

**EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO
EN LA POLÍTICA MONETARIA EUROPEA.
EL ENCAJE CONSTITUCIONAL DE LA INDEPENDENCIA
DEL BANCO CENTRAL EUROPEO**

Por D. GABRIEL MORENO GONZÁLEZ
*Estudiante de 3.º Grado en Derecho
Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*

Resumen

Este artículo pretende abordar la adecuación de la independencia del Banco Central Europeo al principio democrático, siguiendo las líneas asentadas por la doctrina constitucionalista europea y perfiladas por la justicia constitucional alemana. Partiremos, para ello, del análisis de la estructura y funcionamiento de la institución monetaria tras resumir su proceso histórico de creación.

Abstract

This article intends to treat the adaptation of European Central Bank's independence to democratic principle, following the main points established by european constitutional doctrine and fixed by german constitutional justice. For that purpose, we will start from analysis of structure and running of monetary institution, after summarize his historical process of creation.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL NACIMIENTO DEL GUARDIÁN DEL EURO: BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DE LA UNIÓN MONETARIA
- III. EL B.C.E.: COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO
- IV. EL OBJETIVO: LA ESTABILIDAD DE LOS PRECIOS. GÉNESIS DE UNA INDEPENDENCIA POLÉMICA
- V. LA ESPECIAL RIGIDEZ NORMATIVA DEL B.C.E.
- VI. LA INDEPENDENCIA DEL LEVIATÁN EUROPEO
 1. INDEPENDENCIA INSTITUCIONAL
 2. INDEPENDENCIA FUNCIONAL
 3. INDEPENDENCIA PERSONAL
- VII. EL PODER NORMATIVO Y SANCIONADOR DEL B.C.E.
- VIII. LOS FORMALES (E INSUFICIENTES) MECANISMOS DE CONTROL DEMOCRÁTICO SOBRE EL B.C.E. Y LA FALTA DE TRANSPARENCIA DE SUS DECISIONES
- IX. EL B.C.E., ¿PARTE DE LA U.E.?
- X. EL SEÑOR DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO
- XI. SOBERANÍA Y POLÍTICA MONETARIA
- XII. EL B.C.E. O EL LIBERALISMO DOCTRINARIO DEL SIGLO XXI

¿No constituye un peligro para nuestra libertad e independencia el tener un banco que tiene tan poco en común con nuestra nación?

Andrew Jackson
Presidente de los EE.UU. (1829-1837)

I. INTRODUCCIÓN

Hace tiempo que la democracia constitucional, tal y como la conocemos hoy día, ha dejado de definirse únicamente por la clásica fórmula del art. XVI de la Constitución francesa de 1791, que proclamaba solemnemente, pero sin ambages, tan contundente aserto: «cualquier sociedad que no garantice los derechos, ni la separación de los poderes, no tendrá Constitución». En efecto, a pesar de que la *normatividad constitucional* sigue garantizando formalmente los derechos fundamentales y la separación de poderes, la *realidad constitucional* sobre la que debe asentarse ya no es el estable marco del Estado-nación decimonónico del que partía el constituyente francés. Como ha apuntado el profesor De Vega, «el Derecho constitucional comienza a quedarse sin realidad constitucional»¹, y no por causa del primero, sino más bien por una expansión sin precedentes de la materia que han de regular los textos constitucionales. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la realidad sobre la que la Constitución debe proyectarse ha logrado desprenderse definitivamente de las férreas cadenas jurídicas a las que estaba atada y, de brazos de una globalización imparable, ha conseguido rebasar sin miramientos las fronteras de los ordenamientos nacionales.

La Unión Europea responde a este nuevo fenómeno en tanto difusa y débil institucionalización de una idea que cuanto más sublime parece, más dudas arroja. El deseo utópico que en su día formulara Inmanuel Kant² es hoy una realidad que adolece de múltiples imperfecciones tanto en su base teórica-jurídica como en su compleja materialización político-práctica. La configuración del andamiaje comunitario es el resultado de un lento y laborioso proceso de integración europea en el que la concurrencia de intereses contrapuestos ha sido predominante y donde las divergencias entre los Estados miembros, si bien

¹ Pedro DE VEGA GARCÍA, «Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.º 100, 1998, págs. 13-56.

² Inmanuel KANT, *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1991.

positivas en algunos aspectos, han plagado la construcción europea de disfunciones que ahora empiezan a mostrar su cara menos afable.

Lo que aquí nos interesa es analizar, únicamente desde el prisma jurídico, la incardinación de ese portentoso edificio que es la Unión Europea en los sistemas constitucionales de los Estados miembros, de los que debe partir, recordémoslo, la legitimidad de todas las instituciones. La exégesis del ordenamiento comunitario y las reflexiones teóricas en torno a la soberanía y el principio democrático en el seno del mismo no son meras elucubraciones de ingeniería constitucional realizadas para el prurito de la ciencia jurídica, pues, como apunta el profesor Aláez Corral, la determinación de tales principios afecta directamente a los ciudadanos en tanto partes integrantes de un sistema normativo mayor como es la Unión Europea³.

Siguiendo esta línea, abordaremos en las páginas siguientes la aplicabilidad y proyección del principio democrático, y lo que ello conlleva desde la óptica constitucional, en una de las instituciones que en la actualidad más importancia reviste: el Banco Central Europeo.

II. EL NACIMIENTO DEL GUARDIÁN DEL EURO: BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DE LA UNIÓN MONETARIA

Es indiscutible que en la base del nacimiento de las por entonces Comunidades Europeas primó como impulso decisivo el interés económico y comercial. Así se desprende del propio sentir de la «Declaración Schuman» y de las ya famosas «realizaciones concretas» en aras de «una solidaridad de hecho» que integrarían a todos los países europeos⁴.

Sin embargo, la adopción de una moneda común era en el comienzo de la integración una posibilidad tan remota que ni se mentaba siquiera como objetivo⁵. La única previsión que al respecto recogía el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (T.C.C.E.E.) era el establecimiento de un Comité Monetario en su art. 105.2 de naturaleza meramente consultiva. No

³ «Determinar en qué consiste la soberanía y en qué medida se ve jurídicamente afectada ésta o algunas de las calificaciones de su ejercicio, puede convertir en lícita o ilícita una disposición normativa comunitaria aplicable directamente a un ciudadano y que afecte a alguno de los ámbitos de libertad de éste, constitucionalmente garantizados». Benito ALÁEZ CORRAL, «Soberanía constitucional e integración europea», en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 1998, págs. 503-555.

⁴ El Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (T.C.C.E.E.) establecía como objetivo de los signatarios «sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos».

⁵ El art. 2 T.C.C.E.E. precisaba que «La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un desarrollo continuo y equilibrado, una mayor estabilidad, una creciente elevación del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros».

obstante este silencio del derecho originario, poco a poco los Estados miembros fueron implementando medidas destinadas a crear una mayor coordinación y cooperación monetaria, discriminando la integración en política fiscal que implicaba un compromiso integrador mucho más determinante. De este modo, el Consejo creó en 1964 el llamado «Comité de Gobernadores»⁶, compuesto por los gobernadores de los Bancos Centrales nacionales (en adelante B.C.Ns.) de todos los Estados miembros y cuya labor seguía siendo todavía la de consulta e información.

Un punto de inflexión en esta tendencia recién inaugurada fue, sin duda, el Informe Werner (*Werner Report*)⁷, presentado en 1970, y que instaba a los Estados miembros a la realización de una Unión Económica y Monetaria por fases, y a la constitución de un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (en adelante F.E.C.M.). Sin embargo, el estallido de la Crisis del Petróleo en 1973 y la quiebra del sistema establecido en Bretton Woods, sumado a las reticencias de varios dirigentes europeos, abocaron al fracaso la constitución de la Unión Monetaria deseada por Werner. A pesar de ello, los Estados miembros sí aceptaron la idea de un Fondo común y, en 1973, el Reglamento (C.E.E.) n.º 907/73, del Consejo⁸, constituiría el F.E.C.M. arriba citado, primer antecedente del Banco Central Europeo. Con el Informe Werner todavía como referencia⁹, en 1978 se retomaría el proyecto de la ya por entonces deseada Unión Monetaria con el Sistema Monetario Europeo (S.M.E.)¹⁰ quien, de la mano del F.E.C.M., tendría como objetivo principal mantener la estabilidad de los tipos de cambio entre las distintas monedas europeas¹¹, evitando posibles devaluaciones radicales de sus valores y la consecuente competencia desleal entre los Estados miembros¹².

