

## El ordenamiento monetario español y el nuevo régimen jurídico de control de cambios

JOSE BONET CORREA

SUMARIO: 1. La creación de la «peseta» como base de un sistema bimetalista oro-plata.—2. De la intervención de los cambios a un régimen de control de cambios.—3. El sistema monetario vigente.

### 1. *La creación de la «peseta» como base de un sistema bimetalista oro-plata*

El ordenamiento monetario español tiene sus antecedentes inmediatos en el siglo pasado dentro de un conjunto de medidas y disposiciones normativas referidas al dinero, las monedas y demás signos representativos. A este respecto, supone un hito fundamental, el Decreto de 19 de octubre de 1868, que crea como unidad de medida la «peseta», en sustitución de las unidades monetarias anteriormente existentes, el «real de vellón» y el «escudo» (1).

La peseta se concebirá dentro de un sistema bimetalista de oro y plata con una relación fija, al igual que la Ley monetaria de 1864, donde cada vez se hace más patente el avance del criterio nominalista frente al tradicional metalista, tan arraigado en la opinión pública como en los ámbitos bancarios de la época.

Con la desaparición de la circulación de las monedas de buena ley, sobre todo de las de oro, además de haber abundante moneda extranjera (2), escaseando la propia, conduce a que se deba hacer

---

(1) Cfr. SARDÁ, *La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX*. Madrid, 1948, p. 154; FERNÁNDEZ PULGAR y ANES ALVAREZ, *La creación de la peseta en la evolución del sistema monetario de 1847 a 1868*, en «Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX». Madrid, 1970, p. 181 ss.

(2) La moneda extranjera (francesa, portuguesa e inglesa) circuló abundantemente en España como consecuencia de las guerras napoleónica y carlista hasta llegar a un volumen de alrededor de la mitad del numerario total y algo más de la mitad de toda la plata amonedada, cfr. SARDÁ, *op. cit.*, p. 100. A partir de la Ley de 1856 se facilita la entrada de capitales extranjeros de financiación para inversiones en España, cfr. SÁNCHEZ ALBORNOZ,

la reforma del sistema monetario, que también aspira a coordinarse con el sistema de otros países.

El Gobierno nacido de la revolución, con su ministro de Hacienda, Laureano Figuerola, firma el Decreto de 19 de octubre de 1868, según el cual, la unidad de medida monetaria será la «peseta», o sea, «la moneda efectiva equivalente a cien céntimos» (art. 1 del Decreto).

El nuevo sistema monetario trató de acomodarse e integrarse —sin conseguirlo— en el sistema que propugnaba la «Unión Monetaria Latina» (3), aparecida en el año 1865 y compuesta por Francia, Bélgica, Italia, Suiza, los Estados Pontificios y Grecia, para hacer frente a los problemas que creaba el precio del oro dentro del sistema bimetalista (4) y poder quedar al margen de la hegemonía financiera de Inglaterra.

España, que no llega a ser miembro de la «Unión Monetaria Latina», también adopta su mismo sistema bimetalista de oro y plata de relación fija, por lo que se acuñan monedas de oro de cien, cincuenta, veinte y cinco pesetas (art. 2 del Decreto) y monedas de plata de cinco pesetas (art. 3 del Decreto), además de moneda fraccionaria de bronce de diez, cinco, dos y un céntimo (5). Como advierte el profesor Sardá, la diferencia de valores intrínsecos entre la moneda del nuevo sistema y la antigua dio lugar a una lucha entre el principio nominalista o cartalista en materia monetaria y el criterio metalista. El predominio del primero se verá en el Decreto de 23 de marzo de 1869, al mantener la equivalencia legal de las monedas anteriores; a este respecto, en la parte expositiva del Decreto, el ministro declaraba que «en la inmensa mayoría de las transacciones interiores del país no se toman en cuenta los elementos físicos de los instrumentos de cambio, sino que más bien se atiende a su valor nominal o impositicio»; de aquí que, sólo en los casos en que existieran cláusulas precisas y concretas de resolver una obligación a base de cantidades de metal, se admitía el aplicar una tabla de equivalencias entre el sistema de 1864 y el de 1868.

Junto a la moneda metálica aparece la circulación de papelmoneda o billetes de Banco en el año 1844, cuyo régimen privado de emisión fue realizado privilegiadamente por el «Banco de Isa-

*España hace un siglo: una economía dual.* Barcelona, 1968; FERNÁNDEZ ROZAS, *La inversión extranjera en el sector bancario español*, en «Anuario de Derecho Internacional», II (1975), p. 347 ss.

(3) Cfr. TALLADA, *Historia de las finanzas españolas en el siglo XIX*. Madrid, 1946, p. 187.

(4) Cfr. GARCÍA DE CÁCERES, *El monometalismo y el bimetalismo en la vida económica internacional*. Madrid, 1922.

(5) El Decreto de 19 de octubre de 1868 establece que la moneda de cinco pesetas de oro pesase 1,6129 gramos con una ley de 900 milésimas, con un contenido de 0,45161 gramos de oro fino. La moneda de plata de una peseta era de 5 gramos de peso y su ley de 855 milésimas.

bel II» y el «Banco de San Fernando», que tenían una consideración de semificiales por estar promovidos por la iniciativa gubernamental. Con la «Ley de Bancos de Emisión» de 1856, o primera Ley de ordenación bancaria, el «Banco de San Fernando» pasa a denominarse «Banco de España», el cual, con otros Bancos, gozarán de los mismos privilegios de emisión hasta el año 1874, cuyo Decreto de 19 de marzo, suspendió el sistema y le concede exclusivamente el monopolio de emisión al «Banco de España» (6), aunque sólo sea provisionalmente; de aquí que, el Código de Comercio, en su artículo 179, reconozca todavía el derecho de los Bancos privados a emitir billetes al portador de aceptación no forzosa (7), si bien dicha potestad va a permanecer en suspenso hasta hoy, puesto que no se produjo la derogación del privilegio del Banco de España.

El Banco de España, para avalar su sistema fiduciario de papel-moneda, comenzó por aceptar en sus emisiones la plena convertibilidad de sus billetes por moneda oro, según puede apreciarse todavía en su impresión («El Banco de España pagará al portador X pesetas»), aunque por la disminución de sus reservas metálicas se vio obligado a suspenderla en el año 1883; de este modo, prácticamente, el sistema quedó reducido a un monometalismo de plata (8)

---

(6) Cfr. VIVER, *El Banco de España*. Sabadell, 1889; GALVARRIATO, *El Banco de España. Constitución, historia, vicisitudes y principales episodios en el primer siglo de su existencia*. Madrid, 1932; TALLADA, *Historia de las finanzas españolas en el siglo XIX*. Madrid, 1946, y *El problema monetario español en el siglo XIX*, en «Moneda y Crédito», 58 (1956), p. 53 ss.; LARRAZ, *Actos conmemorativos del centenario de la Ley de 28 de enero de 1856, que confirió al establecimiento su actual nombre de Banco de España*. Madrid, 1956; SANZ GARCÍA, *La Banca y los banqueros madrileños en el siglo XIX*. Madrid, 1967; TORTELLA, *El Banco de España entre 1829 y 1929. La formación de un Banco Central*, en «El Banco de España: una historia económica». Madrid, 1970, p. 263 ss.; SARDÁ, *El Banco de España (1931-1962)*, en «El Banco de España: una historia económica», cit., p. 421 ss.; y *El sistema bancario español en la segunda mitad del siglo XIX*, en «Dinero y Crédito» (siglos XVI al XIX). Actas del Primer Coloquio Internacional de Historia Económica. Madrid, Villalba, Segovia, 1977, p. 221 ss.; ANES ALVAREZ, *El Banco de España (1874-1914). Un Banco nacional*, en «Banco de España». Madrid, 1974; TALLADA, *El sistema bancario español en la segunda mitad del siglo XIX*, en «Dinero y Crédito» (siglos XVI al XIX). Actas del Primer Coloquio Internacional de Historia Económica, cit., p. 116.

(7) El «billete de banco» se trata de un título abstracto que asume la obligación de pagarlo a todo tenedor sucesivo que no sea falsario y atribuye al portador un derecho a exigir la cantidad determinada sin aludir a la causa de la obligación del suscriptor, cfr. TARRAGATO, *Los billetes de banco (arts. 464 del Código civil español y 2.270 del Código civil francés)*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 151 (1927), p. 628 ss. El billete del Banco de España, hasta 1939, no fue moneda corriente en la acepción legal por lo que su aceptación no era forzosa si no se estipulaba por las partes contratantes. (SS. 18 diciembre 1876, 24 noviembre 1896. 18 marzo y 23 abril 1929).

