

**LA UNION MONETARIA EUROPEA SEGUN EL
TRATADO DE MAASTRICHT**

Eduardo García de Enterría
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

I

Daré por supuesto todo el proceso de integración europea iniciado en 1951 con el Tratado de París, continuado con los dos Tratados de Roma sobre la Comunidad Económica Europea y del Euratom, de 1957, y, con otras alteraciones menores y extensiones sucesivas, proceso culminado hasta este momento, por el Acta Única firmada en 1986, que anunció ya en su art 1º la vocación hacia una Unión Europea.

Esta ha tomado cuerpo en el Tratado de la Unión Europea firmado por los 12 Estados en Maastricht el 7 de febrero último y pendiente en este momento de ratificación de los Estados miembros.

Significa un verdadero salto cualitativo sobre toda la situación anterior. Las Comunidades, en plural, pasan a ser la Comunidad, eliminando incluso el adjetivo limitador de Económica. Ya es una Unión Europea lo que está construyéndose, aunque sin acoger por eso los módulos convencionales del federalismo, sino continuando en las fórmulas parciales de integración original de la que no existe precedente o modelo alguno, sino la propia experiencia y fecundidad del sistema que lleva rodando ya 40 años.

Entre las novedades más espectaculares que el Tratado de Maastricht nos ofrece está, sin duda, la Unión Económica y Monetaria, nuevo Título V del Tratado CE de Roma, arts. 102 A y ss.

La Unión Económica está basada sobre el principio del nuevo art. 103:

“Los Estados miembros consideran sus políticas Económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo”

Se prevé la posibilidad de dictar “orientaciones generales” para las políticas Económicas de los Estados, que el Consejo supervise la evolución Económica de cada uno de los Estados miembros, así como su coherencia con dichas “orientaciones generales”; se definen una serie de parámetros relativos a deuda pública, inflación, tipos de interés y déficits públicos, art 104 C, que desarrolla el Protocolo 6, etc.

El Tratado dispone ya (art. 109 E) que la segunda fase de realización de la Unión Monetaria comenzará el 1 de enero de 1994. Esto de las fases procede del famoso informe Delors de 1989, sobre la Unión Monetaria, aprobado en la cumbre de Madrid de junio de 1989. El plan preveía tres fases. La primera comenzó el 1 de julio de 1990, salvo para los Estados últimamente adheridos (España, pues) e Irlanda, para los cuales la fecha es la de 1 de enero de 1993; en la práctica el Gobierno español, tras la liberalización en diciembre último del mercado de capitales, está ya virtualmente en la 1ª fase, salvo respecto al margen de fluctuación de su moneda en la cesta del Ecu.

La 2ª fase supone la entrada en servicio del Instituto Monetario Europeo que forman los Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales con un Presidente, *full time*, nombrado por acuerdo de los Gobiernos. En esta fase se refuerza tanto la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros como la cooperación entre los Bancos Centrales, se apoya la extensión de la utilización del Ecu y, sobre todo, se prepara la “tercera fase” de la Unión Monetaria.

El básico nuevo art. 109 J dispone que el Consejo Europeo establece por mayoría cualificada la fecha para comenzar la 3ª fase, “a más tardar el día 31 de diciembre de 1996”, una vez que la mayo-

ría de los Estados miembros cumplan los parámetros de referencia. Se añade que si al final de 1997 no estuviese establecida la fecha para el comienzo de la 3ª fase ésta comenzará en todo caso el 1 de enero de 1999; a más tardar el 1 de julio de 1998 el Consejo Europeo, pronunciándose por mayoría cualificada y teniendo en cuenta informes del Instituto Monetario Europeo y de la Comisión y el dictámen del Parlamento Europeo, confirmará qué Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única (Uno de los Protocolos anejos al Tratado, el número 10, compromete a todos los Estados, incluso a los que no cumplan en ese momento los parámetros económicos para la entrada inmediata en la Unión Monetaria, a no oponerse a ésta declarándola expresamente irreversible; es una curiosa reviviscencia de la cláusula “anti-derogatoria”, propia del antiguo Derecho, sobre cuya eficacia cabe dudar; observemos que es aquí donde Inglaterra ha incluido la cláusula “opting out”, reservándose el derecho de no entrar en la Unión Económica y Monetaria si así lo acordase su Parlamento, Protocolo 11).