Todos estos avances serían consagrados por el derecho originario con la aprobación del Acta Única Europea en 1986, cuyo art. 20 ya reconocía un proyecto de Unión Económica y Monetaria (U.E.M.). Reconocimiento que se vería respaldado en el Consejo Europeo de Hannover de 1988, donde los dignatarios europeos decidieron dar el paso decisivo hacia la U.E.M. con la creación de un

⁶ Decisión del Consejo de 8 de mayo de 1964.

⁷ Encargo realizado al jurista Pierre Werner, Primer Ministro de Luxemburgo, por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 1969.

⁸ El Fondo, con sede en Luxemburgo, tenía personalidad jurídica propia y era administrado y dirigido indirectamente por los miembros del Comité de Gobernadores.

⁹ Antes de este Informe, ya el Plan Barre (I y II) y, sobre todo, el ambicioso Plan Schiller, habían ideado sendos proyectos de Unión Monetaria. Este último, considerado en su día como utópico, no solo impelía a la constitución de una Unión Monetaria sino también, y en la misma medida, proponía la implementación de una unión fiscal.

¹⁰ Reglamento (C.E.E.) n.º 3181/78 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativo al Sistema Monetario Europeo.

¹¹ Para ello se sirvió del Mecanismo de Tipos de Cambio (M.T.C. I y M.T.C. II), que restringió los tipos de cambio de las monedas a unos márgenes de fluctuación específicos.

¹² La antes mentada Crisis del Petróleo (1973) produjo graves y continuas alteraciones entre los tipos de cambio de las divisas europeas, lo que aceleró la creación del S.M.E.

Comité de expertos que elaborara el informe definitivo sobre el que asentar el proceso. Este Comité¹³, presidido por Jacques Delors¹⁴, evacuó el informe (conocido como Informe Delors) para el Consejo Europeo de Madrid de 1989, donde se aprobaron sus principales líneas. En el Informe se aconsejaba la integración de todos los Bancos Centrales nacionales (B.C.Ns.) en un Sistema Europeo de Bancos Centrales en cuya cúspide figurase una institución con amplias garantías de independencia y que asumiría íntegramente las competencias en política monetaria^{15, 16}.

Los Jefes de Estado y de Gobierno aceptarían en este punto el Informe Delors, despreciando, sin embargo, las recomendaciones que en el mismo se efectuaban sobre una mayor integración fiscal y sobre la necesaria dimensión democrática de las nuevas instituciones ideadas¹⁷. Finalmente, en el Consejo Europeo de Madrid de 1989, los mandatarios del Viejo Continente optarían por poner en marcha la Unión Monetaria mediante el establecimiento de tres fases cuya consecución iría aportando mayor integración de forma escalonada.

La primera de ellas se inició oficialmente al año siguiente, en marzo de 1990¹⁸, y suponía, básicamente, la supresión de las limitaciones todavía existentes al movimiento de capitales entre los Estados miembros, reforzando al tiempo la cooperación entre los distintos Bancos Centrales de la Comunidad. Sin duda, lo más relevante de esta etapa fue la incorporación y reconocimiento en el Tratado de Maastricht (T.U.E. de 1992) de dicha regulación por fases, constituyendo ello el salto decisivo y, por supuesto, el impulso determinante en la realización de la Unión Monetaria. En Maastricht se recoge ya todo el futuro de la U.E.M. y la existencia del Banco Central Europeo como institución clave en la nueva moneda de la Unión: el euro. No obstante, su constitución, así como la consolidación de una plena Unión Monetaria, no se daría (según previsiones del mismo T.U.E.) hasta que se desarrollaran y sucedieran las dos fases restantes.

En esta integración escalonada y progresiva, la segunda fase se iniciaría con la creación del Instituto Monetario Europeo (I.M.E.) en 1994¹⁹, sustituto del

¹³ Su nombre oficial era Comité for the Study of Economic and Monetary Union.

¹⁴ Estaba formado por los 12 gobernadores de los B.C.Ns., un miembro de la Comisión y tres personalidades designadas por el Consejo Europeo (Miguel Boyer entre ellas).

¹⁵ El Informe aún no denominaba Banco Central Europeo a tal institución monetaria.

¹⁶ Para parte de la doctrina, este proyecto de institución fue considerado ya desde el inicio como el primer intento de creación de una institución verdaderamente federal en el seno de la Unión Europea. Así lo considera, entre otros, Rubén MARTÍNEZ DALMAU, *La independencia del Banco Central Europeo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pág. 37.

¹⁷ Aun pesar de tales previsiones, se echa en falta en el Informe una mayor contundencia en tal sentido, pues solo hace referencia a que el nuevo marco institucional debía «inscribirse debidamente en el proceso democrático».

¹⁸ Decisión del Consejo, de 12 de marzo de 1990, sobre la consecución de una convergencia progresiva de las políticas y resultados económicos durante la primera etapa de la Unión Económica y Monetaria.

¹⁹ Según lo dispuesto en el art. 109 F del Tratado de Maastricht.

F.E.C.M. (aquel fondo común que ideara Werner) y antecedente directo del B.C.E.²⁰. El objetivo del I.M.E. era, básicamente, allanar el camino para la constitución del B.C.E.²¹ y del Sistema Europeo de Bancos Centrales y, por ende, llevar a cabo los trabajos preparatorios para dar inicio a la tercera fase²².

Por último, en mayo de 1998, se da el último paso para completar el proceso de Unión Monetaria al determinarse los Estados²³ que habían conseguido cumplir los criterios de convergencia establecidos en Maastricht²⁴ en tanto requisitos mínimos exigidos en materia macroeconómica para poder adoptar la moneda común. Una vez constatados tales parámetros²⁵, se dio inicio oficial a la tercera fase con la sustitución del I.M.E. por el Banco Central Europeo, constituido, junto con el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el 1 de junio de 1998²⁶. Finalmente, entrarían en circulación las nuevas monedas y billetes de euro el 1 de enero de 2002, terminando así un largo y tortuoso proceso de integración monetaria de más de treinta años de recorrido.

El sucinto análisis realizado es más que suficiente para afirmar, con el profesor Linde Paniagua, que «es difícil encontrar en la historia de la construcción europea ejemplos más elocuentes que el monetario para estudiar y comprender cómo ha tenido lugar la integración europea»²⁷.

III. EL B.C.E.: COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Banco Central Europeo es en la actualidad la única institución comunitaria que puede considerarse verdaderamente federal en el seno de la Unión. Orgá-

²⁰ Al momento de su creación, el 1 de enero de 1994, tanto el F.E.C.M. como el Comité de Gobernadores que lo administraba se disolvieron automáticamente. Los Gobernadores de los B.C.Ns. se integraron en la nueva institución a través del Consejo del I.M.E., predecesor del Consejo de Gobierno del B.C.E.

²¹ La sede del I.M.E. se estableció en la ciudad alemana de Frankfurt am Main, sede actual también del propio B.C.E.

²² EL I.M.E. fue así un experimento necesario para armonizar las distintas políticas monetarias y canalizarlas a través de una institución central que acogiera en su seno a los distintos B.C.Ns.

²³ Los Estados que cumplían esos requisitos eran, según el Consejo Europeo de 2 de mayo de 1998, Bélgica, Alemania, Francia, Irlanda, Italia, España, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal y Finlandia.

²⁴ Los requisitos exigidos para formar parte del club del euro consistían en lograr mantener bajas tasas de interés, una deuda pública por debajo del 60% del P.I.B. y un déficit inferior al 3%.

²⁵ A pesar de su intención de entrar en la Eurozona, Grecia no cumplía los criterios de convergencia y, en base a ello, el Consejo Europeo no admitió su incorporación a la tercera fase. En 2001, y tras una ardua polémica, Grecia pudo entrar en la U.E.M. Posteriormente se han añadido nuevos países: Eslovenia (2007), Chipre y Malta (2008), Eslovaquia (2009) y, en 2011, se completaron los 17 países con la reciente incorporación de Estonia.

