

LA POSICION DEL BANCO CENTRAL EUROPEO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL COMUNITARIO: INDEPENDENCIA Y EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL. EL *FEDERALISMO* *HORIZONTAL* EN EL MANEJO DE LA MONEDA (*)

Por ANDRES BETANCOR RODRIGUEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS GARANTÍAS DE LA INDEPENDENCIA DEL BCE.—III. LA JUSTIFICACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE LOS BANCOS CENTRALES.—IV. LAS PECULIARIDADES DE LA INDEPENDENCIA DEL BCE: A) «Plus-garantías». B) *La mayor independencia derivada de la inserción en un sistema institucional de una asociación de Estados.*—V. INDEPENDENCIA Y EQUILIBRIO EN EL ÁMBITO DE LA BANCA CENTRAL: A) *Razón estructural.* B) *Razón funcional.* C) *Interacción con el público.*—VI. INDEPENDENCIA Y EQUILIBRIO DEL BCE EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN MONETARIA: A) *Los condicionamientos económicos y estructurales:* 1) *El temor al shock asimétrico.* 2) *El principio del equilibrio institucional.* B) *Formas orgánicas y funcionales que sirven a la realización del equilibrio institucional en el ámbito de la moneda.*—VII. CONCLUSIÓN: EL «FEDERALISMO HORIZONTAL» EN EL MANEJO DE LA MONEDA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN MONETARIA.

I. INTRODUCCION

El Tribunal Constitucional Federal alemán sentenció, al conocer de los recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes de 28 de diciembre de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 y de reforma de la Ley Fundamental de 21 de diciembre de 1992, que la adhesión de la República Federal de Alemania a la Unión Europea era compatible con el derecho de todo ciudadano alemán a tomar parte mediante el sufragio en la legitimación de la soberanía y de ganar in-

(*) Este artículo forma parte del Proyecto de Investigación núm. PS94-0004, subvencionado por la DGICYT, Ministerio de Educación y Ciencia, del que el autor es el investigador principal.

fluencia en su ejercicio (art. 38 LF). Nos referimos a la sentencia dictada por la Sala II del Tribunal Constitucional Federal alemán de Karlsruhe de 12 de octubre de 1993 (1). Enfrentado ante la posible vulneración del «contenido inmodificable del principio democrático, intangible a tenor de lo dispuesto en el artículo 79, párr. 3, de la LF», el Tribunal entiende que no se produce porque, si bien es cierto que la «legitimación democrática correspondiente no podrá establecerse [en el seno de la asociación o comunidad de Estados] de la misma manera que en el seno de un orden estatal uniforme y definitivamente regulado en virtud de una Constitución de Estado», si se alcanza «un contenido suficientemente eficaz de legitimación democrática». En primer lugar, porque la Dieta Federal es la que aprueba la Ley que autoriza la ratificación del ingreso en la comunidad de Estados, así como los pasos siguientes que la misma pueda dar y también la transferencia de derechos de soberanía. En segundo lugar, porque son los Gobiernos —sometidos al control democrático de los Parlamentos— los que dirigen la integración y ejercen de manera mancomunada los poderes transferidos. Sin olvidar al Parlamento Europeo, cauce de representación de la voluntad de los pueblos.

Sin embargo, esta *conexión democrática* se rompe en un caso: con el Banco Central Europeo (BCE). «El principio democrático —sentencia el Tribunal— no impide a la República Federal de Alemania formar parte de una comunidad interestatal organizada en el plano supranacional. No obstante, es requisito para esta participación el que la legitimación y la influencia emanada del pueblo quede asegurada también dentro de una unión de Estados.» El Tratado de la Unión Europea (TUE) instituye el BCE y lo configura como independiente, luego excluido de cualquier legitimación e influencia emanada del pueblo. ¿Cómo resuelve el Tribunal esta aparente contradicción?:

«Tal modificación del principio democrático para garantizar la confianza en el valor de pago de una moneda es defendible, toda vez que tiene en cuenta la *peculiaridad* —ensayada en el ordenamiento jurídico alemán y acreditada también desde el punto de vista científico— de que *un banco central independiente garantiza el valor del dinero y, por tanto, el fundamento económico general de la política presupuestaria estatal y —para la planificación y disposiciones privadas— la salvaguardia de las libertades económicas en mayor medida que órganos de soberanía cuyas posibilidades y medios de actuación dependen esencialmente de la cantidad y del valor del dinero disponible y están sujetos al asentimiento a corto plazo de las fuerzas políticas.* En tal sentido, *la independización de la política monetaria en la competencia soberana de un banco central europeo independiente, la cual no es transferible a otros ámbitos de la política, satisface los requisitos jurídico-constitucionales que permiten modificar el principio democrático.*»

(1) La versión traducida al español se puede consultar en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm.3, septiembre-diciembre 1993, págs. 975-1030. La traducción del alemán es obra de la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