(8) Cfr. VILLAVERDE, *La cuestión monetaria*. Memoria leída en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1890; VIVER, *Introducción al estudio de la cuestión monetaria*. Barcelona, 1892; ORTIZ y BRULL,

con un aumento cada vez mayor de las emisiones de billetes, como sucede por la Ley de 13 de mayo de 1902, que va a autorizar una emisión de dos mil millones, aumentándose por el Real Decreto de 5 de agosto de 1914 a dos mil quinientos millones más y por el Real Decreto de 7 de octubre de 1920, otros cinco mil millones de pesetas (9).

El sistema bancario español (10) se desarrolla a través de su segunda «Ley de Ordenación Bancaria», de 29 de diciembre de 1921 y su Reglamento de 13 de junio de 1923, donde se confirmará el monopolio del Banco de España para las emisiones de papel-moneda autorizándose una nueva emisión de seis mil millones de pesetas. Esta normativa será refundida en la Ley de 24 de enero de 1927, que, a su vez, fue modificada por la nueva «Ley de Ordenación Bancaria», de 26 de noviembre de 1931 (11), la cual suspenderá temporalmente el régimen de reserva metálica de los billetes en circulación, ante ciertos movimientos especulativos de años anteriores que introducen grandes masas de moneda extranjera en nuestro país y la retiran posteriormente provocando la baja de la peseta (12), por lo que habrán de tomarse medidas más enérgicas sobre la intervención en los cambios, según se examinará en el apartado siguiente.

La normativa del sistema monetario español va a transformarse radicalmente a partir del año 1939, al retirarse de la circulación la moneda de plata de curso legal y sustituirla por los billetes del Banco de España, que pasarán a tener la categoría de moneda legal y serán preceptivamente medio de pago con pleno poder liberatorio (Leyes de 20 de enero y 9 de noviembre de 1939 (13)).

El gobierno quedará autorizado por Decreto de 3 de febrero de 1945 y tendrá la facultad de fijar los límites de la circulación fiduciaria, que la seguirá ejercitando hasta la actualidad.

---

*La cuestión monetaria.* Madrid, 1893; SANCHEZ DE TOCA, *El oro, la plata y los cambios.* Madrid, 1894; BARTHE, *El problema monetario en España: la circulación de la moneda de plata.* Madrid, 1908.

(9) Cfr. GÓMEZ GONZÁLEZ, *Moneda*, en «Enciclopedia Jurídica Española», XXXIII (Barcelona, s. a.), p. 616; SARDÁ, *La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX*, cit., p. 195 ss.

(10) Cfr. CAMBÓ, *Ordenación bancaria de España. Antecedentes y elementos para el estudio del problema bancario español (proyecto de Ley)*. Madrid, 1921.

(11) Cfr. KLUGE, *Die Kreditwährung der Bank von Spanien. Gemäss der «Ley de Ordenación Bancaria»*. Hamburg, 1932.

(12) Cfr. CAMBÓ, *La valorización de la peseta.* Madrid, s. a.; CUÉLLAR, *La baja de la peseta. Sus causas y remedios.* Madrid, 1930; MARTÍNEZ RAMÍREZ, *La peseta.* Madrid, 1930; VELLANDO, *La estabilización de la peseta.* Madrid, 1930; BERNACER, *La depreciación de la peseta española*, en «Revista Nacional de Economía» (1930), p. 32 ss.; VANDELLÓS, *El porvenir del cambio de la peseta.* Barcelona, 1936; ALCALDE INCHAUSTI, *La evolución de la peseta en el siglo XX*, en el diario «ABC», del 26 noviembre 1976, p. 10.

(13) Cfr. O. C., *Billetes de Banco*, en «Diccionario de Derecho Privado», I (Barcelona-Madrid, 1950), p. 685; ROBLES, *Billete de Banco*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica» (Seix), III (Barcelona, 1951), p. 421.

Con las Leyes de 18 de noviembre de 1946 y de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de este mismo año, y la Ley y los Estatutos del Banco de España, con su Reglamento (Orden de 23 de marzo 1948) (14), se establece un sistema monetario que vendrá complementado por los Decretos-leyes de 4 de julio de 1958 y 19 de noviembre de 1967, que se basarán en la paridad de la peseta con el patrón oro y con el dólar americano (15), volviéndose a autorizar, aunque sea esporádicamente, por Ley de 18 de marzo de 1966, la acuñación de moneda de plata de cien pesetas.

La «Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca» de 1962 nacionaliza el «Banco de España», con la atribución del monopolio permanente de la acuñación de moneda, al mismo tiempo que el gobierno se arroga la responsabilidad de la política monetaria (16).

## 2. De la intervención de los cambios a un régimen de control de cambios.

En España existían unas «Juntas de Cambios» desde 1919, hasta que, en el año 1928, el ministro de Hacienda, Calvo Sotelo, crea un «Comité Interventor de Cambios», con la intención de frenar la depreciación exterior de la peseta, ante las abundantes entradas de capitales extranjeros en España (17). Al año siguiente se producirá la depresión mundial con el abandono del

(14) Cfr. RIDRUEJO, *El sistema bancario español*, en «Los Bancos en la Postguerra. ¿Vuelta a la normalidad?». Conferencias pronunciadas en la VII Escuela Internacional Bancaria de Verano. Madrid-Granada (septiembre 1954. Consejo Superior Bancario, Madrid, 1954).

(15) El Decreto-Ley de 4 julio 1958 fija la paridad de la peseta en razón de 0,0148112 gramos de oro fino por peseta o 60 pesetas por dólar USA del peso y ley en vigor el 1 de julio 1944. El Decreto-Ley de 19 noviembre 1967 establece la nueva paridad de la peseta en razón de 0,0126953 gramos de oro fino por peseta o 70 pesetas por dólar USA del peso y ley en vigor el 1 julio 1944, cfr. ESTAPÉ, *En torno a la devaluación de la peseta*, en el diario «La Vanguardia Española», del 26 de noviembre de 1967, p. 6.

(16) Cfr. OLARIAGA, *La política monetaria en España*. Madrid, 1963; MARTÍN MATEO, *La administración monetaria*. Madrid, 1968; TARRAGO y PLAZA, *Creación de dinero y sistema monetario*, en «Alta Dirección», 50 (1973), p. 63; POVEDA ANADÓN, *La creación de dinero en España 1956-1970. Análisis y política*. Madrid, 1972; JORDÁN, FUENTES, SANCHEO-AYUSO, *Introducción a la política monetaria general y de España*. Madrid, 1976; PERTIERRA, *La política monetaria: creación de moneda por los Bancos centrales*, en «El Economista», 4.565 (14 mayo 1977), p. 4; FANJUL, FERNÁNDEZ NAVARRETE, RODRÍGUEZ PRADA, *La evolución de la política monetaria española (1940-1978): una aproximación*. Madrid, 1979; PARÍS EGUILAZ, *La ficción de la autonomía del Banco de España*, en «El Economista», 4738 (6 septiembre 1980). p. 5.

(17) Cfr. OLARIAGA, *El intervencionismo de los cambios en España*. Madrid, 1929; ANTEZANA, *Moneda, crédito, cambios extranjeros y estabilización*. Madrid, 1935; SARDÁ, *La intervención monetaria y el comercio de divisas en España*. Barcelona, 1936; EGUIDAZU, *Comercio de divisas y control de cambios en España (1900-1936)*, en «Información Comercial Española», 511 (1976), p. 13 ss.; ICE, *Intervención monetaria y control de cambios en España (1900-1977)*. Madrid, 1978.

patrón oro por casi todos los países y sucederá una política de devaluaciones acompañada de medidas proteccionistas y de restricciones a los pagos internacionales.

En el año 1930 sucede al Comité anterior un «Centro de Regulación de Operaciones de Cambio», el cual, en 1931, con el advenimiento de la segunda República, se fusionará con el «Centro Oficial de Contratación de Moneda». Este Centro ejerció el control sobre las llamadas «operaciones prohibidas», las operaciones que resultaban sujetas a previa autorización, así como las operaciones libres, además de prohibirse a la banca privada la posesión de moneda extranjera.