²⁶ Decisión del Consejo Europeo de 26 de mayo de 1998, por el que se nombra al Presidente del B.C.E., su vicepresidente y demás miembros del Comité Ejecutivo. De acuerdo con el 123.1, estos nombramientos precedían a la constitución del B.C.E.

²⁷ Enrique LINDE PANIAGUA, «La política monetaria de la Eurozona: rasgos fundamentales», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, vol. XVI, 2006, págs. 129-165, pág. 131.

nicamente, su estructura y configuración jurídica *sui generis*²⁸ se alejan de cualquier modelo de Banco Central conocido hasta la fecha y ni siquiera el Bundesbank, tomado como referencia en su creación, puede asimilarse a esta institución de nuevo cuño que ha de guiar la política monetaria de la Unión Europea.

Su regulación viene determinada en los «Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo» (S.E.B.C. en adelante), recogidos en el Protocolo n.º 4 anejo a los Tratados comunitarios. El B.C.E. es así parte proindivisa de un conjunto institucional mayor (el Sistema Europeo de Bancos Centrales) del que ha de partirse necesariamente si queremos llevar a cabo un estudio, por muy sucinto que sea, sobre el instituto emisor.

En efecto, el B.C.E. no es una institución aislada en la configuración jurídica de la Unión Monetaria, pues estructuralmente pertenece, en tanto órgano rector, al Sistema Europeo de Bancos Centrales (S.E.B.C.)²⁹, una «red institucional»³⁰ sin personalidad jurídica propia que engloba a los 27 Bancos Centrales de los Estados miembros más el propio B.C.E. Esta *rara avis* del derecho comunitario (incluso de la ciencia jurídica en general) constituye el paraguas institucional que viene a integrar a los B.C.Ns. en la realización de la política monetaria del sistema, una política monetaria guiada, dictada y coordinada por el B.C.E.

Con el S.E.B.C. se pretende aunar la centralización de la adopción de la política monetaria con la descentralización de su ejecución mediante la participación de los B.C.Ns. En este sentido, el B.C.E. se convierte en la institución clave de la U.E.M. al servirse de su carácter pseudofederal para dotar al conjunto del sistema monetario de la necesaria uniformidad que exige. Como quiera que sus órganos son al mismo tiempo los órganos del S.E.B.C., en el análisis de su estructura no se hará distinción alguna entre S.E.B.C. y B.C.E., pues ambos son las dos caras de una misma moneda.

La composición del B.C.E. pivota sobre dos principales órganos rectores, el Comité Ejecutivo y el Consejo de Gobierno³¹, y un tercer órgano residual de mínima relevancia, el Consejo General, que ni siquiera analizaremos³². Veamos cada uno de ellos por separado:

²⁸ Para un análisis general del funcionamiento del instituto emisor puede verse VV.AA., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2010, págs. 287-307.

²⁹ Así lo establece el art. 1 de los Estatutos: «De conformidad con el apartado 1 del artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la U.N.E., el Banco Central Europeo (B.C.E.) y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (S.E.B.C.)».

³⁰ Así lo denomina el profesor Eduardo TORRES ESPINOSA en «El B.C.E. Aspectos jurídicos, institucionales y políticos», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n.º 7, 2007, págs. 351-377.

³¹ Art. 9.3 S.E.B.C. y 129 T.F.U.E.

³² El Consejo General solo posee meras funciones consultivas. Está integrado por el Presidente y Vicepresidente del Comité Ejecutivo y por la totalidad de los gobernadores de los B.C.Ns. de los Estados miembros, hayan adoptado o no el euro. La creación de este órgano responde más a exigencias simbólicas derivadas directamente del carácter temporal (en teoría) de la no adopción del euro por parte del resto de Estados.

- A) El Comité Ejecutivo (arts. 11 ES.E.B.C. y 283.2 T.F.U.E.): se constituye como el único órgano permanente del B.C.E., cuya función es «la gestión ordinaria del B.C.E.»³³, la puesta en práctica de la política monetaria y la representación institucional del conjunto del sistema. Está compuesto por el Presidente (que lo es también del B.C.E.)³⁴, el vicepresidente y cuatro miembros más, nombrados todos ellos por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un período de 8 años improrrogables, y sobre la base de una recomendación formulada por el Consejo previa consulta al Parlamento Europeo y al propio B.C.E. Sus miembros han de ser personalidades europeas de reconocida experiencia y prestigio en asuntos monetarios o bancarios (art. 11.2) y su dedicación será exclusiva mientras dure el mandato.
- B) El Consejo de Gobierno (art. 10 ES.E.B.C. y 283.1 T.F.U.E.): es el órgano más relevante del B.C.E., pues en su seno se formulan las líneas generales de la política monetaria, como el establecimiento de los tipos de interés o la determinación de la cantidad de reservas obligatorias para el sistema bancario (art. 12 ES.E.B.C.)³⁵. Está integrado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los B.C.Ns. de los Estados miembros que hayan adoptado el euro como moneda común (la conocida como Eurozona)³⁶. El Consejo de Gobierno ha de reunirse al menos diez veces al año, en sesiones estrictamente confidenciales³⁷.

Como es el órgano decisorio del B.C.E. y del S.E.B.C., posee especial importancia el sistema de votación que rige en su seno. De acuerdo con el art. 10.2 ES.E.B.C., cada miembro del Consejo de Gobierno dispondría en un inicio de un solo voto. No obstante, el Estatuto aquí se muestra previsor ante la futura entrada en el euro de más Estados, por lo que establece un singular a la vez que complejo sistema de votación rotatorio. Siguiendo el tenor del art. 10.2, «desde el momento en que el número de miembros del Consejo de Gobierno exceda de veintiuno, cada miembro del Comité Ejecutivo dispondrá de un voto, y el número de gobernadores con derecho de voto será de quince», gobernadores que se irán rotando dicho derecho de voto³⁸. Como quiera que en la actualidad

³³ Art. 11.6 ES.E.B.C.

³⁴ Desde el 31 de octubre de 2011, el Presidente del Comité Ejecutivo y, por tanto, del Banco Central Europeo, es el italiano Mario Draghi, en sustitución del francés Jean-Claude Trichet.

³⁵ Las denominadas como «reservas mínimas» vienen reguladas en el art. 19 ES.E.B.C. Su imposición a las entidades de crédito por parte del B.C.E. constituye una de las políticas macroeconómicas más importantes, pues su oscilación es determinante para evitar fluctuaciones en la masa monetaria en circulación.

³⁶ En la actualidad, el euro es la moneda común para 17 de los 27 Estados miembros de la U.E.

³⁷ Son ya famosas las comparecencias del Presidente del B.C.E. al término de las reuniones ordinarias del Consejo de Gobierno, donde da a conocer las nuevas decisiones en política monetaria.

³⁸ El sistema es de gran complejidad, pues determina las rotaciones de los gobernadores con derecho a voto dependiendo del P.I.B. del Estado al que representan.

el Consejo de Gobierno lo componen 23 miembros (los 17 gobernadores de los B.C.Ns. y los 6 miembros del Comité Ejecutivo), este sistema es el que se viene siguiendo.

La regla general que impera en la toma de decisiones es la de la mayoría simple, si bien el Estatuto recoge algunos casos en los que se hace necesaria la mayoría cualificada.

A pesar de la naturaleza colegiada de los órganos del S.E.B.C., es de resaltar la figura del Presidente del B.C.E., pues a la vez también lo es de todos sus órganos, en los cuales goza de un voto de calidad en caso de empate. Además, es la persona que puede comprometer jurídicamente al B.C.E. ante terceros (art. 38 ES.E.B.C.) y quien representa a la institución en el exterior (art. 13.2) y ante el resto de instituciones comunitarias.

IV. EL OBJETIVO: LA ESTABILIDAD DE LOS PRECIOS. GÉNESIS DE UNA INDEPENDENCIA POLÉMICA

El primer objetivo, preferente y casi único, de todo este entramado institucional que conforma el B.C.E. es el mantenimiento de la estabilidad de los precios o, lo que es lo mismo, la lucha contra la inflación (art. 282.2 y 127.1 T.F.U.E.). El segundo objetivo teórico lo constituye el apoyo a las políticas generales de la Unión establecidas en el art. 3 T.U.E., objetivo que debe perseguirse solamente cuando no perjudique al primero, al que queda de este modo subordinado. Esta discriminación y jerarquización de objetivos a favor de la lucha antiinflacionista es extraña a la tradición jurídica del resto de bancos centrales, que se plantean en el mismo grado y con la misma intensidad tanto la estabilidad de los precios como el desarrollo económico³⁹.