Tan contundente afirmación es tanto o más destacable cuando la Sentencia concluye su detallado análisis del TUE con la afirmación de que la profundización orgánica y funcional de la Unión debe acompañarse —para que sea respetuosa con la legitimación democrática que la LF exige y no se vacíe el contenido del derecho a participar en el ejercicio del poder soberano— de una correlativa profundización de la legitimidad democrática directa de las instituciones comunitario-europeas. No obstante, la posición del BCE es diferente. En efecto, el BCE supone una modificación del principio democrático pero compatible con la Constitución, porque el banco independiente garantiza *en mayor medida* —según una constatación empírica— el valor de la moneda que cualquier otro órgano, en particular, los políticos. Sin embargo, esta conclusión no deja de sorprendernos si tenemos en cuenta que elude uno de los fundamentos del razonamiento contenido en la misma Sentencia: la Unión Europea es una asociación o comunidad de Estados, y no es un Estado europeo. Por tanto, no puede ser igual, ni puede tener las mismas implicaciones, la independencia de un banco central nacional que la del Banco Central Europeo, ya sólo porque el entramado institucional en que se insertan uno y otro son radicalmente distintos, sino porque mientras que en uno su independencia tiene *contrapesos*, en el otro, no los tiene. Así lo afirma el Parlamento Europeo, en una Resolución de 8 de abril de 1992, al examinar el TUE, cuando concluyó que «no se le contraponen a la autoridad autónoma de política monetaria del Banco Central Europeo ninguna autoridad de política económica con suficiente legitimidad democrática».

Por tanto, quedan puestos de manifiestos los términos de la polémica: la existencia, por un lado, de un banco independiente y, por otro, su inserción en una estructura institucional que no reequilibra su poder soberano en el ámbito de la moneda. Uno y otro serán objeto de examen en las páginas que siguen. Nuestra conclusión no es tan rotunda como la puesta de manifiesta por el Parlamento. Porque en nuestra opinión, tanto el TUE como la propia naturaleza del BCE articulan mecanismos de contrapeso que determinan que el ejercicio de la soberanía monetaria deberá ejercerse de manera cooperativa con las otras instituciones, lo que en nada menoscabará la independencia del banco. Los principios de equilibrio institucional y de lealtad cooperativa así lo exigen, además de la naturaleza de las cosas: es imposible concebir un manejo de la política monetaria al margen de otras políticas que le son concurrentes, como la económica general, la de cambios y la fiscal, máxime cuando sobre todas ellas pesa el mismo objetivo: la consecución de un crecimiento sostenido y sostenible no inflacionario (art. 2 TCE). En nada se menoscaba la independencia del Banco porque una cosa es que en ejercicio de sus competencias se dirija a satisfacer intereses extraños a su objetivo de estabilidad (situación que supondría la pérdida de su independencia) y otra es que, sin perjudicar su objetivo, apoye —como dispone el artículo 105 TCE— la política económica general, para lo que, además de conocerla, podrá incluso consensuar su diseño y ejecución, tanto como podrá acomodar la suya, en todo caso, sin perjudicar su objetivo principal —como se encarga de insistir el precepto—, a los objetivos y a la estrategia de aquéllas. En definitiva, la independencia no es incompatible con el equilibrio institucional, porque tanto el

Banco como las demás instituciones forman parte de un mismo y único sistema institucional en cuya estabilidad, dentro del cambio, todos están interesados en su conservación frente a las fuerzas centrífugas.

II. LAS GARANTIAS DE LA INDEPENDENCIA DEL BCE

Que el Banco Central Europeo (en adelante, BCE) va a ser —al menos formalmente— independiente, no cabe ninguna duda. Su creación está prevista en el TUE (art. 4 A), al igual que se encarga de concretar su estatuto (art.s 105 a 109 B del TCE), en particular en el protocolo al TUE relativo al «Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Central y del Banco Central Europeo» (en adelante, ESEBCyBCE). Antes de entrar a analizar someramente este régimen, merece destacar que estamos en presencia de, tal vez, el único estatuto de banco central que tiene rango constitucional. Incluido como protocolo al Tratado, su estatuto tiene el mismo valor jurídico que el Tratado al que está asociado (J.-V. LOUIS, 1993, 228) (2). Se pretende reforzar la independencia del banco, pero a costa de eliminar cualquier intervención de las Instituciones comunitarias en la definición y puesta en funcionamiento de la nueva institución. Se rompe la tradicional conexión entre el banco central y el Parlamento, órgano constitucional con competencia para aprobar su estatuto. Ciertamente, es un refuerzo de la independencia, pero a costa de prescindir de un mecanismo de «compensación» del que se pudiera hacer uso —con las cautelas y garantías precisas— para modificar el estatuto y proceder a su adecuación a las cambiantes circunstancias e incluso, el deficiente funcionamiento del banco en la persecución de su objetivo. Es evidente que no existe ninguna institución u órgano que esté a salvo de «fallos», ni el muy independiente banco central.