El Instituto Monetario Europeo será sustituido en esta fase final por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (que integran el Banco Central Europeo -en adelante, BCE- con los Bancos Centrales nacionales -en adelante SEBC-). En ese momento el valor del Ecu quedará irrevocablemente fijado (art. 109 G) con las paridades de todas las monedas europeas congeladas. El BCE asume el papel de banco emisor del Ecu, que, a partir de la existencia de un régimen de paridades fijas de las monedas nacionales, pasará rápidamente a ser la única moneda circulante en Europa de curso legal. En ese mismo momento el BCE asume íntegramente la política monetaria comunitaria y posee y gestiona la totalidad de las reservas de divisas de los Bancos Centrales integrados.

El BCE estará gobernado por un *Comité Ejecutivo* de 6 personas cualificadas, *full time* e incompatibles con cualquier otra actividad (1 Presidente, 1 Vicepresidente y 4 Miembros), y por el *Consejo de Gobierno*, que integran el Presidente y el Vicepresidente más los 12 Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales; los restantes 4 miembros del Comité participan en las sesiones con voz pero sin voto. El objetivo único, no ya simplemente prioritario, sino único, que ha de regir toda la actuación del sistema se enuncia así en el capital art. 105:

“El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales será mantener la estabilidad de precios. *Sin perjuicio de ese objetivo*, el SEBC apoyará las políticas Económicas de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios. El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos”.

Aunque en el artículo se habla de otros objetivos, se habrá notado que todos operan “sin perjuicio” del de la estabilidad de los precios, al que se asigna así un valor absoluto.

Para asegurar la actuación del SEBC en ese objetivo central de la política monetaria europea que es la estabilidad de los precios, el Tratado instaura tanto para el Banco Central Europeo como para los Bancos Centrales nacionales una autonomía rigurosamente construída. El nuevo art. 107 del Tratado de Roma dice:

“En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC —que constituyen, por cierto, el Protocolo 3 anejo al Tratado de Maastricht, y al que luego aludiremos—, ni el BCE ni los Bancos Centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los Bancos Centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones”.

Para que esta independencia absoluta sea efectiva, se disponen medidas institucionales específicas:

1º En el momento del comienzo de la 3ª fase de la Unión Monetaria, los Estados miembros habrán modificado ya el estatuto de sus respectivos Bancos Centrales para asegurar a sus órganos esa independencia. Obvio es que en España será precisa esa reforma,

no obstante la proclamación de autonomía que declara la Ley de Órganos del Banco de España de 1980.

2º Tanto a las reuniones del Comité Ejecutivo del BCE (que es el que asegura la gestión ordinaria del Banco) como a las del Consejo de Gobierno pueden asistir el Presidente del Consejo Europeo y un miembro de la Comisión con voz pero sin voto, aunque respecto al Consejo de Gobierno, el Presidente del Consejo Europeo cuenta con la facultad de poder someter mociones que deben ser deliberadas y votadas.

3º El Protocolo 3 del Tratado de la Unión incorpora unos “Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo”, de 53 artículos, que no intentaremos exponer, naturalmente. Sólo subrayaremos de él tres cosas:

- a) Que algunos de sus preceptos, concretamente enumerados por el art. nuevo 106.5 del Tratado de Roma, son modificables por el Consejo Europeo, bien por mayoría cualificada, si se ha elevado en ese sentido una recomendación del BCE, con consulta a la Comisión, bien por unanimidad a propuesta de la Comisión y previo informe del BCE, en los dos casos con dictamen conforme del Parlamento; hay, pues, una especie de deslegalización parcial en el Protocolo que lo hace parcialmente disponible por la normativa derivada de la Comunidad, sin tener que acudir a la formalización de un nuevo Tratado Internacional si se alteran sólo determinados aspectos funcionales.
- b) La enérgica configuración de la independencia absoluta del BCE se articula sobre la respectiva función del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo; éste actúa la gestión ordinaria sobre las orientaciones del primero, pero éstas las adopta por sí sólo el Consejo de Gobierno “con arreglo al Tratado y al presente Estatuto”, formulando desde ese solo criterio “la política monetaria de la Comunidad, incluidas, en su caso, las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas al SEBC”, recurriendo a los Bancos Centrales nacionales

para ejecutar las operaciones (art 12 de los Estatutos); recordemos que el Tratado asigna como fin único de esa política monetaria comunitaria mantener la estabilidad de los precios.