La elevación de la lucha contra la inflación como objetivo último del B.C.E. es lo que justifica, al menos para sus defensores, la independencia del instituto emisor. En efecto, según parte de la doctrina económica sobre la que se asienta la configuración del B.C.E.⁴⁰, la intervención de lo político en la adopción de las medidas monetarias es un riesgo evidente para la economía, por cuanto los dirigentes al timón del Estado siempre sucumbirán a la tentación de acudir al Banco Central para realizar políticas expansionistas⁴¹ o financiar su propio

³⁹ A modo de ejemplo, la Reserva Federal de los EE.UU. (F.E.D., por sus siglas en inglés) tiene como objetivos prioritarios y en el mismo nivel, la lucha contra altas tasas de inflación y el desarrollo económico del conjunto de la nación. En base a ello, la F.E.D. no duda en implementar políticas expansionistas (rebajas de tipos de interés facilitando así el crédito *v. gr.*) para combatir el desempleo o la recesión económica, a pesar de aumentar la inflación por la expansión monetaria derivada del aumento del crédito y la financiación.

⁴⁰ Determinantes al respecto son las teorías de Milton Friedman y de la Escuela de Chicago.

⁴¹ A mayor masa monetaria (cantidad de dinero en circulación) mayor inflación, pues el dinero se devalúa y aumentan los precios, con la consiguiente desaceleración económica. A menor masa monetaria menor inflación al apreciarse el dinero. El Banco Central puede intervenir en la masa

déficit presupuestario⁴², lo que aumentaría la inflación considerablemente al aumentar la masa monetaria.

Pero lo que aquí verdaderamente nos interesa, al margen de consideraciones economicistas que no proceden en esta sede, es determinar la causa, al menos teórica y oficial, de la cuestionada independencia del B.C.E. Aun en el caso de que estuviera empíricamente demostrado (y no lo está) que para combatir la inflación la medida más eficaz es crear una banca central independiente del poder político, seguirían existiendo serias dudas sobre su compatibilidad con la democracia constitucional y el principio democrático que debe regir todo poder estatuido, como tendremos oportunidad de ver más adelante. Antes, no obstante, hemos de analizar la forma jurídica que reviste esta independencia y los medios con los que cuenta el B.C.E. para hacerla valer.

V. LA ESPECIAL RIGIDEZ NORMATIVA DEL B.C.E.

Para abordar los instrumentos y fórmulas que configuran la independencia del B.C.E., hemos de partir primero de la posición jurídica que *a priori* ostenta el propio B.C.E. dentro del derecho comunitario. En este sentido, la inclusión de su regulación estatutaria como protocolo anexo al T.U.E. denota particular importancia, pues como han señalado multitud de autores, supone una verdadera *constitucionalización* del instituto emisor. El protocolo goza del mismo valor jurídico que el Tratado y, en consecuencia, posee la misma rigidez normativa de aquel, de tal modo que para modificar los Estatutos se precisa del máximo nivel de compromiso entre los Estados miembros. No obstante, el art. 40 del citado protocolo recoge un procedimiento de modificación simplificado para determinados artículos del mismo⁴³, que podría aportar mayor flexibilidad a la regulación del B.C.E. si no fuera porque la mayoría de los asuntos susceptibles de dicho proceso simplificado son cuestiones accidentales, que no afectan sustancialmente a la configuración del Banco^{44, 45}.

monetaria expandiéndola y aumentando la inflación, mediante, por ejemplo, el establecimiento de los tipos de interés (a menor tipo de interés mayor masa monetaria al facilitarse el crédito). Las políticas monetarias expansionistas suelen redundar en un mayor crecimiento económico gracias a la facilidad del crédito, aunque a largo plazo sus efectos inflacionistas pueden ser contraproducentes.

⁴² El Banco Central puede crear dinero (*Quantitative Easing*, en la jerga económica) para financiar el déficit público del Estado. Sus efectos inflacionistas, al no estar respaldado el nuevo dinero en un valor real, suelen ser elevados. La inflación pasa así a convertirse en un impuesto subrepticio que recae sobre el conjunto de la economía.

⁴³ Arts. 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1 a) y 36 ES.E.B.C.

⁴⁴ Por ejemplo, las condiciones de contratación del personal al servicio de la institución (art. 36).

⁴⁵ Y aun así, para estas cuestiones tan superficiales, el B.C.E. goza nuevamente de una posición privilegiada en el procedimiento de modificación. Y es que, inexplicablemente, si la iniciativa de reforma simplificada de los Estatutos proviene del propio B.C.E., la aprobación de tal modificación solo requiere mayoría cualificada del Consejo de la Unión, mientras que si dicha iniciativa parte de este último se precisa unanimidad.

Obviando este loable amago de flexibilización, lo cierto y verdad es que el B.C.E. disfruta de una rigidez y estabilidad sin precedentes en los tradicionales bancos centrales, la mayoría de los cuales ni siquiera aparecen en los textos constitucionales. Podemos aceptar que, como toda institución de la Unión, el B.C.E. tiene que figurar en los Tratados como *plus* de legitimidad. Lo que no es admisible es que su entera y pormenorizada regulación goce del mismo grado jurídico que los Tratados, pues lo que fuera legitimidad ahora se convierte en rigidez innecesaria, rigidez que garantiza el *statu quo* del B.C.E. en tanto institución independiente.

VI. LA INDEPENDENCIA DEL LEVIATÁN EUROPEO

No es baladí acudir al nombre que Thomas Hobbes diera al soberano de su obra para describir la independencia del B.C.E.⁴⁶. Como veremos a continuación, la mayoría de los principios que el autor inglés atribuía a esa *Res Publica* ficticia son predicables, *mutatis mutandis*, de la institución comunitaria en tanto corolario de poder absoluto.

Como ha establecido parte de la doctrina⁴⁷, la independencia del B.C.E. posee múltiples manifestaciones de desigual calado e importancia, que han de ser tratadas por separado⁴⁸.

1. INDEPENDENCIA INSTITUCIONAL

El intento de los Tratados de no mentar el término independencia se frustra en el art. 7 ES.E.B.C. al proclamar bajo dicho término lo siguiente: «ni el B.C.E., ni los Bancos Centrales nacionales, ni ningún miembro de sus órganos rectores recabarán ni aceptarán instrucciones procedentes de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ningún otro organismo». He aquí la piedra angular sobre la que gira la independencia del B.C.E. respecto del poder político en sus dos niveles, comunitario y estatal, los cuales, además, se tienen que comprometer a «respetar este principio y a no tratar de influir sobre los miembros de los órganos rectores del B.C.E. o de los Bancos Centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones» (art. 7 *in fine*). Se consagran así en el Estatuto dos prohibiciones, dirigidas tanto al B.C.E. (recibir instrucciones o prohibición pasiva) como a las instituciones

⁴⁶ Así ha sido considerado por algunos autores. *Vid.* David HOWARTH y Peter LOEDEL, *The European Central Bank: The new european Leviathan*, Basingstoke, Palgrave, 2003.

⁴⁷ En nuestro análisis vamos a seguir la clasificación de J. V. LOUIS, «L'Union économique et monétaire», en *Union Économique et monétaire, cohésion économique et sociale, politique industrielle et technologique européenne, Commentaire Mégret*, n.º 6, Bruselas, 1995, pág. 64. Citado en VV.AA., *Derecho e Instituciones de la Unión Europea*, *op. cit.*

⁴⁸ A pesar de esta multiplicidad, se ha querido aquí limitar el número de tales manifestaciones o «independencias» a la más relevantes para el objeto de nuestro estudio.

políticas (realizarlas o prohibición activa), que vienen a cumplir con el mandato del art. 130 T.F.U.E., de similar redacción.