El BCE no forma parte de las instituciones comunitarias (cuya relación se encuentra en el artículo 4 TCE) (J.-V. LOUIS, 1993, 230), pero sí es uno de los órganos comunitarios de relevancia incuestionable. No es baladí que al mismo se refiere el apartado A del artículo cuarto, o sea, una nueva disposición añadida nada menos que

(2) J.-V. Louis explica esta circunstancia como una imposición de los representantes alemanes. «Ciertamente, era indispensable insertar en la Constitución comunitaria ciertas normas relativas al Banco Central, pero las disposiciones estatutarias habrían podido figurar en un acto legislativo de Derecho derivado. Así lo propuso el Parlamento Europeo. El Comité de los gobernadores, que redactó el proyecto de los estatutos para la conferencia intergubernamental prefirió insertar los estatutos en un acto del mismo valor jurídico que el Tratado para conferir a dichas normas una mayor rigidez. Alemania, preocupada por la falta de tradición en los demás Estados del principio de la estabilidad de precios y de independencia del Banco Central, que es su condición, deseaba compensar esta situación con la "constitucionalización" de las normas relativas al SEBC y al BCE. Además, la especificidad de la nueva creación institucional parecía más segura al no depender de la adopción de un acto emanante de las Instituciones de la Comunidad, aunque evidentemente su pertenencia al ordenamiento jurídico comunitario estuviera fuera de duda. Adicionalmente, tal solución ofrecía la posibilidad de introducir excepciones a las reglas generales del Tratado» (J.-V. Louis, 1993, 228-229).

al artículo que desde el inicio ha enumerado cuáles son las Instituciones. Se quiere subrayar que su existencia es esencial para la Unión monetaria, objetivo que se pretende alcanzar a partir de la firma del Tratado y en las fases que en el mismo se contienen (3). En el proceso hacia la edificación de la «auténtica» Unión Europea y, en particular, del *mercado único*, la unión monetaria se presenta como un requisito imprescindible. Desde que Padoa-Schioppa (1985) pusiera de manifiesto en 1985 la incoherencia mutua que suponía tratar de mantener a la vez un sistema de cambios fijos, unas políticas monetarias independientes y una libertad de movimientos de capital (ZABALZA MARTÍ, 1994, 154), era manifiesto que no podía durar mucho tiempo la *solución SME*, ya que era éste un obstáculo a la creciente integración económica. Además, si el objetivo político es profundizar la unión política, pero también realizar un *mercado único*, la Unión Monetaria aparece como un complemento esencial, tal y como lo ha subrayado la Comisión (COMISIÓN, 1995, 10).

En efecto, los beneficios económicos que acarrea la Unión Monetaria son, en palabras de Viñals (1994, 46-48), los siguientes: disminución de los costes de transacciones como consecuencia de la sustitución de las diversas monedas que actualmente circulan en la Comunidad por una moneda única; eliminación del grado de incertidumbre que viene asociado a los movimientos de los tipos de cambio; fomento de la integración económica de los mercados nacionales en un gran mercado europeo; refuerzo de la estabilidad de los precios, y, por último, conversión de la

(3) Como es sabido, la realización de la Unión Monetaria Europea atravesará tres fases. En la primera, ya cumplida, se procedió a la supresión de toda limitación a los movimientos de capitales, se aprobaron medidas tendentes a prohibir la financiación monetaria y a mejorar la convergencia mediante la aprobación de programas plurianuales y, por último, se procedió a la supresión de obstáculos para la utilización del ecu. En la segunda, iniciada el 1 de enero de 1994, el objetivo es alcanzar la convergencia entre los Estados. Entra en funcionamiento el Instituto Monetario Europeo, encargado de preparar la unión monetaria, de facilitar la utilización del ecu y de vigilar su desarrollo. Queda prohibida la financiación monetaria de los presupuestos. Los déficit presupuestarios excesivos quedan sometidos a vigilancia. La Comunidad no asume los compromisos de las autoridades nacionales. Se inicia la preparación de la tercera fase mediante, por un lado, el reconocimiento de independencia a los bancos centrales, y por otro, la puesta a punto del marco normativo e institucional del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. La tercera y última fase se iniciará bien antes del 31 de diciembre de 1996 o bien el 1 de enero de 1999. En el primer caso, cuando así lo decidan por mayoría cualificada los Jefes de Estado o de Gobierno; en el segundo caso, de manera automática, en caso de que existan al menos dos países con economía convergentes. En esta fase la política monetaria será única, el ecu será una moneda única con las características propias a todas las monedas y el mercado será único. Sin embargo, esta última fase sólo está reservada a los Estados que cumplan los criterios de convergencia del artículo 109 J TCE. Estos criterios son, en palabras de J. B. DONGUES (1993, 16), estabilidad del nivel de precios (la tasa de inflación no deberá exceder en más de un punto y medio porcentual la tasa de los tres países menos inflacionarios en el año que preceda al año de la evaluación), la solidez de las finanzas públicas (si los presupuestos estatales consolidados arrojan un déficit, éste no debe pasar del 3 por 100 del PIB en el año de la evaluación, mientras que el monto de la deuda acumulada del Estado no debe ser superior al 60 por 100 del PIB), bonanza del mercado nacional de capitales (el tipo de interés nominal a largo plazo no deberá estar en más de dos puntos porcentuales por encima del tipo medio registrado, en los tres países con mayor estabilidad monetaria durante el año anterior al de la evaluación) y, por último, disciplina cam-

