad local que desee retirar el consentimiento a una sucursal de un establecimiento que tenga su sede en otro Estado miembro, de consultar previamente a la autoridad del control de este Estado.

Bajo la garantía jurisdiccional prevista en el artículo 13 se ha establecido, en fin, el principio de que cualquier retirada del consentimiento debe estar motivada.

Título III

Este Título, titulado "Sucursales de establecimientos de crédito que tengan su sede social fuera de la Comunidad", se compone únicamente del artículo 9.º, que reviste una cierta importancia. En efecto, después de haber reafirmado el principio, que se puede deducir igualmente de forma directa del propio Tratado de Roma, consistente en garantizar a los establecimientos de los Estados miembros un tratamiento tan favorable como el concedido a los bancos de los terceros países, el artículo 9.º prevé disposiciones particulares.

La primera trata de obligar a los Estados miembros a informar a la Comisión y al Comité consultivo de cualquier consentimiento concedido a sucursales de establecimientos que provengan de terceros países. Este elemento de información de base constituye, en efecto, el paso previo necesario para toda política común eventual de la Comunidad con respecto a los terceros países, en el campo del establecimiento de los bancos.

La segunda (se trata del párrafo 3) trata de dar explícitamente a la Comunidad el poder, que se puede igualmente deducir de los principios del Tratado, tal como han sido interpretados hasta ahora por la Corte de Justicia Europea de Luxemburgo, de concluir acuerdos con terceros países que, en base al principio de reciprocidad, concederían a las sucursales de los establecimientos que provengan de estos países, el mismo tratamiento sobre el conjunto del territorio de la Comunidad.

En el momento actual, la actitud de los Estados miembros en lo que concierne al acceso de los bancos de los terceros países es bastante divergente. Pero no se excluye que, bajo el peso de los acontecimientos (por ejemplo, los proyectos de reforma de las leyes bancarias de ciertos países importantes, como los Estados Unidos, que agravarían la situación de los bancos europeos en esos países), se produzca una cierta divergencia y se permita la entrada en vigor del artículo 9.º, párrafo 3.

Título IV

El Título IV contiene disposiciones transitorias y generales y comprende cuatro artículos.

El artículo 10 trata de precisar el "status" de los establecimientos de crédito y de sus sucursales existentes en el momento de la entrada en vigor de la directriz.

Como regla general, los establecimientos que hayan comenzado su actividad en condiciones regulares, antes de la entrada en vigor de la directriz, se consideran como aceptados y, en consecuencia, están dispensados de solicitar el consentimiento conforme al artículo 3.º En principio, habrían debido estar exentos de todas las condiciones de acceso consideradas en este artículo (pero no, evidentemente, de las condiciones de ejercicio). Sin embargo, se ha considerado que algunas de estas condiciones de acceso eran de hecho condiciones de ejercicio, que convenía hacer respetar por los establecimientos de crédito aceptados; se trata de las exigencias de fondos propios distintos, de la honorabilidad y de la experiencia de los directores, de hecho, que estos últimos deben ser como mínimo dos.

Pero se ha observado que el cumplimiento de estas exigencias, por parte de los establecimientos ya en funcionamiento, habría provocado problemas en ciertos Estados miembros. Ello ha llevado a prever las flexibilizaciones siguientes. Los Estados miembros tienen así la facultad, por una parte, de conceder un período transitorio de cinco años como máximo a ciertos establecimientos para satisfacer la condición de los dos dirigentes y, por otra parte, de mantener los "banqueros privados" existentes en el momento de la aplicación de la directriz, dispensándoles completamente de la condición contemplada más arriba. Esta última vacía un poco de su sustancia a la asimilación que se hace en el mismo artículo de estas dos condiciones en condiciones de ejercicio, pero han prevalecido las consideraciones de oportunidad sobre la pura lógica.

En todo ello una cosa está clara; en principio, un Estado miembro no puede, en base a la directriz, exigir de un establecimiento de crédito existente que solicite un nuevo consentimiento, basado en las condiciones fijadas en la directriz. Hay, sin embargo, una excepción importante: si un establecimiento existente no ha recibido nunca antes un consentimiento administrativo (como es el caso general en Gran Bretaña y un caso frecuente en Dinamarca y en Holanda), el Estado miembro interesado puede exigir que este establecimiento pida el consentimiento conforme al artículo 3.º. Parece que se haya querido, sobre todo, contemplar, a través de esta excepción, los "fringe banks" británicos, que han causado cantidad de problemas en los medios bancarios de este país y a los que se querría someter en adelante a un control más estricto, como hemos indicado al principio de este artículo. Está claro que no se podía dar a establecimientos que no habían sido nunca objeto de una autorización formal y que habían tenido dificultades en el ejercicio de su actividad la garantía de existencia que se da a los establecimientos que han sido aceptados regularmente.

El artículo 11 contempla, como se ha indicado ya anteriormente, a la creación de un Comité consultivo de autoridades de control bancario.

La importancia que la Comisión atribuye a la colaboración entre las autoridades merece ser resaltada más. Con vistas a dar un marco a esta colaboración, se ha creado un comité consultivo, que hubiera debido, según el proyecto originario de la Comisión, tener una composición relativamente restringida, con el fin de conseguir el funcionamiento más eficaz posible. En el espíritu de la Comisión, los miembros del Comité hubieran debido ser las personas responsables del control de la seguridad de los

establecimientos de crédito y que, en el seno de su administración, ocupen una posición que les permita tomar directamente las necesarias decisiones.