Asimismo, es de resaltar el silencio que guardan los Estatutos y el derecho derivado en torno a los poderes fácticos o privados que sí podrían, y de hecho pueden, influir en el B.C.E. y socavar su independencia. De este modo, se trata de una independencia institucional que solo se formula en relación con el temido por los economistas (economicistas más bien) poder político democrático, transparente y, sobre todo, soberano, pero que no guarda ninguna previsión en torno a otras posibles (y probables) oscuras influencias sobre una institución que, recordemos, es clave en el sistema bancario y financiero.

Por otro lado, es evidente que esta independencia institucional no se sostendría sin la existencia de una personalidad jurídica propia en la que asentarse, algo que el art. 9 ES.E.B.C. no solo reconoce, sino que también amplía al establecer que el B.C.E. «dispondrá en cada uno de los Estados miembros de la capacidad jurídica más amplia concedida a las personas jurídicas con arreglo al respectivo Derecho nacional».

2. INDEPENDENCIA FUNCIONAL

La segunda de ellas, derivada y subordinada de la primera, es la catalogada como *independencia funcional*. En efecto, el B.C.E. goza de plena autonomía en la toma de sus propias decisiones y en el desarrollo de los objetivos propuestos sin necesidad de acudir a otra institución para hacer efectivas las funciones que tiene encomendadas.

En este sentido, es de destacar, y más en los tiempos que corren, la prohibición expresa que realizan los Tratados y los Estatutos (art. 123 T.F.U.E. y 21.1 ES.E.B.C.) de adquirir directamente deuda pública de los Estados miembros. Como es bien sabido, una de las formas tradicionales de financiar la deuda pública de los Estados era recurrir a los Bancos Centrales, quienes a costa de aumentar la inflación, resolvían los problemas de liquidez estatales. Ahora, con esta prohibición, se persigue consolidar la estabilidad de los precios y aumentar al tiempo la independencia del B.C.E. respecto de las necesidades políticas, lo cual acarrea no pocos problemas que, en la actual coyuntura económica, están mostrando su cara más amarga.

3. INDEPENDENCIA PERSONAL

Las dos modalidades ya vistas se refieren únicamente a las garantías de independencia del B.C.E. en tanto entramado institucional, garantías que no tendrían eficacia si no se proyectasen también sobre las personas físicas que lo integran.

En este sentido, el Tratado de Maastricht contempló (art. 108), en el marco de la U.E.M. recién iniciada, una serie de previsiones acerca de la autonomía que debían gozar las personas al mando de la política monetaria. El espíritu del

Tratado era claro: los miembros del B.C.E., incluidos los distintos gobernadores de los B.C.Ns., han de estar revestidos por una especial y radical independencia respecto de aquellos que los eligen (los dirigentes políticos). Para garantizarla, se establecen mandatos relativamente largos y no renovables y unas causas de cese estrictamente tasadas y ajenas a criterios de oportunidad política.

En efecto, el art. 283.2 T.F.U.E. determina un mandato para los miembros del Comité Ejecutivo de 8 años no renovables, y el art. 14.2 de los Estatutos exige a los Estados miembros que el mandato de los gobernadores de sus respectivos B.C.Ns., en tanto miembros del Consejo de Gobierno del B.C.E., no sea inferior a cinco años. Por otro lado, el cese de los miembros del Comité Ejecutivo del B.C.E. solo queda reservado para el caso en que «dejaran de reunir los requisitos exigidos para desempeñar sus funciones o si en su conducta se observara una *falta grave*», en cuyo caso sería el Tribunal de Justicia de la U.E. el legitimado para llevar a cabo la separación del cargo, siempre que así lo solicite el Consejo de Gobierno o el propio Comité Ejecutivo. Es decir, no solo se priva a los poderes democráticos de su posible revocación, sino que además ésta solo puede darse por el cumplimiento de unos conceptos jurídicos indeterminados (¿qué es *falta grave*?) que deben ser examinados en sede jurisdiccional si, y solo si, el propio B.C.E. así lo desea. Recurriendo al símil, imaginémos que los miembros del Gobierno de España solo pudiesen ser revocados por el Tribunal Supremo cuando el Consejo de Ministros, del cual forman parte, diera su visto bueno y solo si tales miembros incurriesen en una *falta grave* considerada como tal por el Tribunal a falta de una tipificación más exhaustiva.

Privar al poder político de la facultad de cesar a los integrantes del S.E.B.C. acarrea, *per se*, graves consecuencias desde el prisma constitucional, pues supone la quiebra del principio democrático que ha de informar todo el ordenamiento, como tendremos oportunidad de analizar más adelante. Pero confiar a un órgano jurisdiccional tal facultad de cese sobre la base de difusos conceptos débilmente tipificados y, sobre todo, de manera potestativa, supone, simplemente, una aberración jurídica sin precedentes, consentida y alentada en aras de la sacrosanta e ilimitada independencia.

Además, como quiera que estas exigencias en el estatuto personal de los miembros del S.E.B.C. imponen una obligación vertical a las legislaciones estatales en cuanto al mandato de los Gobernadores de los B.C.Ns. (integrantes, recordémoslo, del Consejo de Gobierno del B.C.E.), los Estados miembros tuvieron que adaptar sus ordenamientos a las previsiones comunitarias, lo cual conllevó la modificación de la práctica totalidad de las regulaciones de los Bancos Centrales nacionales. Así, y de acuerdo con la cláusula contenida en el art. 131 T.F.U.E.⁴⁹, nuestro país adaptó su legislación nacional a los nuevos parámetros

⁴⁹ «Cada uno de los Estados miembros velará porque su legislación nacional, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, sea compatible con los Tratados y con los Estatutos del S.E.B.C. y del B.C.E.».

comunitarios y consagró la independencia del Banco Central con la prematura Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. De este modo, el legislador patrio prefirió adelantarse al comienzo de la tercera fase (prevista para 1998) y a la consiguiente constitución del S.E.B.C. y garantizar, *ab initio*, la controvertida independencia del Banco de España⁵⁰.

Así pues, el B.C.E. se constituye en una institución que goza de una independencia sin precedentes, tanto desde el punto de vista propiamente institucional y funcional, como personal; tres manifestaciones de un mismo fenómeno que arroja serias dudas sobre la pervivencia del principio democrático en el guardián del euro y que reafirman su naturaleza hobbesiana⁵¹. Como en el Leviatán del ínclito inglés, los súbditos, convertidos ahora en Estados, instituciones comunitarias y ciudadanos europeos, no pueden siquiera discutir las acciones de su soberano (léase Banco Central Europeo) ni acusarle de injusticias, pues éste se erige inamovible en tanto encarna directamente el interés general (ahora estabilidad de precios). Para ello, el soberano cuenta no solo con los suficientes (y necesarios) poderes coercitivos, sino también con un importante poder normativo, transmutados ambos al B.C.E. como potestad sancionadora y capacidad normativa.

VII. EL PODER NORMATIVO Y SANCIONADOR DEL B.C.E.

«Es sorprendente el importante poder normativo que los Tratados han otorgado al B.C.E., sobre todo si se tiene en cuenta la independencia con la que actúa», advierte Liñán Nogueras⁵². Y es que es verdaderamente sorprendente que a una institución sin control democrático y sin las debidas garantías de transparencia, se le atribuyan unas potestades normativas y sancionadoras que en muchos casos nada tienen que envidiar al del resto de instituciones comunitarias. El reconocimiento de tales poderes (el normativo y el sancionador) viene establecido en el art. 132 T.F.U.E. (y el concordante art. 34 ES.E.B.C.), donde se dividen en tres grandes bloques los actos normativos: reglamentos, decisiones y recomendaciones y dictámenes.

Los reglamentos del B.C.E. poseen una naturaleza similar a los reglamentos comunitarios, al tener el mismo carácter general, ser aplicables directamente

⁵⁰ Mediante esta ley, se estableció un mandato de 6 años no renovables para el Gobernador (uno más que el mínimo exigido por el T.F.U.E.) y unas causas de cese similares a las ya vistas para los miembros del Comité Ejecutivo del B.C.E. Siguiendo su art. 25, la separación del Gobernador solo puede ser acordada por el Gobierno cuando sea declarado incapacitado permanente, incumpla gravemente sus obligaciones o sea procesado por delito doloso. Salvo en este último caso, de especial gravedad, el Consejo de Gobierno del Banco de España ha de dar su correspondiente visto bueno, al igual que ocurre en el caso del B.C.E.