moneda única europea en una moneda de reserva internacional (4). En este contexto cobra sentido lo dispuesto en el artículo 3.A en relación con el artículo 2 del TCE. Para alcanzar los fines de la Comunidad definidos en este último artículo (*desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de la vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros*) se precisa, por un lado, coordinar las políticas económicas, y por otro, «la fijación irrevocable de los tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el ecu, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Comunidad, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia» (art. 3.A.2 TCE). En definitiva, el objetivo del crecimiento sostenible y no inflacionista conduce al mercado único y éste a la unión monetaria. Esta unión es una «unión de estabilidad monetaria» (DONGES, 1993b, 16) y el «guardián» de dicha estabilidad es el SEBC, y en particular el BCE, uno de sus «cimientos institucionales determinantes» (DONGES, 1993a, 23).

El SEBC y, en particular, el BCE se instituyen para mantener la estabilidad de los precios, piedra angular de la unión. El SEBC es un sistema integrado por todos los bancos centrales de los Estados miembros [a tal fin, sus estatutos deberán garantizarles —antes del inicio de la tercera fase de la unión monetaria— su independencia (art. 108 TCE)], a cuyo frente se coloca el BCE, quien lo dirige (art. 106.3 TCE) a través de sus órganos (Consejo de Gobierno y Comité Ejecutivo) (5). El primero de los órganos estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales (art. 109.A.1 TCE). El segundo, por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros, *nombrados de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE* (art. 109.A.2 TCE).

biaria (la moneda del país no debe haber sido devaluada en el período de dos años que preceda a la puesta en marcha de la unión monetaria europea y el tipo de cambio ha de mantenerse libre de tensiones significativas dentro de la banda estrecha de fluctuación del SME, o sea, $\pm 2,25$ por 100). Sobre el proceso de evolución hacia la UME: J. BENGOCHEA y J. M. ERRASTI (1993).

(4) En términos parecidos se pronuncia DE GRAUWE (1994, 73-92) y la COMISIÓN (1995).

(5) Durante el período en que algunos Estados miembros no pudieran formar parte de la unión monetaria se constituirá un tercer órgano: el Consejo General. Integrado por el presidente y vicepresidente del BCE, así como los demás gobernadores de los bancos centrales nacionales. Sus cometidos son de estudio y dictamen, así como de recopilación de información y preparación de la adopción de normas y decisiones (arts. 45 a 47 ESEBCyBCE).

Siguiendo la clasificación por nosotros utilizada en otros trabajos (BETANCOR, 1994), las garantías de la independencia del BCE son de diversa índole: garantías orgánicas o institucionales, personales, funcionales y económico-financieras. En todos estos ámbitos, la independencia queda garantizada de manera intensa y extensa. Por lo que a la primera se refiere, el BCE tiene reconocida personalidad jurídica propia (art. 106.2 TCE) y *dispondrá* —como se encarga de puntualizar el artículo 9.1 del ESEBCyBCE— *en cada uno de los Estados miembros de la capacidad jurídica más amplia concedida a las personas jurídicas con arreglo al respectivo Derecho nacional, en particular podrá adquirir o vender propiedad mobiliaria e inmobiliaria y ser parte en actuaciones judiciales*. A este respecto, y como muestra de su independencia *institucional*, merece destacarse la legitimación que el TCE le reconoce para, por un lado, interponer recursos ante el Tribunal de Justicia «con el fin de salvaguardar [sus] prerrogativas» (art. 173 TCE), y para recurrir, por otro, las decisiones de las autoridades nacionales de remoción del gobernador del banco correspondiente por infracción del Tratado o de cualquier norma legal relativa a su aplicación (art. 14.2 ESEBCyBCE).

Sin lugar a dudas, la garantía más importante es la de índole personal. El mandato de los miembros del Comité Ejecutivo del Banco tendrá una duración de ocho años y no será renovable (6). La garantía de los demás miembros del Consejo de Gobierno corresponde concretarla a la legislación nacional, pero respetando en todo caso las garantías que también a éstos les reconoce el TCE (7). Por otro lado, el pro-