Con la guerra civil de 1936, el régimen de control de cambios se reforzará por ambos gobiernos (18), para la venta del oro por el republicano (19) y para recabar todos los recursos por el de Burgos (20). Este último, con su «Ley Penal y Procesal de Delitos Monetarios», de 24 de noviembre de 1938, sancionará con rigor las contravenciones (21); otras disposiciones normativas posteriores (22), complementarán este régimen de control de cambios que va a permanecer vigente hasta el 10 de marzo de 1980 (23).

(18) Cfr. EGUIDAZU, *El control de cambios en la guerra civil*, en «Información Comercial Española», 521 (1977), p. 71 ss.

(19) Cfr. DEL ROSAL, Amparo, *El oro del Banco de España y la historia del Vira*, Madrid, 1976; VIÑAS MARTÍN, *El oro español en la guerra civil*, Madrid, 1976; EGUIDAZU, *La financiación exterior de la República en la guerra civil y el oro español en Moscú*, en «Información Comercial Española», 521 (enero 1977), p. 85 ss.

(20) Cfr. CANOSA, *Banca, moneda, crédito*, Madrid, 1939.

(21) Cfr. PÉREZ VICTORIA, *Los delitos monetarios y su reflejo en la contratación civil y mercantil*, en «Colegio Notarial de Barcelona» (1944), página 127 ss.; JIMÉNEZ ASENSO, *Delitos monetarios*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica» (Seix), VI (Barcelona, 1954), p. 725 ss.; CÍRCULO DE ESTUDIOS JURÍDICOS, *Proceso a la jurisdicción de delitos monetarios y a los Tribunales de Contrabando*, Madrid, 1970; BAJO FERNÁNDEZ, *Observaciones para una futura reforma de Ley de Delitos Monetarios*, en «Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales» (1977), p. 57 ss. El Decreto-Ley de 4 de enero de 1977 crea la «Audiencia Nacional» y los «Juzgados Centrales de Instrucción» dependientes de ella, que se ocupan del conocimiento de los delitos monetarios; también el R. D. L. 23 noviembre 1979 y la Resol. 26 noviembre 1979. Cfr. BAJO FERNÁNDEZ, *El desaparecido Juzgado de Delitos Monetarios. A propósito de la reforma de 4 de enero de 1977*, en «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública» (marzo-abril 1977), p. 370 ss., y *Derecho penal económico aplicado a la actividad empresarial*, Madrid, 1978, p. 425 ss.

(22) MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO, *Legislación sobre control de cambios*, Madrid, 1978.

(23) Cfr. VILLASANTE CEBRIÁN, *El control de divisas en España*, Madrid, 1943; UBIERNA, *Régimen legal español de la moneda extranjera*, 2.ª ed. Madrid, 1949; POLO, *Leyes mercantiles y económicas. III. Derecho monetario y de divisas*, Barcelona, 1956; CASES, *El régimen de control de cambios*, en «Las inversiones de capital extranjero en España», I (Madrid, 1960), p. 220 ss.; BONET CORREA, *La validez de los contratos afectados por el régimen de control de cambios*, en ANUARIO DE DERECHO CIVIL, XIII-1 (1960), p. 262, y *El cumplimiento de las obligaciones monetarias en el régimen de control de cambios*, en ANUARIO DE DERECHO CIVIL, XIV-1 (1961), p. 3 ss.; PECOURT, *El cumplimiento de las obligaciones pactadas en moneda extranjera y el con-*

Esta Ley de Delitos monetarios establece un sistema general prohibitivo en cuanto al manejo de la moneda extranjera, su importación y exportación, así como para los billetes y títulos de crédito, el oro amonedado o en pasta y los demás medios de pago extranjeros (24). En el año 1939 se crea el «Instituto Español de Moneda Extranjera», que ejercerá el monopolio de las divisas, al que habrán de venderse obligatoriamente a los seis días de poseerlas y concederá o denegará, caso por caso, la autorización para disponer de ellas. El Instituto, hasta el año 1973, centralizará la política interventora y ejecutiva (aunque delegará en ciertos Bancos privados solamente la operatividad), disolviéndose y traspasando sus funciones al «Banco de España» (25).

El sistema de control de cambios, en principio, estableció un cambio fijo de la peseta y un sistema de cuentas especiales, si bien pasó a otro de cambios múltiples según la naturaleza de las operaciones comerciales. En el año 1957 se unificaron los tipos de cambio y, en 1959, se devalúa la peseta con objeto de ajustarla al mercado exterior y liberalizar el sistema y poder entrar en los organismos internacionales («Fondo Monetario Internacional», «Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento» y «Corporación Financiera Internacional») (26). Con el Decreto-Ley de 27 de

---

rol de cambios (Comentario a la S. 6 abril 1963), en «Revista Española de Derecho Internacional», XVII-4 (1964), p. 589; BONET CORREA, *El control de cambios y las obligaciones monetarias*. Roma-Madrid, 1967, y *Negocios jurídicos en moneda extranjera y autorización administrativa*, en ANUARIO DE DERECHO CIVIL, XXIV-1 (1971), p. 149; RODRÍGUEZ SASTRE, *Las obligaciones en moneda extranjera. La doctrina de «Clean Hands»*. Madrid, 1968; LINDE DE CASTRO, *El control de cambios en España: evolución y situación actual*, en «Información Comercial Española», 456-457 (1971), p. 35; ALVAREZ PASTOR y EGUIDAZU, *Control de cambios. El régimen jurídico de las transacciones con el extranjero*. Madrid, 1975, y 2.ª ed. Madrid, 1977; RUILOBA, *Aspectos teóricos del control de cambios en el Derecho Internacional Privado*, en «Anuario de Derecho Internacional», II (1976), p. 85; LUCAS FERNÁNDEZ, *La contratación en España por extranjeros*, 5.ª ed. Madrid, 1976; MARTÍN MATEO, *Moneda*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica» (Seix), XVI (Barcelona, 1978), p. 584 ss.; CABRILLO y SEGURA, *Dinero y libertad económica. Una crítica al control de cambios en España*. Madrid, 1979.

(24) Cfr. NEGRÉ VILLAVECCHIA, *¿Son divisas los billetes de Banco extranjero?*, en «Información Comercial Española», 357 (1963), p. 131; ARAGÓN, *Moneda extranjera: créditos documentarios, compraventa de billetes y divisas. Casos prácticos para operar con el exterior*. Valencia, 1969.

(25) Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, *Problemas jurídico-administrativos del control de divisas en la nueva Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca*, en «Revista de Administración Pública», 38 (1962), p. 381; ABELLA POBLET, *Reorganización de los órganos receptores del control de divisas: extinción del IEME y del OCYPE*, en «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública», 108 (1973), p. 1281 ss.

(26) España se adhiere a los Convenios del «Fondo Monetario Internacional» y del «Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento» por Decreto-Ley de 4 de julio de 1958 y aumenta su cuota por Decreto-Ley de 13 julio 1960, 11 diciembre 1970 y Ley 9 enero 1978. La adhesión a la Corporación Financiera Internacional es por Decreto-Ley 10 marzo 1960. Cfr. CALVILLO, *Quince años de préstamos y deudas con el Banco Mundial*, en «Información Comercial Española», 545 (enero 1979), p. 44 ss.

julio de 1959, se inicia la apertura al capital extranjero para sus inversiones en nuestro país, que se ampliará su régimen jurídico por el Decreto de 31 de octubre de 1974 con un nuevo «Texto refundido de las disposiciones legislativas sobre inversiones extranjeras en España» (27).

Con la Orden Ministerial de 19 de octubre de 1971, se refuerza el control de las relaciones financieras con el exterior en cuanto a los depósitos de la banca privada en pesetas convertibles, obligándole a mantener reservas con la prohibición de pagar intereses sobre sus depósitos con objeto de frenar los movimientos especulativos de capital ante la crisis inflacionista e invasión del dólar (28). La Orden de 16 de marzo de 1973 trata de controlar, todavía más, las cuentas extranjeras en pesetas (29) y establece el doble sistema de las llamadas «Cuentas A y B» (Circular 287, de 23 de marzo de 1973).

A partir del 22 de enero de 1974, el Gobierno español comunicará al «Fondo Monetario Internacional» la libre flotación de cambio de la peseta, aunque indicativamente continuará manteniendo su relación con el dólar (30).