- c) La independencia de los gestores del SEBC esta garantizada judicialmente por el Tribunal de Justicia, y esto incluso respecto de los Gobernadores de los Bancos Centrales frente a los Gobiernos de los Estados (art. 14.2 de los Estatutos), lo cual es una verdadera *première* en el Derecho Comunitario, sobre la que luego volveremos; están legitimados para acudir al Tribunal de Justicia frente a los actos de cese de los Gobiernos, el Gobernador afectado y también el Consejo de Gobierno del BCE; en el caso del Comité Ejecutivo, la garantía judicial es aun más firme: sólo el Tribunal tiene poder para cesarlos a instancia del Consejo (art. 11 de los Estatutos).

II

No voy a detenerme en la exposición de todo el montaje del proceso paulatino, el mecanismo entero de esta Unión Monetaria Europea, que el Tratado de Maastricht articula cuidadosamente para hacerlo operativo.

Quiero subrayar solamente dos cosas: la enorme significación teórica y práctica de la cesión de soberanía de los Estados con que esta Unión Monetaria se forma, por una parte; por otra, el formidable efecto unificador que ha de producir en la Europa unida la existencia de una sólo moneda y de una sólo y centralizada autoridad monetaria actuando con total autonomía de las instancias políticas, tanto nacionales como supranacionales.

A) Si desde la Edad Media se incluía el poder de acuñar moneda como una de las regalías mayores, o poderes propios del Rey (“moneda, fonsadera y sus yantares”), esto se exacerbó aun con la generalización del papel moneda y la consagración del monopolio de su emisión por los Bancos Centrales nacionales. La política monetaria pasó entonces a ser una pieza capital de la política Económica y está hoy, con la sola y parcial excepción de Alemania, a

la que inmediatamente nos referiremos, en manos de los gobiernos respectivos. Recordemos, que en nuestro Derecho, el art. 9. del Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, que sigue vigente, dispone:

“La autoridad en materia monetaria y de crédito corresponde al Gobierno, el cual señalará al Banco de España y a los diferentes organismos de crédito, a través del Ministerio de Economía y Hacienda las directrices que hayan de seguirse en cada etapa, orientando, en definitiva, la política monetaria y de crédito en la forma que más convenga a los intereses del país”.

La Ley de Órganos Rectores del Banco de España de 1980 mantiene esa titularidad, pues la “autonomía respecto a la Administración del Estado” que proclama se desarrolla, dice su art. 3. “de acuerdo con los objetivos generales fijados por el Gobierno”, el cual se reserva, además, no sólo el nombramiento sino también el cese del Gobernador, del Subgobernador y de los Consejeros antes del plazo señalado para su ejercicio.

Eso va a dejar de ser así en cuanto entre en funcionamiento el SEBC diseñado por Maastricht. La autoridad monetaria no va a pasar siquiera a las establecidas instituciones comunitarias, en cuya cúspide del Consejo, aunque ya seriamente erosionada por la generalización del sistema del voto mayoritario, sigue rigiendo la técnica intergubernamental, de participación conjunta de los Estados, sino a una entidad enteramente diversa, estrictamente supranacional, sin ninguna participación de los Estados en su funcionamiento, el SEBC y dentro de él su cabeza, el BCE. La amputación brutal de la vieja regalía monetaria de los Estados, que tradicionalmente se ha considerado un atributo de la soberanía, es, pues, absoluta. Una operación política de este alcance, convenida en un Tratado formal, carece de cualquier precedente.

Ya hemos dicho que el SEBC está dotado en el Tratado de una absoluta independencia. El modelo es claramente el de la *Deutsche Bundesbank*, pero con dos capitales puntos en favor de la independencia del BCE:

– Primero, la autonomía de la *Deutsche Bundesbank* no está consagrada en la Constitución (que se limita a prever su existencia, art 88, pero sin ninguna regla sustantiva sobre su régimen), sino en una Ley ordinaria, hoy en la *Bundesbankgesetz* de 26 de julio de

1957, en tanto que la autonomía del BCE está en la Constitución de la Unión, o, lo que es lo mismo, en uno de los Tratados originarios, inaccesible, pues, para el legislador comunitario ordinario o secundario, mucho más para los legislativos estatales;