⁵¹ Es fundamental el estudio sobre el déficit democrático del B.C.E. de L. GORMLEY y J. DE HAAN, «The democratic deficit of the European Central Bank», *European Law Review*, vol. 21, 1996, pág. 95.

⁵² *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, *op. cit.*, pág. 298.

en todos sus elementos y obligatorios para todos los Estados miembros. Son aprobados por el Consejo de Gobierno⁵³, mediante el procedimiento de decisión ya visto, y siempre dentro de las competencias que les atribuye el T.F.U.E. y los Estatutos. Por su parte, las decisiones, al igual que las del ámbito comunitario, son también obligatorias y dirigidas a unos destinatarios concretos, pudiendo ser tomadas tanto por el Comité Ejecutivo como por el Consejo de Gobierno, y dentro del marco competencial establecido en el derecho originario. Las recomendaciones y dictámenes, por el contrario, no tienen naturaleza vinculante, por lo que su importancia jurídica, que no política, es escasa.

De este modo, salvo un instrumento similar a las directivas, el B.C.E. cuenta con un amplio abanico normativo creado a imagen y semejanza del comunitario, lo que nos lleva a afirmar, con el profesor Linde Paniagua que «el B.C.E. es en el derecho comunitario vigente uno de los poderes normativos de primer rango de la Unión Europea»⁵⁴.

Por otro lado, una de las tradicionales y principales misiones de la Banca Central ha venido consistiendo en la capacidad de sancionar a los destinatarios que incumplan sus normas y decisiones. Paralela a esta potestad sancionadora *normativa*, la Banca Central siempre ha tenido atribuida otra, que podríamos llamar *reguladora*, cuyo objetivo era someter al sistema bancario a una regulación financiera *ad hoc* y a unos determinados parámetros de política monetaria. En este sentido, el B.C.E. conserva íntegramente la primera, pero, como en otras ocasiones, se le ha despojado de buena parte de la segunda, de la labor reguladora, la cual se mantiene aún en manos de los B.C.Ns.⁵⁵

En la medida en que producen efectos jurídicos obligatorios, tanto las sanciones como los actos normativos del B.C.E. están sometidos al control jurisdiccional del T.J.U.E. (art. 263 T.F.U.E. y 35 ES.E.B.C.), control meramente formal y evidentemente, de naturaleza técnico-jurídica.

Por último, cabe destacar que para parte de la doctrina, la existencia de todos estos instrumentos normativos ha supuesto una verdadera alteración del tradicional sistemas de fuentes del Derecho (comunitario o no)⁵⁶, por cuanto su aprobación se encomienda a una institución apolítica que no solo no cuenta con las debidas garantías democráticas, sino que las rechaza en aras de su independencia.

⁵³ El art. 17.3 del Reglamento Interno del B.C.E. posibilita que el Consejo de Gobierno delegue en el Comité Ejecutivo esta potestad normativa, imponiéndole determinados límites y restringiendo la delegación a un ámbito concreto (cfr. Ley de Bases).

⁵⁴ Enrique LINDE PANIAGUA, *op. cit.*, pág. 145.

⁵⁵ *Vid.* Reglamento (C.E.) n.º 2532/98, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (D.O.U.E. L 318, de 27 de noviembre, pág. 4).

⁵⁶ Así lo defiende, *inter alia*, Manuel J. SARMIENTO ACOSTA, «La potestad normativa del B.C.E. y del Banco de España: una transformación del tradicional sistema de fuentes», *Revista de Ciencias Jurídicas*, n.º 7, 2002, págs. 224-227.

VIII. LOS FORMALES (E INSUFICIENTES) MECANISMOS DE CONTROL DEMOCRÁTICO SOBRE EL B.C.E. Y LA FALTA DE TRANSPARENCIA DE SUS DECISIONES

Como hubiera sido simplemente escandaloso crear una institución con tan relevantes atribuciones y al mismo tiempo eximirla de cualquier control o responsabilidad democrática, los Tratados y los Estatutos contemplaron desde el inicio débiles mecanismos de control para dar un tenue barniz democrático a las actuaciones del B.C.E. sin socavar ni un ápice, eso sí, su sacrosanta independencia.

Y es que, se quiera o no, el B.C.E. se incardina dentro de un entramado institucional más complejo (la U.E.) donde el equilibrio entre sus componentes y la coexistencia entre sus miembros es tan inevitable como esencial. En base a ello, el derecho originario ha articulado tres principales mecanismos o cauces de «control»:

- A) El Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión Europea pueden participar (art. 284.1 T.F.U.E.), sin derecho de voto, en las reuniones (confidenciales) del Consejo de Gobierno del B.C.E. que, recordemos, es el órgano rector más importante del Banco.
- B) El B.C.E. está obligado a presentar ante el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Consejo Europeo⁵⁷ un informe anual sobre la política monetaria llevada a cabo en el año precedente y en el año en curso (art. 284.3 T.F.U.E.). Este informe será presentado por el Presidente del B.C.E. en el Consejo y en el Parlamento Europeo, donde se podrá proceder a un debate general sobre el mismo.
- C) El Presidente del B.C.E. y cualquiera de los restantes miembros del Comité Ejecutivo, podrán comparecer, a iniciativa propia o del Parlamento Europeo, ante las comisiones competentes de la Eurocámara (art. 284.3 *in fine*).

Como podemos comprobar, ninguno de estos tres mecanismos de control son sustantivos, sino meramente formales. A modo de ejemplo, los llamados «diálogos monetarios con el B.C.E.», denominación dada a las comparecencias ante el Parlamento de sus miembros, no pueden ir más allá de la simple consulta, quedando vedada cualquier orientación o instrucción por atender éstas contra la independencia del instituto emisor⁵⁸.

A la insuficiencia de estas medidas, más destinadas a la necesaria cooperación y equilibrio institucional que a un adecuado control democrático, se suma la opacidad de las decisiones del B.C.E. El art. 23 E.S.E.B.C. determina la con-

⁵⁷ Estas dos últimas instituciones comunitarias han sido añadidas por el Tratado de Lisboa.

⁵⁸ Esta situación ha llevado a muchos eurodiputados a proclamar la inutilidad de las comparecencias de los miembros del Comité Ejecutivo, quienes, además, se escudan en un discurso repleto de tecnicismos económicos, ambigüedades y generalizaciones.

fidencialidad de las reuniones y deliberaciones de los órganos rectores del B.C.E. y deja al arbitrio del Consejo de Gobierno la posibilidad de dar a conocer (que no publicar) los documentos emanados de aquellos. En el caso de que no se expresara nada en contra, se podrá acceder a los documentos del B.C.E. cuando pasen solo... ¡30 años!, y siempre que aun así lo quiera expresamente el Consejo de Gobierno⁵⁹. Permitámonos un ejemplo que quizá ilustre al lector esta anómala (por decir algo) previsión: imagínense que hasta 2042 no podremos los europeos (los que vivan todavía) conocer las decisiones en política monetaria que ha estado adoptando el B.C.E. en la actual coyuntura económica⁶⁰.

Por si fuera poco, el art. 27 de los Estatutos priva al Tribunal de Cuentas de la fiscalización de los ingresos y gastos del B.C.E., el cual, además, aprueba directamente y sin control sus presupuestos. ¿Y a quién se le encomienda esta tarea? Pues a unos auditores externos elegidos por el Consejo de la Unión y previa recomendación ¡del propio B.C.E.!... Huelga decir que toda fiscalización o auditoría de las cuentas de una institución que quiera demostrar un mínimo de seriedad, ha de ser independiente de la misma para garantizar su efectividad e imparcialidad.

IX. EL B.C.E., ¿PARTE DE LA U.E.?

Aunque a estas alturas del proceso de integración la pregunta que arriba se formula pueda parecer incluso cómica, lo cierto es que no hace muchos años constituía una de las cuestiones más controvertidas del derecho comunitario. Como corolario (y cenit) de la independencia del B.C.E., aducían sus defensores, debía admitirse que su existencia estaba completamente desligada de la Unión Europea y de todas sus instituciones. Como defensa aportaban la regulación separada que el derecho originario hace del B.C.E. (el Protocolo n.º 4 que aprueba los Estatutos) y, por supuesto, la independencia proclamada tanto en éstos como en los Tratados.