(6) El nombramiento inicial de los miembros del Comité Ejecutivo está sometido a algunas peculiaridades establecidas en el artículo 50 ESEBCyBCE: «El presidente del Comité Ejecutivo será nombrado por ocho años. No obstante lo dispuesto en el artículo 11.2, el vicepresidente será nombrado por cuatro años y los demás miembros del Comité por un período de mandato que variará entre cinco y ocho años. Ninguno de los mandatos será renovable. El número de miembros del Comité Ejecutivo podrá ser menor que el establecido en el artículo 11.1, pero de ningún modo podrá ser inferior a cuatro.» Se pretende así, por un lado, garantizar la coherencia en la actuación del BCE a pesar de los nuevos nombramientos mediante la continuidad de algunos miembros, mientras que otros cesan en sus puestos y son ocupados por otros cuyo período de mandato sí será de ocho años, y por otro, asegurar que el número de miembros será, al menos, proporcionado al número de Estados que pasan a formar parte de la unión monetaria, máxime cuando el paso es automático en 1999 desde el momento en que exista un mínimo de dos Estados que cumplan los criterios de convergencia; podría darse el caso de que sólo estos Estados formaran parte de la unión. En tal caso, el número de miembros del Comité Ejecutivo deberá ajustarse a esta circunstancia.

(7) El TCE no se desentiende de la garantía de independencia de los gobernadores porque institucionaliza un sistema, el SEBC, a cuya cabeza se coloca el BCE, pero del que forman parte los bancos centrales nacionales. Por tanto, no tendría ningún sentido y sería enormemente disfuncional que la *cabeza* fuese independiente y los demás integrantes del sistema no disfrutasen de un estatuto al menos similar. Esto explica que el artículo 108 TCE imponga a los Estados la obligación de *independizar* sus bancos: «A más tardar en la fecha de constitución del SEBC, cada uno de los Estados miembros velará para que su legislación nacional, incluidos los estatutos de su banco central nacional, sea compatible con el presente Tratado y con los Estatutos del SEBC.» El ESEBCyBCE llega más lejos y concreta la garantía que, en todo caso, la legislación nacional deberá reconocer. En primer lugar, el mandato del Gobernador no podrá ser inferior a cinco años, y en segundo lugar, sólo podrá ser relevado de su mandato en caso de que deje

cedimiento de nombramiento (la cualificación requerida, la unanimidad de los Estados, la recomendación del Consejo, la consulta al Parlamento y al Consejo de Gobierno del BCE) y la duración del mandato pretenden asegurar que las personas que ocupen tan alta responsabilidad tendrán un perfil profesional y también personal apreciado por una multiplicidad de órganos que los hace particularmente adecuados, por su independencia personal y profesional, para ocupar tan alta magistratura. La posibilidad de la remoción anticipada de su cargo está rodeada de enormes cautelas que conduce a que, en la práctica, sea improbable. *Si un miembro del Comité Ejecutivo* —dispone el artículo 11.4 ESEBCyBCE— *dejara de reunir los requisitos exigidos para desempeñar sus funciones o si en su conducta se observara una falta grave, el Tribunal de Justicia podrá separarlo de su cargo a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo.* Ciertamente, ni el TCE ni el ESEBCyBCE nada dicen respecto de cuáles sean los requisitos exigidos ni cuáles son las conductas cuya realización merece la «sanción» de falta grave. En este extremo, el ESEBCyBCE es ciertamente brumoso. No obstante, a diferencia de lo que podemos encontrar en otros estatutos de bancos centrales, su apreciación y exigencia le corresponden a los propios órganos del BCE (Consejo de Gobierno o Comité Ejecutivo). Además, por último, es el Tribunal de Justicia quien decide sobre la separación en caso de que aprecie el cumplimiento o no de tales requisitos y conductas. Debemos entender que, a falta de una mayor concreción por parte de otras normas, el Tribunal ejerce una potestad, y no precisamente de índole jurisdiccional, de límites imprecisos cuando decide la separación del miembro del Comité Ejecutivo.

La definición de la garantía funcional es taxativa. *En el ejercicio* —dispone el artículo 107 TCE— *de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los estatutos del SEBC, ni el BCE ni los*

de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o haya incurrido en falta grave. Además, el Tribunal de Justicia es el valedor del respeto de estas garantías y, por tanto, de la independencia del gobernador, ya que *el gobernador afectado o el Consejo de Gobierno podrán recurrir las decisiones al respecto ante el Tribunal de Justicia por motivos de infracción del Tratado o de cualquier norma legal relativa a su aplicación. Tales acciones se emprenderán en un plazo de dos meses a partir de la publicación de la decisión o de su notificación al demandante, o a falta de ésta, a partir de la fecha en que la decisión haya llegado a conocimiento de este último, según los casos.* Esta última disposición es particularmente significativa. Es el único supuesto —que conozcamos— en que se legitima a un nacional de un Estado miembro, en su condición de gobernador de uno de los bancos integrantes del SEBC, para dirigirse directamente ante el Tribunal de Justicia contra un acto de la Administración del Estado miembro alegando violación del Tratado o de cualquier otra norma. Es, tal vez, la muestra elocuente de que la transferencia de la soberanía monetaria es total y conduce, mediante la integración de los bancos centrales en el SEBC, a la conversión de éstos en una suerte de *Administración periférica* del BCE. En otros términos: la transferencia de la soberanía monetaria también conduce a la *transferencia* del agente nacional encargado anteriormente de su ejecución, pasándose a convertir en agente comunitario europeo de la ejecución de la política monetaria común. Se explica así que la garantía de la independencia se pueda hacer valer directamente ante el Tribunal de Justicia. Por último, no podemos dejar de mencionar la garantía funcional que el artículo 107 TCE establece respecto de los miembros de los órganos rectores de los bancos centrales de los Estados miembros.