- Segundo, el Banco Federal alemán no dispone de todos los poderes que se concentran en el Banco Central Europeo, sino que le faltan al menos dos de una gran relevancia. Una es la fijación del *exchange rate*, o tipo de cambio de la moneda, que es una competencia formal del Gobierno federal, aunque en la práctica hoy desaparecida tras la plena liberalización de cambios exteriores establecida en 1971; pero ha sido esa competencia la que se ha utilizado para la fijación del tipo de cambio en el momento de la reunificación entre marcos orientales y occidentales, que el Gobierno adoptó desoyendo los consejos de la *Bundesbank* y equivocándose, por cierto, gravemente, lo que ha sido una de las causas esenciales, del deterioro de la situación que aún sufre la economía alemana desde la unificación. En segundo término, tampoco tiene el Banco alemán federal la llamada por el Tratado de la Unión “supervisión prudencial”, art. 25 del Protocolo (yo creo que el término español adecuado hubiera sido el de “disciplina bancaria” o financiera, usado por nuestra Ley de 29 de julio de 1988), competencia, sin embargo, reconocida al BCE con ciertos límites; en Alemania la función corresponde al *Bundesaufsichtamt für das Kreditwesen*, creado en 1961 y que coopera con la *Bundesbank*, pero que es independiente de él.

Esa independencia del SEBC, como ya hemos notado, cuenta con la garantía plena y *ex ante* del Tribunal de Justicia. Igualmente notamos ya que esta garantía judicial de la independencia de los Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales (en cuanto que forman parte del Consejo de Gobierno del BCE) se extiende también frente a sus propios Gobiernos, con entrada en juego del Tribunal de Justicia, aunque esta vez *a posteriori*, a través de un recurso impugnatorio (art. 14. 2 de los Estatutos).

B) Pero la privación de la potestad monetaria de los Estados no concluye ahí. El nuevo art. 104, según Maastricht, del Tratado de Roma, desarrollado en este punto por el art. 21 de los Estatutos, prohíbe tanto al BCE como a los Bancos Centrales nacionales

“La autorización de descubiertos y la concesión de otro tipo de créditos... en favor de instituciones u orga-

nismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas y otros organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros; queda igualmente prohibida la adquisición directa a los mismos por el BCE o los Bancos Centrales nacionales de instrumentos de sus deudas”.

Bien se comprenderá que la efectividad de esta medida supondrá necesariamente una alteración radical del funcionamiento de nuestra Hacienda pública y aun de toda nuestra economía, pues la Hacienda se apropia hoy de más del 40% del PIB, más cerca del 50%. Se concluye, así, de un tajo, la posibilidad de financiar déficits públicos con la emisión de nueva moneda (monetización del déficit), pero también con anticipos ilimitados del Banco de España, o de la colocación sistemática de la Deuda en las manos de éste. La ortodoxia financiera más estricta, común a la de los agentes económicos ordinarios, se impondrá al eliminar esta utilización tradicional por todos los Gobiernos como un simple instrumento de sus políticas de sus propios Bancos Centrales

C) Los Bancos Centrales nacionales subsisten, pero se insertan en el SEBC. Recordemos que incluso en el ámbito de la disciplina sobre las entidades financieras (excluidas las de seguros, arts. 105.6 del Tratado y 25 de los Estatutos) el BCE puede llevar a cabo, como complemento indispensable de su titularidad de la política monetaria, su propia “supervisión prudencial”, para usar el término que nos han impuesto los traductores de Bruselas (en cuyas manos, por cierto, parece estar el futuro del idioma). Los Bancos Centrales nacionales quedan, en realidad, reducidos en este punto al papel de delegaciones del BCE, el cual cuenta con poder normativo propio (los Reglamentos comunitarios, con efecto prevalente sobre cualquier norma de los Estados y directo sobre todos los ciudadanos, nuevo art. 108 A del Tratado de Roma), con poder sancionatorio propio (art. 108 A.3) e incluso con la posibilidad de llevar al Tribunal de Justicia a los propios Bancos Centrales nacionales por incumplimiento (art. 35.6 de los Estatutos).