La polémica llegó incluso al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (T.J.C.E.), el cual la zanjó definitivamente en la célebre Sentencia de 1 de julio de 2003, *Comisión c. B.C.E.* (el llamado Caso O.L.A.F.)⁶¹, al integrar al Banco en el seno del ordenamiento comunitario. El Tribunal consideró, obviando parte

⁵⁹ Decisión del Banco Central Europeo de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del B.C.E. Esta decisión es un canto a la arbitrariedad de los miembros de la institución, pues amplía considerablemente la casuística para denegar el acceso a los documentos del B.C.E. incluso cuando pase ese nada despreciable plazo.

⁶⁰ Evidentemente, quedan al margen aquellas decisiones que por su naturaleza son ya de por sí públicas, como las subidas o bajadas de tipos de interés, *v. gr.*

⁶¹ La cuestión de hecho resuelta en esta S.T.J.C.E. giraba en torno a la interpretación de la expresión «intereses financieros de la Comunidad», en los que el Tribunal integró también las cuentas del B.C.E. a efectos de su control externo por la Oficina de Lucha Contra el Fraude (O.L.A.F.) dependiente de la Comisión Europea.

de la doctrina más asentada, que tanto la naturaleza del B.C.E. como sus fines se incardinan en el espíritu y en la letra de los Tratados, de los cuales deriva su legitimidad y su propia existencia, por lo que el instituto emisor es parte integrante de la Unión Europea.

Esta jurisprudencia ha sido finalmente consagrada en el Tratado de Lisboa al incorporarse el B.C.E. como institución de la Unión en la enumeración general del art. 13 T.U.E.⁶², silenciándose así por el derecho originario las voces que aún propugnaban la exclusión del B.C.E. del ordenamiento comunitario.

X. EL SEÑOR DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Si la posición jurídico-institucional del B.C.E. en el marco de la Unión llegó a sede jurisdiccional, no nos debe asombrar que la misma existencia de la institución llegase a ser tratada por la justicia constitucional. Y menos, además, si enmarcamos esta controversia en la ya reconocida por muchos como excesiva judicialización de la política, que ha llevado a los órganos jurisdiccionales a realizar una labor de extensión de la norma legitimadora (sea la Constitución o los Tratados) más allá de lo deseable⁶³. Que aspectos tan sustanciales de la dinámica democrática de los Estados se diluciden por los órganos jurisdiccionales, y más concretamente por los encargados de la justicia constitucional, demuestra una vez más una dejadez sin precedentes de las funciones encomendadas a la política, la única instancia donde debería definirse *ab initio* todo marco jurídico-institucional.

En efecto, no solo la existencia del B.C.E. en tanto institución independiente, sino la esencia del mismísimo conjunto de la U.E. tal y como la conocemos hoy día, se han puesto en entredicho por la justicia constitucional. Y es aquí donde el Tribunal Constitucional Federal Alemán (*Bundesverfassungsgericht*, con sede en Karlsruhe) ha llegado, como siempre, más lejos. La Sala II del denominado por Peter Häberle como «señor del constitucionalismo europeo»⁶⁴ dictó la celeberrima sentencia el 12 de octubre de 1993 que conoció de la constitucionalidad del Tratado de Maastricht recién ratificado. Se planteaba la Sala la posibilidad de que la adhesión de Alemania al Tratado de nuevo cuño conculcara el *principio democrático* que consagra, con carácter general e indisponible⁶⁵,

⁶² En general, para un análisis más exhaustivo de los cambios introducidos en el B.C.E. por el Tratado de Lisboa, *vid.* Manuel LÓPEZ ESCUDERO, «El B.C.E. en el Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 9, 2008, págs. 151-174.

⁶³ Podemos seguir la máxima de Guizot: «cuando se judicializa la política, la política nada tiene que ganar, mientras que la justicia tiene todo que perder».

⁶⁴ Amaya ÚBEDA DE TORRES, «La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea», *Revista de derecho comunitario europeo*, año XIII, n.º 32, 2009, pág. 51.

⁶⁵ Efectivamente, a tenor del art. 79.3 de la Ley Fundamental, el art. 20 no puede ser nunca modificado, ni siquiera por el propio constituyente, lo cual implica una palmaria contradicción teórica.

el art. 20 de la Ley Fundamental de Bonn, el cual proclama solemnemente que «todo el poder del Estado emana del pueblo, quien lo ejerce mediante elecciones y votaciones directas [...]».

En esta sentencia, que constituye una verdadera joya jurídica, el Alto Tribunal realiza un detallado análisis del T.U.E. para concluir que el nuevo marco jurídico que se creaba supraestatalmente (la Unión Europea en tanto tal) no vulneraba el principio democrático al ir acompañado de los suficientes mecanismos de participación y legitimación democrática. No obstante, alejándonos de la *ratio decidendi* de la sentencia, lo relevante a los efectos que nos conciernen es la afirmación, rotunda y sin ambages, de que «la profundización orgánica y funcional de la Unión debe acompañarse de una correlativa profundización de la legitimidad democrática directa de las instituciones comunitarias»⁶⁶. Es decir, el avance en la integración europea ha de venir acompañado necesariamente de una legitimación democrática de sus instituciones, pues de lo contrario, entiende el Tribunal, se conculcaría el principio democrático *ex art. 20*, al que todo poder debe someterse para no devenir inconstitucional⁶⁷.

Dicho esto, hasta el lego en Derecho, si observa lo visto anteriormente sobre el B.C.E., puede apreciar una clara incompatibilidad entre la institución monetaria y las exigencias democráticas que impone el juez constitucional alemán. Y sin embargo, cuando le llega la hora del análisis al B.C.E., los magistrados del Alto Tribunal, desdiciéndose de sus propias afirmaciones, no solo no cuestionan su existencia bajo el prisma democrático, sino que refuerzan su independencia en tanto garantiza *en mayor medida (sic)* el valor de la moneda. O lo que es lo mismo: la Sala se olvida de los principios que defiende unas páginas más arriba y que constituyen la piedra angular del encaje constitucional de toda la Unión Europea y, en una disertación tan breve como sorprendente, vende el principio democrático a la realidad dominante⁶⁸. El máximo intérprete de la Constitución alemana parece aquí adaptar más las leyes a las cosas que las cosas a las leyes, aumentando su amnesia al comparar al B.C.E. con el Banco Central alemán (*Bundesbank*), sobre cuya constitucionalidad asienta la adecuación a la Ley Fundamental del europeo. Esta comparación dinamita la concepción que el mismo Tribunal posee sobre las instituciones comunitarias, enmarcadas

⁶⁶ Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ, «La posición del B.C.E. en el sistema institucional comunitario», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 90, 1995, págs. 267-298.

⁶⁷ Pesa sobre la Sala, sin duda, el atávico principio germano de la soberanía popular (*Volkssouveränität*), según el cual no solo el poder constituyente ha de residir en el pueblo, sino que todo el poder estatuido se ha de organizar conforme a determinados mecanismos (de control) democráticos.

⁶⁸ Este giro en la Sentencia ha sido duramente criticado por un importante sector de la doctrina. La Sentencia en sí causó gran polémica en su momento, hasta el punto de que varios autores la llegaron a calificar como filonazi y seguidora de la idea de lo político en Karl Smicht. *Vid.* «La integración europea a la luz de la Constitución alemana: una contribución sobre los actuales malentendidos en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre el caso Maastrich», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 13, 2001, pág. 217.

dentro de una Unión Europea que denomina *Comunidad de Estados (Staatenverbund)*, diferenciada en la sentencia de los tradicionales Estados (westfalianos, si se quiere). Obvia, por tanto, que el Bundesbank se incardina en un sistema, el estatal, diferente al comunitario y que goza, en tanto tal, de mayores garantías de control democrático y de contrapesos institucionales (*checks and balances*) más eficaces⁶⁹; algo que ni siquiera llegamos a vislumbrar en el B.C.E.