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. La garantía es completa. Se proyecta tanto sobre los bancos como sobre los miembros de los órganos rectores, en la doble perspectiva activa (solicitar) o pasiva (aceptar), sin olvidar el *compromiso* de las instituciones, organismos comunitarios y Estados de respetar la independencia y de no influir sobre aquéllos. Merece destacarse que el artículo utiliza la expresión *instrucciones*, lo que permite considerar que no prohíbe —como es obvio— que entre unos y otros puedan establecerse relaciones de intercambio de información y de opiniones a los efectos de que cada uno pueda definir y ejecutar la política que le compete con el pleno conocimiento de la que le compete al otro. Obviamente, esta garantía formal es necesaria, pero no suficiente, para garantizar la «autonomía efectiva o real» del BCE, fuente última de la «credibilidad antiinflacionista» (VIÑALS, 1994, 60). Ya que al igual que la tipificación de un delito no impide su comisión, tampoco la independencia formal garantiza el que los miembros de los órganos rectores sean independientes. Sin embargo, es evidente que esta garantía no asegura la realidad de la independencia, sino que es tan sólo un instrumento jurídico para su defensa ante los Tribunales reaccionando contra quienes pretendiesen conculcarla bien solicitando o aceptando instrucciones o bien impartíendolas. A la independencia *real* aludiremos más adelante.

Además, se prohíbe la «monetización del déficit presupuestario» (DONGES, 1993b, 16): *Queda prohibida —establece el artículo 104.1 TCE— la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el BCE y por los bancos centrales de los Estados miembros en favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas y otros organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales.*

Por último, las garantías económico-financieras son igualmente importantes. El capital del BCE estará constituido, desde su creación, por 5.000 millones de ecus y exclusivamente desembolsado por los bancos centrales nacionales, únicos suscriptores y accionistas del capital del BCE. La aportación de cada uno se ponderará de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 29 ESEBCyBCE. Esto significa que serán proporcionales a la participación de cada Estado en la población y el PIB de la Comunidad. Además, los bancos centrales nacionales están obligados a proporcionar al BCE activos exteriores de reserva distintos de las monedas de los Estados miembros, de los ecus, de las posiciones de reserva y de los derechos especiales de giro del FMI hasta un importe equivalente a 50.000 millones de ecus (art. 30.1 ESEBCyBCE). Las contribuciones de cada

banco para constituir tales activos se fijarán en proporción a su participación en el capital suscrito del BCE (art. 30.2 ESEBCyBCE). Los beneficios netos del BCE (una vez excluido una cantidad que no podrá exceder del 20 por 100 y que pasa a formar parte del fondo de reserva general) se distribuirán entre los bancos en proporción al importe de las acciones liberadas. *Cuando sufra pérdidas* —dispone el artículo 33.2 ESEBCyBCE—, *el déficit podrá compensarse mediante el fondo de reserva general del BCE, y si fuese necesario y previa decisión del Consejo de Gobierno, mediante los ingresos monetarios del ejercicio económico correspondiente en proporción a y hasta los importes asignados a los bancos centrales nacionales.*

Las cuentas anuales del BCE serán aprobadas anualmente por el Consejo de Gobierno y serán publicadas (art. 26.2 ESEBCyBCE). Sin embargo, no están sometidas a fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas. *Las cuentas del BCE y de los bancos centrales nacionales* —establece el artículo 27.1 ESEBCyBCE— *serán controladas por auditores externos independientes, recomendados por el Consejo de Gobierno y aprobados por el Consejo.* No obstante, el Tribunal podrá realizar un «examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE» (art. 27.2 ESEBCyBCE), pero no de sus cuentas anuales. Esto significa que se excluye de la fiscalización lo relativo al ejercicio de sus funciones de política monetaria, mas no las cuestiones de administración y de gestión ordinaria del BCE. Nada ensombrece, por tanto, la independencia del BCE.

Estas garantías se ponen al servicio de las funciones y poderes del BCE, instrumentos que sirven a la realización del objetivo «principal» —aunque en realidad único— del SEBC y del BCE. El objetivo principal del SEBC —dispone el artículo 105.1 TCE— será mantener la estabilidad de precios; a continuación añade: «sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios» (art. 105.1 TCE). No podemos olvidar que entre estos objetivos del artículo 2 TCE se encuentran los de un crecimiento armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y *no inflacionista* que respete el medio ambiente. Por tanto, la política económica general debe ser no inflacionista, tanto como debe serlo la monetaria. En caso de que aquella política no fuese coherente con tal objetivo comunitario, el BCE no estaría obligado a apoyarla. Sólo debe hacerlo si es compatible con «su» objetivo. Por esta razón, más que hablar de «objetivo principal» debemos hablar de objetivo exclusivo, ya que el secundario sólo es operativo si contribuye a la materialización del «principal». Esta exclusividad, como ha dicho J.-V. Louis (1993, 233), justifica su independencia, independencia que es al mismo tiempo condición necesaria para alcanzar dicho objetivo.