(27) Cfr. BONET CORREA, *El régimen jurídico español de las inversiones de capital extranjero*, en ANUARIO DE DERECHO CIVIL, XXVII-4 (1974), p. 972, con referencias a la legislación y doctrina anteriores; GARCÉS, *Régimen jurídico de las inversiones extranjeras en España*. Barcelona, 1975; LUCAS FERNÁNDEZ, *Inversiones extranjeras en España*. Madrid, 1975; AZNAR, *Las inversiones extranjeras en España. Su régimen jurídico*. Madrid, 1976; DÍE LAMANA, *Problemas notariales de las inversiones extranjeras*, en «Revista de Derecho Notarial», 97-98 (julio-diciembre 1978), p. 311; MULLERAT, *La adquisición de bienes inmuebles por extranjeros en España. Especial consideración de las normas de control de cambios*, en «Revista de Derecho Privado» (abril 1979), p. 318 ss.; HERVÁS, *El control de las inversiones extranjeras en España*. Madrid, 1980; FERNÁNDEZ FLORES, *Inversiones extranjeras y valores mobiliarios*. Madrid, 1980.

(28) Cfr. *Fin del dólar oro*, en «Banca Española», 19 (1971), p. 10; TREVES, *La crisi monetaria del 1971 e il diritto internazionale*, en Rivista trimestrale di diritto pubblico (1972), p. 1366; ZEHTNER, *Die Suspendierung der Goldkonvertibilität des Dollars*. Wien, 1973.

(29) Cfr. GIL MENDOZA, *Cuentas extranjeras, inversiones y transferencias: precisión de conceptos*, en «Revista de Derecho Notarial», 55 (1967), p. 205; LUCAS FERNÁNDEZ, *Cuentas corrientes a favor de residentes en el extranjero*, en «Revista de Derecho Privado» (octubre 1973), p. 807 ss.; CONSEJO SUPERIOR BANCARIO, *Transferencias normalizadas en cuentas extranjeras en pesetas*. Madrid, 1975; JOSWIG, *Bankkonten in Spanien*, en «Monatszeitschrift der Deutschen Handelskammer für Spanien», 10 (1979), p. 3.

(30) Nota del Banco de España de 9 de febrero de 1976, por la que se comunica la decisión oficial de «modificar el cambio de intervención de la peseta en el mercado de divisas, fijando dicho cambio en 66,54 pesetas por dólar USA para comprador y 66,60 pesetas para vendedor», por lo que la peseta se devalúa alrededor de un 11 por 100. Igualmente, el Gobierno, el 12 de julio de 1977, modifica el tipo de cambio de la peseta de 69,89 y 70,09 (comprador-vendedor) a 87,07 y 87,33, lo que supone otra devaluación del 19,9 por 100 frente al dólar USA; cfr. ALCAIDE, *Evolución de la cotización de la peseta en relación al dólar*, en el diario «Informaciones» del 12 de

Una medida de liberación para concurrir en el mercado de libre cambio internacional es la admisión y establecimiento de la banca extranjera en España por el Real Decreto 1.388, de 23 de junio de 1978, si bien, hasta ahora, acogida con limitaciones muy concretas y en base al principio de reciprocidad (31). Con esta medida se viene a repercutir en la competitividad del mercado del dinero y la reglamentación bancaria española (32) se verá constreñida a adoptar criterios y técnicas más evolucionadas y adecuadas con la banca internacional, con la que habrá de relacionarse con mayor intensidad. Hay que añadir, la progresiva intensificación de las inversiones españolas en el exterior, cuya nueva normativa, por el Real Decreto 2.236, de 14 de septiembre de 1979, completa nuestras relaciones financieras internacionales (33).

Un paso más hacia la flexibilización y normalización del sistema de control de cambios es la Orden Ministerial de 14 de septiembre de 1979, que liberaliza las llamadas «operaciones invisibles corrientes» (34) (Circular 14/1979 de la Dirección General de Transacciones Exteriores). La «Ley Penal y Procesal de Delitos Monetarios» de 1939 queda derogada por la Ley 40, de 10 de diciembre de 1979, al establecerse un nuevo «Régimen Jurídico del Control de Cambios». Sin embargo, como ya se ha criticado desde una posición

---

julio de 1977, p. 11; GIBAJA, *Devaluación de 13 de julio de 1977. Contabilidad y fiscalidad*, en «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública», 139 (1979), p. 127 ss.

(31) Cfr. SEBASTIÁN DE ERICE, *Nuevo Decreto sobre establecimiento de la Banca extranjera*, en «Información Comercial Española», 545 (enero 1979), p. 38; FERNÁNDEZ DURÁN, *La segunda entrada de la Banca extranjera en España*, en «Información Comercial Española», 545 (enero 1979), p. 9; ALVAREZ PASTOR y EGUIDAZU, *La Banca extranjera en España*, en «Información Comercial Española», 545 (enero 1979), p. 25; FERNÁNDEZ ROZAS, *Le nouvelle réglementation de la banque étrangère en Espagne*, en «Droit et Pratique du Commerce International» (París, 1979), p. 363 ss.; FRÜHBECK, *La admisión de la Banca extranjera en España*, en «Revista General de Derecho», 416 (1979), p. 559 ss.

(32) Cfr. LÓPEZ-ROA, *Hacia una nueva política financiera española. La liberalización del sistema bancario*, en «Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto», XXXIV-106 (1979), p. 145 ss.; PÉREZ DE ARMIÑÁN, *Legislación bancaria española*, 3.<sup>a</sup> ed. Madrid, 1980.

(33) «B. O. E.» del 26 de septiembre de 1979. Anteriormente, cfr. CUADRADO ROURA, *Economía y política, de las inversiones españolas en el exterior*, en «Revista Española de Economía», 3 (1973), p. 59; CÁMARA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE BARCELONA, *Las inversiones españolas en el exterior*. Barcelona, 1973; ABELLA POBLET, *Las inversiones españolas en el extranjero: apertura de nuevos cauces legales*, en «Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública», 108 (1973), p. 1269; CREMADES, *El régimen jurídico y fiscal de las inversiones españolas en Francia*. Madrid, 1974; MINISTERIO DE COMERCIO, *Las inversiones españolas en el extranjero*. Madrid, 1976; SÁNCHEZ MUÑOZ, M., *Inversiones en el exterior con fines comerciales*, en «Información Comercial Española», 555 (1979), p. 77, y *Nuestras inversiones en el exterior*, en «Coyuntura Financiera», 72 (1980), p. 23.

(34) Cfr. BOND, Mariane E., *The World Trade Modell: Invisibles*. en «Staff Papers», 26-2 (1979), p. 257 ss. V. la «Circular interna de la Dirección General de Transacciones Exteriores sobre soluciones a las consultas presentadas por los Bancos sobre la Circular 14/1979».

liberal (35), esta Ley viene a continuar el mismo régimen de monopolio estatal sobre la moneda extranjera y demás medios de cambio y de pago hacia el exterior o del exterior de nuestro ámbito nacional.

Aunque esta Ley pretenda presentarse con un tono de disposiciones facultativas o dentro de un marco general permisivo (36) («podrá prohibir», según su texto), frente al carácter imperativo absoluto de la antecedente Ley Penal de Delitos Monetarios, en realidad va a mantener el anterior carácter interventor y prohibitivo, puesto que quedan sometidos «todos» los actos, negocios, transacciones y operaciones (Artículo Primero) y, también, prohíbe, somete a autorización previa, verificación o declaración, así como, en general, a cualquier tipo de control administrativo (Artículo Segundo, Dos).

Efectivamente, la regla general todavía sigue siendo el alcance prohibitivo total de la normativa anterior con la excepción de la liberalización para las operaciones invisibles corrientes (Circular 14/1979). Así, por Real Decreto 422, de 7 de marzo de 1980, se prorroga, si bien con carácter provisional, la ordenación anterior a derogar (37); a este respecto, el Artículo Primero dispone: «En el ejercicio de las facultades encomendadas al Gobierno por el Artículo segundo de la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre el «Régimen Jurídico del Control de Cambios», se declaran prohibidas, sometidas a autorización previa, verificación o declaración de las mismas operaciones que están sujetas a esta forma de control por las normas de control de cambios vigentes a la fecha de este Decreto». Y, el Artículo Segundo, añade: «El presente Real Decreto entrará en vigor al mismo tiempo que la Ley 40/1979, de 10 de diciembre».