La consideración que lleva a cabo el Tribunal sobre el guardián de la moneda no nos sirve, pues, para socavar jurídicamente su independencia. A tal fin acudiremos, sin embargo, a las conclusiones que el mismo realiza en torno a la pervivencia del principio democrático en la Unión Europea, intentando con ello seguir fielmente aquel brocardo que el Tribunal desdeñó con tanta venalidad y que ha de ser la guía de todo jurista: *fiat iustitia et pereat mundus*.

XI. SOBERANÍA Y POLÍTICA MONETARIA

La política monetaria, como su propio nombre aventura, es *política*. Aunque se quiera crear una comunidad epistémica⁷⁰ pseudo-platónica de técnicos economistas, sus decisiones no dejan de tener naturaleza política, en tanto derivan de una elección premeditada entre un amplio abanico de posibilidades y cuya influencia directa en la economía (y en el día a día de los ciudadanos) es evidente. Es en ese acto de elección discrecional «donde se encuentra la verdadera capacidad de decisión política del B.C.E.»⁷¹, capacidad que, atribuida a una institución sin control alguno (y casi sin legitimidad), contraviene el principio democrático tan bien desarrollado por el Tribunal de Karlsruhe.

La política monetaria es ejercicio de soberanía y, en tanto tal, está revestida de una dimensión política difícil de esconder que implica, necesariamente, la proyección sobre ella de la legitimidad y del control democráticos⁷². Siguiendo a Dalmau, en los modernos Estados constitucionales «no puede existir un ámbito de decisión pública que sea propiamente independiente, esto es, que no cuente con la suficiente legitimidad democrática»⁷³. Como ejercicio de soberanía, su traspaso a una institución supraestatal afecta al corazón mismo del Estado, el cual, no obstante, y de acuerdo con sus respectivos textos constitucionales, puede ceder parte de tal soberanía. Así lo hizo expresamente Francia, tras declararse inconstitucional la independencia de su Banco Central establecida a consecuencia de la adaptación del mismo a las exigencias del Tratado de Maastricht.

⁶⁹ El Gobierno federal alemán puede incluso ejercer un veto suspensivo sobre determinadas decisiones del Bundesbank.

⁷⁰ Vid. Eduardo TORRES ESPINOSA, *op. cit.*, pág. 370.

⁷¹ MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, pág. 12.

⁷² Vid. A. OLESTI RAYO, «El proceso de integración europea, la unión monetaria y la soberanía de los Estados miembros», *Gaceta jurídica de la C.E.*, D-28, octubre de 1997, pág. 137.

⁷³ MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, pág. 13.

El Consejo Constitucional galo consideró que dicha independencia, sin estar reconocida por el constituyente, vulneraba la Constitución al formar parte la política monetaria de la dirección política que corresponde al Gobierno en materia económica (art. 20 Constitución francesa). Así, una vez ratificado el T.U.E., el legislador francés tuvo que incluir en la Carta Magna un artículo expreso (art. 88.2) para *constitucionalizar* no solo la independencia del Banco de Francia, sino también la propia cesión de soberanía que implicaba el traspaso de buena parte de la política monetaria al B.C.E.

Todo ello nos lleva a formular el siguiente silogismo: si el traspaso de la política monetaria a una institución supraestatal (B.C.E.) implica necesariamente una cesión de soberanía, la política monetaria es parte integrante de la soberanía estatal. *Ergo* la política monetaria debe, como todo ejercicio de soberanía, estar legitimada democráticamente y contar con los suficientes mecanismos de control en tanto su ejercicio es, en puridad, de naturaleza política y no meramente técnico-económico. El principio democrático que formulara en su día el Tribunal Constitucional alemán debe, por tanto, proyectarse sobre el B.C.E., despojándole de su intangible independencia y sometiénolo a un control verdaderamente democrático.

XII. EL B.C.E. O EL LIBERALISMO DOCTRINARIO DEL SIGLO XXI

Dice el profesor De Vega, refiriéndose al gran teórico Sieyès, que la configuración que se hizo en el siglo XIX del poder constituyente estaba más encaminada a un acto constitucional que reflejara y asumiera el orden económico y social previo, que a canalizar la voluntad democrática del constituyente (la Nación). ¿Y quiénes debían ser aquellos autoproclamados autores del nuevo sistema constitucional decimonónico? Los liberales ilustrados, esto es: una ínfima porción de la población. Ellos representaban (o así lo creían) el interés general, pues ellos eran los únicos portadores (y concedores) de la Razón ilustrada; de ahí la existencia, entre otras instituciones, del sufragio censitario.

Como hemos tenido oportunidad de ver, esta sofocracia platónica, que creíamos tiempo ha desterrada de nuestro horizonte democrático y constitucional, pervive en el B.C.E. Los liberales ilustrados son ahora los técnicos y economistas miembros del Comité Ejecutivo o del Consejo de Gobierno del B.C.E., y la Razón y el interés general subsisten bajo el eufemístico objetivo de la estabilidad de precios. Ellos son los que, sin legitimidad democrática y sin control institucional alguno, determinan buena parte del devenir económico de las naciones europeas. No responden ante nadie, no pueden ser separados y sus decisiones no pueden ser discutidas. No son, en definitiva, políticos. Y sin embargo, ejercen soberanía y toman decisiones *políticas* tan relevantes como, en ocasiones, secretas. Por ello, es una exigencia jurídica y una necesidad política reformar la institución monetaria europea, conservando, si así se precisa, un cierto grado de autonomía, pero eliminando de raíz una independencia inasumible constitucio-

nalmente. Siguiendo a Habermas⁷⁴, Europa necesita una visión política más amplia, que no dé la espalda al conjunto de la ciudadanía y que reformule sus instituciones mediante un adecuado proceso democrático. A tal fin, es indispensable la consolidación de una opinión pública europea, de una *concepción europea*, que, como ha indicado nuestro Tribunal Constitucional, evite que la democracia sea una mera imputación formal por no existir «una opinión pública (europea) en la que se debatan los fines de la acción política»⁷⁵.

Se ha de recuperar la soberanía monetaria en tanto parte integrante de la soberanía popular cedida a una institución apolítica y, aventurémonos a decirlo, antidemocrática. Ello no quiere decir, por supuesto, que se recupere la competencia estatal en dicho ámbito, sino simplemente que se creen los suficientes mecanismos de control y legitimidad democráticos connaturales a cualquier ejercicio de soberanía. Al mismo tiempo, la *constitucionalización* de la política monetaria, reconociéndose en la Carta Magna la competencia y la existencia de un B.C.E. renovado, redundaría en una mayor calidad democrática de los poderes estatuidos, siguiendo aquella máxima de que «el principio político de la soberanía popular se transforma en el principio jurídico de la supremacía constitucional». Pero, ¿cómo llevar a cabo la renovación democrática del B.C.E. para adaptarlo a las exigencias constitucionales? Pues proyectando el principio democrático sobre su actuación y creando los cauces oportunos de control que compaginen equilibradamente cierta autonomía con las exigencias democráticas derivadas de su mera existencia⁷⁶.

Una mayor participación del Parlamento Europeo, la posibilidad de revocación de los miembros de los órganos rectores por mayoría cualificada o el aumento de la transparencia de sus decisiones, acercarían más la institución a aquella adecuada profundización democrática de la integración de la que nos hablaba el Alto Tribunal alemán. Pero estas consideraciones de *lege ferenda*, sin duda interesantes, tendrán que ser objeto estudio en otra ocasión.

⁷⁴ Jürgen HABERMAS, «¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 105, 2002, págs. 947-978. El autor alemán afirma: «No habrá remedio al déficit de legitimación sin un espacio público a la escala de Europa, por el cual los ciudadanos de todos los Estados miembros sean incluidos en el proceso englobante de una comunicación política recentrada», pág. 965.

⁷⁵ Citado por Francisco RUBIO LLORENTE, «El futuro político de Europa. El déficit democrático de la Unión Europea», *Claves de la Razón Práctica*, Madrid, n.º 90, marzo de 1999, pág. 30. S.T.C. de 12 de octubre de 1993, sobre la constitucionalidad del Tratado de Maastricht.

⁷⁶ Lo que la doctrina anglosajona denomina *accountability* (rendición de cuentas) refiriéndose a los célebres Quangos (*quasi-autonomous non-governmental organizations*).