Esta acción es verdaderamente notable y demuestra hasta que punto llega la integración de los Bancos Centrales nacionales en el estricto orden orgánico comunitario. Es el único caso que hasta ahora se conoce de una acción directa de una autoridad comunitaria ante el Tribunal de Justicia contra un organismo público de un Esta-

do. Lo normal es que, como es propio de la responsabilidad internacional, ésta se concentre en el Estado, impersonalmente, cubriendo la acción de la totalidad de sus órganos (incluyendo a los judiciales, cuya independencia está proclamada por todas las Constituciones de los Estados comunitarios), y mucho más de sus entidades públicas filiales. He aquí lo contrario, por vez primera, debiendo recordar, además, que el propio Tratado de la Unión ha conferido poderes coercitivos inmediatos para hacer efectivas sus Sentencias (nuevo art. 171 del Tratado de Roma).

III

Convendrá imaginarse ahora el panorama de la Unión Monetaria terminada, esto es, en su tercera y final fase, en pleno funcionamiento del mecanismo diseñado por Maastricht.

Una sola moneda será “de curso legal” en el territorio comunitario (sin perjuicio de las reservas inglesas al Tratado, Protocolo 11, y de la posibilidad de que otros Estados no cumplan en plazo los parámetros de convergencia). Esa moneda habrá quedado enteramente al margen de los poderes políticos de los Estados, incluso, y esto es digno de ser subrayado, de los propios poderes comunitarios. Una institución con independencia y autonomía absolutas, dirigida y gestionada por un puñado de expertos completamente independientes, cuya autonomía plena está garantizada por un Tratado Internacional y por un Tribunal de Justicia con la misma total independencia, Tribunal que ha demostrado cumplidamente su autoridad para imponer las normas originarias o constitucionales inscritas en dicho Tratado sobre cualquier norma derivada ulterior o sobre cualquier actuación contraria (de los órganos comunitarios o de los de cualquier Estado miembro) a dicho Tratado.

Esa institución independiente de todo poder político tiene encomendado un único objetivo: mantener la estabilidad de los precios, lo que hará aunque contraríe el interés inmediato de cualquier instancia política, de cualquier Estado nacional. La moneda habrá dejado de ser el primer instrumento de la política Económica y pre-

supuestaria de los Estados, como ha sido durante tanto tiempo, sobre todo tras la eliminación del mercado de las monedas metálicas con valor intrínseco y la adopción general de la moneda fiduciaria.

Dos consecuencias, al menos, me parecen inexcusables: primera, la Unión Europea será un hecho definitivo y muy difícilmente reversible; segundo, todo el sistema económico se habrá reconfigurado, incluyendo el propio papel hoy básico del Estado en la economía. Es un reto formidable, lleno de atractivo y de sugerencias en un momento en que en toda Europa, y no sólo en España, como a veces se piensa, reinan el escepticismo, el agnosticismo político, casi el nihilismo, y ello por agotamiento definitivo de nuestros respectivos proyectos nacionales, agotamiento político, agotamiento cultural, agotamiento estructural de una forma política, el Estado nacional, que ha cumplido ya varios siglos de vigencia absoluta.

Una nueva Europa se nos ofrece, pues, como una fórmula política, económica, social, cultural nueva. Esperemos que pueda llenar de ilusión y de esperanza a las generaciones más jóvenes y a las futuras, que podrán ver y vivir esa Europa plenaria que para nosotros es aún una imagen soñada.

He de añadir que la última (septiembre de 1992) turbulencia monetaria que ha hecho saltar casi el “Sistema Monetario Europeo” que ha venido funcionando desde 1978 (en virtud de un simple acuerdo del Consejo, no por prescripción de ninguno de los Tratados originarios; sólo en el Acta Unica aparece una referencia simple de su experiencia), esa turbulencia no hace sino justificar la necesidad de una integración monetaria más estricta, esto es, la que sólo puede encontrar su lugar adecuado en la Unión Monetaria Europea diseñada lúcidamente por Maastricht. Lejos de que esa crisis haya puesto en cuestión el Tratado de Maastricht, como algunos comentaristas han concluído con cierto apresuramiento, la crisis profunda con sus graves secuelas, que hemos aún de soportar por algún tiempo, ha venido a justificar precisamente que no hay solución posible fuera de la integración monetaria general y sistemática. Maastricht ha resultado así especialmente justificado e imprescindible cuando aún está debatiéndose, a través de una confusión irrazonable, la oportunidad de su ratificación por los Estados comunitarios.