La nueva Ley sobre el régimen jurídico de control de cambios consta de cuatro capítulos: el primero, establece el «régimen general de control de cambios»; el segundo, sanciona los «delitos

---

(35) CABRILLO y SEGURA, *Dinero y libertad económica. Una crítica al control de cambios en España*. Madrid, 1979.

(36) En este sentido, SOUVIRÓN, *Notas sobre una futura normativa de control de cambios*, en «Información Comercial Española», 556 (1979), p. 114.

(37) Ante una normativa que se presenta tan maniobrera y contradictoria, por ser provisional y reformada al mismo tiempo, va a ocasionar graves cuestiones interpretativas y, en definitiva, los particulares quedan al arbitrio exclusivo de los ejecutivos de la Administración con grave detrimento de sus derechos e intereses, contrapuestos a unos indefinidos «intereses sociales» (artículo 7, 4) en «defensa de la economía nacional» (Preámbulo II del Proyecto de Ley). También es una razón poco convincente la justificación política expresada en este Real Decreto 422, el que «la necesidad de que la Reglamentación de Cambios que en breve se dicte en cumplimiento de la citada Ley sea objeto de cuidadosa consideración por parte de la Administración y de los correspondientes órganos consultivos para su oportuna aprobación por el Gobierno, sin que por otra parte ello repercuta en la adecuada transición al sistema establecido por la Ley 40/1979, ha previsto, en tanto no se promulgue la citada Reglamentación, determinar con carácter general las operaciones sometidas a intervención».

monetarios»; el tercero, determina las «infracciones administrativas» y; el cuarto, se refiere a la «inspección e investigación» que ejercerán los funcionarios de la Administración respecto a las actividades que puedan dar lugar a una infracción de la Ley

En cuanto al «régimen general de control de cambios», el Artículo Primero de la Ley establece su ámbito de aplicación personal y material, al someter bajo su jurisdicción los actos, negocios, transacciones y operaciones de toda índole entre residentes y no residentes (personas físicas y jurídicas) (38) que supongan, o de cuyo cumplimiento se deriven o puedan derivarse, cobros o pagos exteriores. En el Artículo Segundo, especifica las modalidades de control que ejercerá la Administración económica del Estado al «poder prohibir» (de modo general o particular), al someter a una «autorización previa» al tener que hacer una «verificación» o una «declaración» y, en general, el recurrir a «cualquier tipo de control administrativo».

Estas modalidades de control, tan amplias como variadas, tanto constitutivas como meramente declarativas, previa, durante o posteriormente al acto o negocio realizado por las partes, también se ejercen sobre la amplia y total gama de bienes, títulos y derechos; así, los actos de adquisición y disposición realizados sobre bienes o derechos (muebles o inmuebles, acciones, obligaciones, cuotas representativas, participaciones o cualquier otro título mobiliario) poseídos en el extranjero y los mismos actos referentes a bienes o derechos poseídos en España (en sociedades o empresas aquí domiciliadas), cuando el adquirente o disponente sea un no residente; también quedan comprendidos en la Ley, los actos y negocios por los que un residente resulte o puede resultar acreedor o deudor de un no residente y los actos de disposición realizados sobre los derechos y obligaciones de aquéllos; además los actos o negocios en virtud de los cuales un residente constituya o adquiera o disponga de haberes en divisas, o un no resi-

---

(38) Según el Artículo cuarto: «Uno: son residentes, a los efectos de la presente Ley, las personas físicas domiciliadas en territorio español o que residan principalmente en España, y las personas jurídicas con domicilio social en España. Las personas físicas de nacionalidad española que residan en el extranjero tendrán la consideración de residentes respecto al patrimonio constituido en España con anterioridad a su toma de residencia en el extranjero, y a las rentas procedentes del mismo». «Dos. Son no residentes las personas físicas domiciliadas en territorio extranjero o que tengan allí su residencia principal y las personas jurídicas con domicilio social en el extranjero. Las personas físicas de nacionalidad española que residan en España tendrán la consideración de no residentes respecto al patrimonio constituido fuera de España, durante su residencia en el extranjero». «Tres. La cualidad de residentes o no residentes de los establecimientos y sucursales de las personas jurídicas españolas en el extranjero, y de las personas jurídicas extranjeras en España, se determinará reglamentariamente». «Cuarto. La residencia o no residencia se acreditará en la forma que reglamentariamente se establezca», cfr. ESPINAR, *El concepto de residencia habitual en el sistema español de Derecho internacional privado*, en «Revista de Derecho Privado» (enero 1980), p. 3 ss.

dente constituya, adquiera o disponga de haberes en pesetas (cuentas abiertas en Bancos, en entidades o sociedades de ahorro o capitalización); igualmente quedan sometidos los actos de cobro y pago entre residentes y no residentes, la importación y exportación de oro amonedado o en barras o billetes de Banco, medios de pago de cualquier clase y, en general, títulos representativos de derechos, estén cifrados en pesetas o en moneda extranjera (artículo tercero). En cuando al ámbito material de aplicación de la Ley en el espacio, queda sometida la tenencia en territorio español por parte de residentes y no residentes de medios de pago de cualquier clase y, en general, de títulos representativos de derechos cifrados en moneda extranjera o en pesetas por parte de los no residentes, así como la tenencia en el extranjero, por parte de residentes, de cualquiera de tales medios de pago y títulos y la venta a través del mercado español de divisas de aquellas que los residentes posean o adquieran (Artículo Cuarto). Para la tramitación de las operaciones reguladas por esta Ley ante la Administración y poder obtener una autorización, así como cualquier tipo de control administrativo, ésta puede valerse de entidades colaboradoras, como son los institutos de crédito y Bancos operantes en España; estas entidades autorizadas quedan sujetas al deber de colaboración con los organismos encargados del control de cambios y de la vigilancia de los delitos monetarios (39). (Artículo Quinto de la Ley).

En cuanto a los «delitos monetarios», el Artículo Sexto sanciona que: «Cometen delito monetario en perjuicio de la economía nacional (40) los que contravinieren el sistema legal de con-

---

(39) Cfr. CASES, *Contrabando: las monedas de oro y sus reproducciones son género de lícito comercio*, en «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública» (septiembre-diciembre 1977), p. 1375 ss. Las entidades colaboradoras que incumplan este deber podrán considerarse incurso en los artículos 56 y 57 de la Ley de Ordenación Bancaria, con independencia de la suspensión o revocación de la autorización referida. Además, según el artículo octavo, «los administradores, directivos o empleados de las entidades autorizadas referidas en el artículo quinto que por negligencia en el ejercicio de sus funciones, apreciada por los Tribunales, hayan facilitado la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo sexto serán castigados con multa de hasta dos millones de pesetas». También el artículo once decide que: «Uno. Serán sancionados con multa de hasta un millón de pesetas, como autores de una «infracción administrativa», los administradores, directivos o empleados de las entidades autorizadas referidas en el artículo quinto, que, por actos u omisiones negligentes en el ejercicio de sus funciones, hayan facilitado la comisión de alguna infracción administrativa de las contenidas en esta Ley. Esta sanción será siempre inferior a la que corresponda a la infracción principal. Dos. En estos supuestos podrá acordarse además por la autoridad competente para ello la suspensión o revocación de la autorización prevista en el artículo quinto».

(40) Cfr. RUIZ VADILLO, *Algunas consideraciones sobre la lucha contra los atentados a la economía nacional*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 3 (1979), pág. 191.

trol de cambios (41) mediante cualquiera de los actos u omisiones siguientes, siempre que su cuantía exceda de dos millones de pesetas: A) Los que sin haber obtenido la autorización previa o habiéndola obtenido mediante la comisión de un delito: Primero. Exportaren moneda metálica o billetes de Banco españoles o extranjeros, o cualquier medio de pago o instrumentos de giro o de crédito, estén cifrados en pesetas o en moneda extranjera. Segundo. Importaren moneda metálica española, billetes del Banco de España o cualquier medio de pago o instrumentos de giro o crédito cifrados en pesetas. Tercero. Los residentes que constituyesen, o adquiriesen a título oneroso, en el extranjero, bienes o derechos de contenido patrimonial o crediticio. Cuarto. Los que en territorio español, eludiendo el control de cambios aceptaren cualquier pago, entrega o cesión de pesetas de un no residente, o por su cuenta, o los realizaren en su favor o por su cuenta. B) Los residentes que no pusieren a la venta, a través del mercado español autorizado y dentro de los quince días siguientes a su disponibilidad, las divisas que posean. C) El que obtuviere divisas mediante alegación de causa falsa, o por cualquier otra forma ilícita. D) El que destinare divisas lícitamente adquiridas a fin distinto del autorizado».