Esto no ha sido posible por dos razones: la primera es que en prácticamente todos los países existen varias administraciones diferentes, competentes bajo uno u otro título, en materia de control bancario. La segunda es que existe ya, y el último "considerando" que precede al dispositivo de la directriz hace directamente alusión a ello, un comité de contacto entre las autoridades de control de los bancos que funciona de forma informal y no oficial; no se ha estimado útil que el Comité "oficial", instituido por la directriz, se confunda con el Comité informal ya existente (1).

Por tanto, el Comité consultivo estará compuesto de 30 miembros, tres por Estado miembro más los representantes de la Comisión, y, llegado el caso, la presencia de consejeros y de expertos está igualmente prevista. La presidencia estará atendida por el representante de un Estado miembro elegido por el propio Comité, y el Secretariado será atendido por la Comisión.

El Comité tiene tareas relevantes numerosas y variadas que son presentadas en los diferentes artículos de la directriz; hemos ya citado las más importantes, como fijar coeficientes de observación, y sacar la lección de la experiencia que se ha obtenido, con vistas a sugerir a la Comisión soluciones de cara a una armonización eventual en este campo. Pero al lado de estas tareas relevantes, el Comité consultivo tiene tareas de orden general, que es importante señalar aquí; se trata, fundamentalmente:

- Asistir a la Comisión en la vigilancia de la aplicación de la directriz en cuestión, así como la relativa al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios, señalada al principio.
- Ayudar a la Comisión en la elaboración de nuevas proposiciones de directrices al Consejo, en lo que concierne a la coordinación que es necesaria proseguir en el campo de los establecimientos de crédito.

El artículo 12 encara el secreto profesional de las personas que ejercen el control bancario. Trata de resolver los problemas que pueden resultar del hecho de que estas personas están, por una parte, sometidas a las disposiciones concernientes al secreto profesional, y, por otra parte, obligadas a colaborar más allá de las fronteras y, eventualmente, a intercambiar ciertas informaciones, como se ha visto a propósito del artículo 7.º En princi-

(1) Para evitar cualquier confusión a este respecto ha sido estipulado especialmente que el Comité consultivo, contrariamente al Comité de contacto informal, no pueda ocuparse de los casos individuales concernientes a los establecimientos de crédito.

pio, tales informaciones conservan el grado de carácter confidencial que les ha sido atribuido por la autoridad del país de origen. De todas formas, para que no resulte un problema entre normas apremiantes, ha sido necesario completar esta disposición por una medida de aproximación de las legislaciones, tratando de limitar los efectos eventuales de una gran divergencia entre los regímenes del secreto en los diferentes países. En efecto, si no se plantea ningún problema, cuando una información es dada por una autoridad perteneciente a un país donde el régimen de secreto es relativamente débil, a la de un país donde este régimen es más estricto; podrían surgir graves dificultades en la hipótesis contraria. Es evidente que el intercambio entre autoridades de control, de informaciones confidenciales, presupone la certeza para la autoridad que da una información confidencial a otra, el que esta información será confidencial. En el primer caso, tal garantía existe por definición. En el segundo, no existe. Ahora bien, tal situación arriesgaba tener como efecto desalentar a determinadas autoridades de control, que deben respetar consignas de secreto muy estrictas a colaborar con otras para las que estas consignas son más débiles.

Con el fin de evitar este peligro, que arriesgaba impedir, en la práctica, la deseada cooperación entre las autoridades de control, se ha establecido que, cualquiera que sea el régimen de secreto al que las autoridades de control están sometidas en sus respectivos países, éstos, cuando reciben informaciones por parte de sus correspondientes de otros países, no pueden utilizarlas más que:

- Para el examen de condiciones de acceso.
- Para facilitar el control de las condiciones de ejercicio y fundamentalmente de la liquidez y de la solvencia.
- Para un recurso administrativo o un procedimiento jurisdiccional.

En otros términos, y para concretar, no es más cuestión de que tales informaciones puedan ser dadas, por ejemplo, a la autoridad fiscal. Hay, sin embargo, una excepción general bien comprensible: los casos que competen al Derecho penal.

El artículo 13 garantiza, como es costumbre en las directrices de coordinación análogas, la existencia de una protección jurisdiccional en todos los Estados miembros. Se ha dicho ya, por ejemplo, que la retirada del consentimiento debía ser justificada. Esta motivación trata exactamente de facilitar, en el caso especial, el recurso jurisdiccional, que debe ser previsto, sin embargo, de una manera general con respecto a cualquier deci-

sión tomada respecto a un establecimiento de crédito en aplicación de la directriz. La posibilidad de un recurso administrativo no está excluida, evidentemente, pero no debe constituir nunca la "razón última" para el establecimiento de crédito que se considere lesionado por una decisión de la autoridad administrativa.

Título V

Este título, compuesto de dos artículos muy breves, contiene las disposiciones finales habituales y comprende especialmente una precisión en lo que concierne al plazo de aplicación de la directriz, que ha sido previsto de dos años, sin perjuicio de los diferentes plazos transitorios previstos para ciertas disposiciones relevantes a las que se ha hecho referencia anteriormente.

En resumen, aunque no se pueda afirmar que esta primera directriz constituye una verdadera ley bancaria europea, no se puede negar que es un paso importante hacia el establecimiento de ésta. Además de prever ya un número no despreciable de disposiciones coordinadas, enuncia principios, define un marco y establece procedimientos. Se trata ahora de que la Comisión, en estrecha colaboración con el Comité consultivo, dé un contenido real a estos principios, completando el marco así creado.