Las funciones básicas del SEBC y, en particular, del BCE serán las de definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad, realizar operaciones de divisas, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pagos (art. 105.2

TCE) (8). Además, el BCE tendrá el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad (art. 105.A.1 TCE). La atribución de estas funciones en el ámbito de la moneda es plenamente coherente con la unión monetaria. Como ya nos consta, ésta implica la transferencia por parte de todos los Estados que en la misma se integren de la soberanía sobre la moneda. El SEBC pasa a dirigirla y a ejecutarla en exclusiva. A tal fin, podrá elaborar reglamentos, tomar las decisiones necesarias, formular recomendaciones y emitir dictámenes. Podrá también imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de sus reglamentos y decisiones (art. 108.A.1 y 3 TCE).

III. LA JUSTIFICACION DE LA INDEPENDENCIA DE LOS BANCOS CENTRALES

La razón que justifica la independencia del banco central *es* —en palabras del Tribunal Constitucional Federal alemán— [que] *garantiza el valor del dinero y, por tanto, el fundamento económico general de la política presupuestaria estatal y —para la planificación y disposiciones privadas— la salvaguardia de las libertades económicas, en mayor medida que órganos de soberanía cuyas posibilidades y medios de actuación dependen esencialmente de la cantidad y del valor del dinero disponible y están sujetos al asentimiento a corto plazo de las fuerzas políticas.*

Ahora bien, el porqué se da esta circunstancia, y si en efecto la misma se produce, no es una cuestión pacífica ni en la doctrina ni a la vista de los análisis empíricos realizados. En cuanto a la doctrina, unos, los teóricos de la «inconsistencia temporal de la política monetaria» (KYDLAN y PRESCOTT, 1977), en particular BARRO y GORDON (1983), sostienen, en palabras de J. I. GARCÍA DE PASO (1993, 37), que *si una política monetaria activa sólo consigue la perpetuación de tasas de inflación positivas sin aumentar la producción real, sería conveniente que la autoridad monetaria estuviese constreñida por una regla rígida de creación monetaria no inflacionista. Esto se podría conseguir haciendo que el banco central fuese independiente del gobierno mediante la reducción del número de sus objetivos a uno solo: la estabilidad de precios.* Otros, los teóricos de la política partidista en el ámbito de la moneda (HIBBS, 1986; HAVRILESKY, 1987) y, en particular ALESINA (1987), afirman —también en palabras de J. I. GARCÍA DE PASO (1993, 38)— que *la falta de independencia del banco central respecto del gobierno origina sesgo inflacionista y una variabilidad excesiva de la producción real y de la inflación debido a la existencia de incertidumbre electoral.* Por tanto, «reformas institucionales que aumenten (reduzcan) la variabilidad espe-

(8) El SEBC también desarrolla otras funciones. En primer lugar, «contribuirá a una buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero» (art. 3.3 ESEBCyBCE). En segundo lugar, funciones consultivas (art. 4 ESEBCyBCE). En tercer lugar, recopilación de información estadística (art. 5 ESEBCyBCE). En cuarto lugar, cooperación internacional (art. 6 ESEBCyBCE).

rada de las instituciones políticas también aumentan (reducirán) la variabilidad esperada de la economía real». Una de estas reformas posibles sería el reconocimiento de la independencia del banco central (J. I. GARCÍA DE PASO 1993, 38). Algunos autores (ROGOFF, 1985) sostienen que sería solamente como una solución de *third-best* frente a otras, como la dirigida a eliminar las distorsiones que tientan a los representantes políticos a generar inflación (*first-best*) y la consistente en el establecimiento de reglas retroactivas contingentes (*second-best*). Además, este autor advierte que el sesgo antiinflacionista que modera la inflación esperada también tiene una tendencia a elevar la varianza del *output* y del empleo en presencia de *shocks* de oferta (tales como, por ejemplo, un aumento del precio del petróleo importado). Por tanto, escoger el banco central ideal también implica ponderar las ganancias en la parte antiinflacionista contra las pérdidas de flexibilidad a la hora de paliar los *shocks* de oferta (ARRATIBEL y MILLER, 1994, 34).