Resulta, pues, que los actos realizados contra Ley («los que contravinieren el sistema legal de control de cambios»), como son los que no han obtenido la previa autorización correspondiente o, bien, obteniéndola realizan simulación o fraude (alegación de causa falsa) o «destinar a fin distinto»), se sancionan, tan sólo, con la ilicitud constitutiva de un «delito monetario» si alcanza la suma o cuantía monetaria que exceda de dos millones de pesetas, pero no con la nulidad del acto, ya que, de acuerdo con el artículo 6.3 del Código civil, «los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto para el caso de contravención»; el «efecto distinto» que aquí se establece como sanción, se recoge en el Artículo Séptimo, al constituir delito monetario castigado: «Primero. Con la pena de presidio mayor y multa del tanto al décuplo de la cuantía del delito, cuando exceda de cincuenta millones de pesetas. Segundo. Con la pena de presidio menor y multa del tanto al quíntuplo cuando exceda de diez millones de pesetas y no pase de cincuenta millones de pesetas. Tercero. Con la pena de arresto mayor y multa del tanto al triplo cuando exceda de cinco millones de pesetas y no pase de diez millones de pesetas. Cuarto. Con la pena de multa de tanto al duplo, cuando exceda de dos millones de pesetas y no pase de cinco millones de pesetas».

---

(41) Cfr. CASES, *Delitos monetarios: la ausencia de voluntariedad determina la inculpabilidad*, en «Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública» (septiembre-diciembre 1977), p. 1383 ss.; ALVAREZ PASTOR, *El control de cambios y los delitos monetarios en España*, en «Información Comercial Española», 556 (1979), p. 121 ss.

Esta Ley, como la anterior, concede un amplio margen al arbitrio judicial, tanto para la graduación de las penas (máximas y mínimas) como para calibrar «la trascendencia económica del hecho para los intereses sociales», las especiales circunstancias, la personalidad del culpable o cuando se produzca la repatriación del capital. Además, el Código penal se aplicará con carácter supletorio (Artículo Séptimo).

La «Ley del Régimen Jurídico del Control de Cambios», aunque se trata de una norma exclusivamente de ámbito nacional, comporta una cierta extraterritorialidad, al establecer su Artículo Noveno que: «Los Tribunales españoles serán competentes para el conocimiento de los delitos establecidos en el Artículo Sexto de la presente Ley, cualquiera que fuere el lugar donde hubieran sido ejecutados los hechos». Es que, al ser España un país miembro de las Naciones Unidas y haber aceptado los Acuerdos del «Bretton Woods», donde se reconoce el respeto mutuo a los regímenes de control de cambios de los demás países miembros (Artículo VIII, 2 (b), si el acto o negocio ha de ejecutarse en nuestro país, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 10.10 del Código civil, en cuanto norma de Derecho internacional privado, según se analizará en concreto en el capítulo final de este estudio (42).

En cuanto al procedimiento, esta Ley dispone que conocerán los hechos y casos ocurridos los Jueces y Tribunales españoles de la jurisdicción penal competente que aplicarán los procedimientos de los delitos monetarios que regula la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Real Decreto-Ley 1, de 4 de enero de 1977 (42 bis).

---

(42) Este criterio lo acepta el Tribunal Supremo alemán: Bundesgerichtshof. Urteil vom 8.3. 1979. VII ZR 48/78, cfr. RJW/AWD-Recht der Internationalen Wirtschaft, 6 (juni. 1979), p. 419 ss.

(42 bis) Según el artículo noveno, cuarto, se dispone: a) En todo caso, los Jueces y Tribunales de la jurisdicción penal competente para conocer de los delitos de esta Ley podrán requerir el conocimiento de cualquier expediente que se esté instruyendo por la Administración por hechos sancionados en esta Ley, de oficio o por denuncia, y la Administración tendrá la obligación de remitir las actuaciones, sin que quepa el planteamiento de conflicto jurisdiccional. Igual obligación de remisión tendrá la Administración cuando, con motivo del conocimiento de un expediente administrativo en materia de control de cambios apreciase indicios de que el hecho puede ser constitutivo de delito sancionado en el artículo sexto de esta Ley. b) Mientras estuviera conociendo de un hecho la autoridad judicial, la Administración se abstendrá de toda su acción sancionadora en relación con las conductas origen del mismo. La actividad sancionadora de la Administración, en virtud de las infracciones administrativas previstas en esta Ley, sólo podrán iniciarse o continuarse cuando el proceso penal termine por sentencia absolutoria u otra resolución que le ponga fin, provisional o definitivamente, sin declaración de responsabilidad penal, siempre que estén basadas en motivo que no sea la inexistencia del hecho, la declaración expresa de no haber participado en él el acusado o la excepción de responsabilidad penal del mismo

En cuanto a la responsabilidad civil que determine la sentencia, de acuerdo con el artículo 142 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se sigue lo dispuesto en el artículo 104 del Código penal, donde se concreta que «la indemnización de perjuicios materiales y morales comprenderá no sólo los que se hubieren causado al agraviado, sino también los que se hubieren irrogado, por razón del delito, a su familia o a un tercero. Los Tribunales regularán el importe de esta indemnización en los términos prevenidos para la reparación del daño en el artículo precedente.

La novedad que introduce esta Ley del régimen jurídico del control de cambios es la diversificación y graduación de sus sanciones, puesto que, junto a los delitos monetarios, exclusivos en la normativa anterior, ahora se añaden unas «infracciones administrativas». La Administración económica del Estado se ha dado cuenta de que, en otras circunstancias no bélicas o postbélicas, distintas a las que inspiraron la Ley Penal y Procesal de Delitos Monetarios de 1938, la sanción exclusiva como delito para toda contravención era inapropiada y excesiva en cuanto a toda una gama de hechos y relaciones sobre las divisas o los títulos que comportan transacciones monetarias con el exterior. A mi juicio, únicamente las infracciones administrativas deberían de componer el sistema punitivo de un régimen actual de control de cambios, máxime cuando nuestros principios constitucionales están basados en un Estado de Derecho en el que el ciudadano tiene la máxima libertad para el manejo de su patrimonio dentro de una economía de mercado y, además, cuando aspira a integrarse en la Comunidad Económica Europea, donde una de sus exigencias y derechos es el de la libre circulación de bienes y capitales.

Las infracciones administrativas con que sanciona la Ley vigente se establecen en el Artículo diez, donde se gradúan en «graves» y «leves». A este respecto, se dispone: «Uno. Constituye infracción administrativa grave en materia de control de cambios: a) Las conductas previstas en el Artículo sexto de esta Ley, cuando su cuantía supera las 20.000 pesetas sin exceder de dos millones. b) Cualquier otro acto de los previstos en el Artículo segundo de esta Ley y no tipificado en su Artículo sexto, cuando se haya ejecutado sin la autorización administrativa prescrita expresamente en las normas de control de cambios o con ella, si hubiese sido obtenida ilícitamente». «Dos. Constituye infracción administrativa leve toda acción u omisión realizada con incumplimiento de las normas reguladoras del control de cambios y no constitutiva de delito o infracción grave». «Tres. Las infracciones graves serán sancionadas con multa de la mitad al tanto del contenido económico del acto ejecutado, sin que en ningún caso la sanción pueda ser inferior a diez mil pesetas. Las infracciones leves serán

---

Sin embargo, en estos dos últimos supuestos la Administración podrá sancionar las infracciones administrativas relacionadas con el hecho y cometidas por tercero no sujeto al procedimiento penal».

castigadas con multa en cuantía no inferior a diez mil pesetas y que no exceda de la mitad del contenido económico». «Cuatro. Como sanción accesoria podrá acordarse el comiso de la moneda española, divisas, objetos y cualquier otro de los elementos por cuyo medio se cometan las infracciones previstas en este capítulo» (43). «Cinco. La sanción se graduará teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en los hechos y en las personas responsables de los mismos, debiendo tomarse en consideración, en su caso, la repatriación del capital».

Mientras que para los delitos monetarios son competentes los «Juzgados Centrales de Instrucción» dependientes de la «Audiencia Nacional», corresponde a la Administración del Estado, según el Artículo doce, el conocimiento de las infracciones previstas en el Artículo diez de esta Ley, a través de los órganos que tengan atribuida la competencia sustantiva específica para la regulación y vigilancia del control de cambios con el exterior.

Para la imposición de las sanciones administrativas se aplicará el procedimiento sancionador regulado por el Capítulo II del Título IV de la Ley de Procedimiento Administrativo. La sanción que en su caso corresponda se impondrá mediante resolución de: a) El Consejo de Ministros, si la sanción es superior a diez millones de pesetas. b) El Ministro o Secretario de Estado según se expresa en el número uno, si la sanción es superior a cinco millones de pesetas y no exceda de diez. c) Los Directores Generales en las sanciones que no excedan de diez millones de pesetas.

Las resoluciones que se dicten por los órganos a que se refiere el número tres del Artículo anterior—dispone el Artículo trece—serán susceptibles de recurso de acuerdo con lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo y en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Las infracciones administrativas previstas en la presente Ley prescriben a los tres años y las sanciones correspondientes impuestas en virtud de resolución firme, a los cuatro años.

Según el Artículo catorce de la Ley, cabe que un infractor pueda reconocer ante la Administración, en el curso del procedimiento sancionador y, en todo caso, antes de que se formule propuesta de resolución, su responsabilidad por una infracción administrativa de control de cambios cuya cuantía no exceda de veinte millones de pesetas, por lo que se podrá solicitar de la Administración que interrumpa la tramitación del expediente ordinario, siempre que concurran las siguientes circunstancias: a) Que el responsable ponga de manifiesto ante la Administración los antecedentes que permitan el total esclarecimiento de los hechos. b) Que no sea reincidente. c) Que el daño causado sea debidamente reparado a juicio de la Administración (44).

(43) Cfr. MANZANARES, *La pena de comiso*, en «Revista de Estudios Penitenciarios», 216-219 (1977), p. 7 ss.

(44) El apartado «dos» de este artículo 14 añade que, «constatada la concurrencia de las circunstancias expuestas en el número anterior, el ins-

Otro aspecto procesal es el que se constata en el Artículo quince, donde «la Administración podrá acordar, durante la tramitación de un procedimiento administrativo relativo a una presunta infracción en materia de control de cambios, que se constituya garantía suficiente para asegurar las responsabilidades que, en su caso, pudieran derivarse». «El importe de la moneda española o divisas intervenidas podrá aplicarse, en su caso, a la constitución de la garantía mencionada en el Artículo anterior».

La nueva legislación sobre el régimen jurídico del control de cambios dedica un Capítulo IV a la «inspección e investigación» que ejercerá la Administración pública con sus órganos competentes a fin de comprobar cuantas situaciones y actividades pudieran dar lugar a su infracción (Artículo dieciséis). Para llevar a cabo esta finalidad también se crea una «Comisión de Vigilancia de las Infracciones del Control de Cambios» con sus órganos correspondientes para desarrollar las actividades de investigación y prevención de los delitos monetarios y las infracciones administrativas y se coordinará con otros organismos de la Administración para que puedan colaborar a estos fines.

Los órganos competentes de la Administración, así como los dependientes de la Comisión de Vigilancia citada (45), llevarán a cabo, a petición de los órganos judiciales, de otros órganos de la Administración, o por propia iniciativa, actuaciones de investigación cerca de los particulares que directa o indirectamente conduzcan al esclarecimiento de los hechos que pudieran ser constitutivos de delito o infracción administrativa o prevención de los mismos (Artículo diecisiete).

---

tractor acordará la interrupción del expediente ordinario y elevará al órgano competente propuesta de resolución para la imposición de la multa, cuyo importe no podrá superar el 50 por 100 de la cuantía de la infracción. El órgano competente resolverá en el plazo de treinta días sobre la imposición de la multa o la prosecución del expediente ordinario». Y el apartado «tres» añade: «A estos efectos la Administración valorará las circunstancias previstas en el número cinco del artículo diez de esta Ley y tendrá especial consideración que el interesado haya puesto de manifiesto la infracción espontáneamente ante la misma con anterioridad a cualquier actuación administrativa, comunicación o denuncia relacionada con aquélla».

(45) Según el artículo 18, «el personal encargado de realizar las actuaciones referidas en el artículo anterior podrá, en el ejercicio de sus funciones, tener acceso a los establecimientos o lugares en que las personas físicas o jurídicas sometidas a investigación desarrollan actividades que pudieran ser constitutivas de delito monetario, con el fin de practicar registros y examinar toda clase de documentación que pudiera estar relacionada con los hechos». «Para la entrada en cualquier lugar cerrado serán de aplicación las reglas a este respecto contenidas en el artículo VIII del libro II de la Ley de Enjuiciamiento Criminal». «Reglamentariamente se dispondrá el procedimiento para realizar dichas actuaciones de investigación de forma que su eficacia no se logre en perjuicio de la igualdad y de los derechos de la persona». Por último, el artículo 19 dispone que, «si efectuada por la Administración la correspondiente investigación se concluyeran de la misma indicios de la comisión de alguno de los delitos a que se re-

### 3. El sistema monetario vigente

El ordenamiento monetario español, que tiene como unidad de medida básica la «peseta», entra en su tercer período histórico a partir de la Ley 10, de 12 de marzo de 1975.

Mientras que el primer período de creación de la peseta, por el Real Decreto de 19 de octubre de 1868 —según queda visto— se basó en un sistema monetario bimetalista oro-plata, el segundo, a partir de las Leyes de 20 de enero y 9 de noviembre de 1939, por las que se priva de curso legal a las monedas de plata y se impone el curso forzoso de los billetes del Banco de España, se inaugura un nuevo sistema monetario fundamentalmente fiduciario, si bien, una vez que se han recuperado los fondos oro y plata (46), las sucesivas disposiciones normativas (Ley de 18 noviembre 1946, Decretos-Ley de 4 julio 1958 y 19 noviembre 1967) vuelven a establecer la paridad de la peseta en base a un sistema monetario cuasi-metálico, por serlo «valor oro» y «valor dólar-oro». Si bien el sistema monetario bimetalista del primer período se basa en un incipiente nominalismo legalista, en el que todavía el criterio metalista predomina en los ambientes financiero y bancario, en el segundo período del sistema monetario fiduciario, se consagra totalmente y de una manera efectiva el principio nominalista del dinero, aunque sólo sea referido a la única modalidad de moneda circulante, los «billetes del Banco de España» (47).

La Ley 10, de 12 de marzo de 1975, aunque establecida fundamentalmente, para la regulación de la moneda metálica fraccionaria, implanta el nuevo sistema monetario vigente, que se irá complementando con otras normas sobre los planes de acuñación respecto a la cifra máxima de circulación que se concreta anualmente (48).

---

fiere esta Ley, el organismo competente lo pondrá en conocimiento de la autoridad judicial, a la que se remitirán cuantas actuaciones se hubieran practicado».

(46) Cfr. MATEU LLOPIS, *La moneda española*. Barcelona, 1946; SÁNCHEZ PEDREÑO, *El análisis monetario en España*. Madrid, 1960-1961.

(47) Por la Ley de 9 de noviembre de 1939 y la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 (art. 1.º, c), se admite el principio nominalista, aunque solamente resulte de un modo implícito para el papel-moneda, cuando se dispone que: «Los billetes del Banco de España son, preceptivamente, medio legal de pago con pleno poder liberatorio», cfr. *Billetes de Banco*, en «Diccionario de Derecho Privado», I (Barcelona-Madrid, 1950), p. 685; ROBLES, *Billete de Banco*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica» (Seix), III (Barcelona, 1951), p. 418; MARTÍN MATEO, *Moneda*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica» (Seix), (Barcelona, 1978), p. 584.

(48) Así, las Leyes de 19 y 30 de diciembre de 1975 y los Decretos 3.477, 3.478, 3.479 y 3.480 de 19 de diciembre de 1975; la Orden de 24 de enero de 1976, el Decreto de 12 de noviembre de 1976; la Ley de 19 de enero de 1978 y el Decreto de 10 de febrero de 1978; la Ley de 19 de julio de 1979, el Real Decreto de 19 de octubre de 1979 y la Ley de 29 de diciembre de 1979, cfr. *Se acuñarán monedas por valor de once mil millones de pesetas*, en el diario «ABC» de 4 noviembre 1979, p. 40.

Esta Ley, que surge del cambio de régimen político a una monarquía consolidada, paradójicamente ya no se expresa como las anteriores, que se referían a la tradición histórica recogida en el Fuero Viejo (Ley 1, Tít. 1, Lib. 1) y continuada por la Constitución de 1876 (art. 54) y la Ley de 20 de enero de 1939, donde «la acuñación era una prerrogativa de la Corona y pertenece al señorío del Rey», sino que, ahora, en el artículo 1.º, se mantiene que: «La acuñación de la moneda es potestad exclusiva del Estado y se ejercerá de acuerdo con lo que se dispone en la presente Ley». De este modo, se prevé ya y se va a coincidir con lo establecido por la Constitución española de 1978, en su artículo 149, 1, 11, según el cual, «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias»: «11. Sistema monetario, divisas, cambio, convertibilidad bases de la ordenación del crédito, banca y seguros». Con esta Ley de 1975, en su artículo 2, se vuelve a confirmar que «la unidad en el sistema monetario español es la peseta, que equivale a cien céntimos» y sus monedas metálicas se compondrán con valores de cincuenta céntimos, una, dos, cinco, diez, veinticinco, cincuenta y cien pesetas.

Esta Ley faculta al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda (art. 4), dentro de los límites señalados por las leyes aprobatorias de los «Presupuestos generales del Estado», para establecer el límite máximo que podrá alcanzar la circulación de moneda metálica (art. 3) y pueda acordarse su emisión y acuñación, así como su aleación (49), peso, forma y dimensiones, además de las leyendas y motivos de su anverso y reverso. Las monedas se acuñarán por cuenta del Estado (art. 5) y se entregarán al Banco de España (art. 6), pudiendo el Gobierno, al acordar la emisión de cada especie de moneda, el disponer la retirada de la circulación de las otras monedas (art. 7); por último, la «Disposición final» deroga las disposiciones que se opongan a la presente Ley en las materias relativas a la misma, si bien, su «Disposición transitoria» permite que «continúen en circulación con el poder liberatorio que tengan legalmente reconocido las monedas que componen el sistema monetario actual».

El sistema monetario español, pues, queda compuesto por este conjunto de normas sobre la moneda metálica fraccionaria y por las que se refieren al papel-moneda, o billetes del Banco de España, según se dispone por la «Ley de Ordenación Bancaria», de 31 de diciembre de 1946; para esta Ley, el Estado confiere al Banco de España la emisión y los límites que podrá alcanzar, mediante una norma (art. 1), cuyos pormenores estatuye el Reglamento de

---

(49) El Decreto de 19 de diciembre de 1975, que dispone las normas concretas para la emisión y acuñación del nuevo sistema de moneda metálica, establece que su aleación sea de cobre-níquel en un 25 por 100 y de níquel-aluminio.

dicho Banco, de 23 de marzo de 1948, confirmados por la «Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca», de 14 de abril de 1962, por la que se nacionalizó el Banco de España (50).

El sistema monetario español vigente resulta así de carácter totalmente fiduciario, sin referencia o base a metal noble alguno y, si bien sigue basándose implícitamente en una concepción nominalista del dinero, al no haberse adoptado imperativamente, resulta un nominalismo facultativo (51), con la posibilidad de ser excepcionado por las partes contractualmente en sus relaciones patrimoniales, mediante cláusulas de valor, respecto a sus créditos y pagos (52).

Una vez que España también abandona el sistema internacional de «Bretton Woods» (53) y una Comisión interministerial permite *de facto* la flotación de la peseta, ya no se tendrá un cambio fijo y se le hará variar de tiempo en tiempo; así, la «Nota», del Banco de España, de 9 de febrero de 1976, comunicó la decisión oficial de «modificar el cambio de intervención de la peseta en el mercado de divisas, lo que implicaba una devaluación; lo mismo sucederá en otra Nota del Gobierno de 12 de julio de 1977, con una nueva devaluación de la peseta.

La política monetaria de estos últimos años (54) resulta muy

---

(50) Cfr. RUIZ ALONSO, *Notas sobre la organización bancaria española*, en «Revista Jurídica de Cataluña» (1969), p. 34 ss.; MARTÍN OVIEDO, *Derecho bancario español*. Madrid, 1977; PÉREZ DE ARMIÑÁN, *Legislación bancaria española*, 5.ª ed. Madrid, 1979.

(51) Sobre el análisis de este tipo de nominalismo monetario, cfr. STÜTZEL, *Das Mark-gleich-Mark-Prinzip und unsere Wirtschaftsordnung. Über den sogenannten Nominalismus, insbesondere im Schuld- und Steuerrecht*. Baden-Baden, 1979, p. 27 ss.

(52) Cfr. BONET CORREA, *Las cláusulas de estabilización en las obligaciones pecuniarias*, en Revista de Derecho Notarial, XL (1963), p. 91 ss.; DEL VALLE ITURRIAGA, *La inflación y las cláusulas estabilizadoras en los contratos*, en Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 5 (1977), p. 3 ss.; VATTIER FUENZALIDA, *Problemas de las obligaciones en el Derecho español*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 536 (1980), p. 41 ss.

(53) Desde que el Presidente Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar (1971) y se revela su gigante inflación, ciento cuarenta naciones del ámbito no comunista tratan de llegar a una reforma del sistema monetario internacional; una primera fase la constituye su reunión en Kingston (Jamaica), en 1976, donde se reconocen los «derechos especiales de giro» y se renuncia a la base oro; la segunda reunión, celebrada en Hamburgo (República Federal de Alemania), del 21 al 26 de abril de 1980, se propone la operación «Sustitutionskonto», según la cual, los Bancos centrales de los diversos países, que tengan grandes reservas de dólares las depositen en el «Fondo Monetario Internacional» y las inscriban como «derechos especiales de giro; los dólares así neutralizados, el Fondo los invierte en títulos-valores a largo plazo del Gobierno USA. La operación es voluntaria, pero llena de incógnitas y dudas. Como dice HERLT, *Das neue Riesenspielzeug*, en «Di Zeit», 21 (del 16 de mayo 1980), p. 18, ante la incapacidad para encontrar soluciones políticas, una vez más se vuelve a los oscuros recursos técnicos.

(54) Cfr. MOLTÓ, *La política monetaria en 1978. Perspectivas para 1980*, en «Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto», 107 (1979), p. 73 ss.; *Objetivos monetarios para 1980: la inflación como telón de fondo*, en «Coyuntura Financiera», 67 (1979), p. 6 ss.

expansiva y desequilibrada debido al fuerte incremento del gasto público, por lo que los medios de pago de inmediata disposición han crecido anualmente en un 20 por 100 (54 bis) mientras que el producto interior bruto (bienes y servicios) sólo ha aumentado el 1,5 por 100 (55).

Por último, el sistema monetario español tiene un reto ante la Europa comunitaria, una vez que se incorpore a su seno, lo que le conducirá a tener que adoptar criterios y normas de unificación monetaria (56).

---

(54 bis) Sobre el mercado monetario, cfr. ORTEGA, *Problemas y perspectivas en la instrumentación de la política monetaria*, en *Coyuntura Económica*, 8 (1977), p. 34 ss.; ROJO Y PÉREZ, *La política monetaria en España. Objetivos e instrumentos*, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid 1977; ZURUTUZA Y ORDUÑA, *El mercado monetario en España*, en *Información Comercial Española*, 560 (abril 1980), p. 123 ss.

(55) V., *Inflación y medios de pago*, en «El Economista», 4708 (9 febrero 1980), p. 3; *Creciente apelación del Tesoro al Banco de España*, en «Coyuntura Financiera», 72 (1980), p. 8. *El gasto público de consumo, motor de la inflación*, en «El Economista», 4738 (6 septiembre 1980), p. 3.

(56) Cfr. GARCÍA SOLANES, *Las crisis monetarias y las posibilidades de participación de la peseta en los proyectos de unificación monetaria europea*, en «Revista de Instituciones Europeas», 3-3 (1976), p. 701; O'BRIEN, *La internacionalización del capital en España*, en «Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto», 105 (1978), p. 187; EGUIDAZU, *El sistema monetario europeo*, en «Información Comercial Española», 550-551 (1979), p. 45; GALA, *El sistema monetario europeo*, en «Revista de Instituciones Europeas», 2 (1979), p. 481; PERPIÑA GRAU, *Reflexiones ante la instauración de un sistema monetario europeo (S. M. E.). ¿Anécdota o categoría?*, en «Revista de Política Internacional», 161 (1979), p. 15 ss.