Por lo que respecta a los análisis empíricos, no se ponen de acuerdo ni respecto de los criterios que sirven para medir la independencia ni sobre la definición de qué banco es independiente y cuál no. S. FERNÁNDEZ DE LIS (1995) ha revisado la literatura existente respecto de la clasificación de los bancos centrales. El resultado al que llega este autor no puede ser más sorprendente: «Los indicadores que pretenden cuantificar el grado de independencia de los bancos centrales son, en general, muy parciales; consideran una parte relativamente pequeña de los aspectos potencialmente relacionados con la independencia del banco central; están sometidos a una notable subjetividad en la interpretación de situaciones legales e institucionales complejas, distantes y que cambian con el paso del tiempo, y parecen presentar, en algunos casos, cierto sesgo hacia la clasificación, como más independientes, de los bancos centrales de países con un mejor control de la inflación» (S. FERNÁNDEZ DE LIS, 1995, 120). La mejor ilustración de esta conclusión la pone de manifiesto la clasificación que los autores realizan del Banco de Japón. Para unos, está situado entre los más independientes, mientras que para otros es de los menos (S. FERNÁNDEZ DE LIS, 1995, 116).

Este conjunto de opiniones y análisis vienen a poner de manifiesto varias cosas que, no por obvias, son menos importantes: en primer lugar, que la independencia no es causa ni de la mejora de la inflación ni —incluso— del crecimiento económico (9)...; es más, parece demostrarse que la independencia es el resultado del mejor control de la inflación, y ésta, a su vez, depende fundamentalmente de la conciencia antiinflacionista de los ciudadanos; fruto de su historia como pueblo. Preci-

(9) A la vista de los análisis, J. I. GARCÍA DE PASO (1993, 39) sostiene que «respecto a la relación entre independencia y crecimiento económico, los resultados obtenidos para los tres índices [manejados para determinar el grado de independencia] sugieren que tal independencia no tiene efectos sobre la actividad económica. Aunque parece haber una ligera asociación entre independencia y menor crecimiento real, el efecto estimado es insignificante. Dada la creencia, ampliamente extendida, de que políticas monetarias estrictas pueden resultar lesivas para el crecimiento económico, es importante recalcar los escasos o nulos efectos que la independencia de los bancos centrales tiene sobre el crecimiento económico.»

samente una muestra de esa elevada conciencia es el que se cuente con un banco independiente (CAESAR, 1983; BANAIAN, LANEY y WILLETT, 1983). En segundo lugar, la independencia admite múltiples grados, tantos como observadores y criterios manejados. Por ejemplo, algunos autores (ROGOFF, 1985) sostienen que el control de la inflación es más efectivo si la política monetaria está atribuida a un banco «moderadamente independiente», ya que *cuanto más preocupado esté el banco central por la inflación, menor será su respuesta estabilizadora a las perturbaciones de oferta agregada y, por tanto, mayores desviaciones habrá entre la producción efectiva y la producción objetivo* (J. I. GARCÍA DE PASO, 1993, 37) En tercer y último lugar, lo más importante no es tanto la independencia formal cuanto la material, la reputación, la credibilidad del banco (CUKIERMAN, 1986, 1992). Este último aspecto es destacado unánimemente. La independencia es una condición necesaria, pero no suficiente (DONGES, 1993a, 24; 1993, 16; VIÑALS, 1994, 60; FORESTI, 1994, 472; ...). *No existen garantías* —afirma DONGES (1993a, 24)— *para la estabilidad del dinero. No las hay en ningún sistema. La nueva moneda europea sólo será buena si así lo consideran los hombres. Con simples declaraciones del Tratado de Maastricht no se consigue nada. Una cosa —sin duda de excepcional importancia— es crear los presupuestos institucionales para una política orientada a la estabilidad y otra muy distinta es la implantación de esta política en la práctica. Y será esta implantación la que determine si el banco emisor europeo se gana —y se gana con razón— la fama de guardián de la nueva moneda, de la que existe urgente necesidad.*

La independencia, como afirma el Parlamento Europeo en su resolución de 15 de diciembre de 1993, es una garantía importante de la credibilidad del banco central, condición o requisito de que la política monetaria se dirigirá, a largo plazo, a la estabilidad de la moneda. Sin embargo, como sostiene DONGES (1993, 17), lo importante es la «cultura de la estabilidad». Varias son las *culturas* que los pueblos europeos tienen respecto de la moneda. Esta disparidad es la que *amenaza* el proceso de convergencia y la unión monetaria (10).

Tampoco podemos olvidar el debate jurídico constitucional que plantea la independencia del BCE y, en particular, de los bancos nacionales por obra del TUE, sobre todo en países que tienen otra *cultura* y otra manera de institucionalizar el ma-

(10) El diario económico *Cinco Días* en su número del día 23 de octubre de 1995, daba cuenta de un informe del Bundesbank que calculaba en más de 8.400 millones de marcos y en más de 300.000 millones de marcos el monto del ahorro privado alemán que ha salido de Alemania con dirección a Suiza en el mes de septiembre y en los últimos años, respectivamente. Las razones son muy variadas. Una de ellas: la desconfianza del ciudadano alemán respecto de la unión monetaria y la pérdida de su preciada moneda. En este contexto cobra pleno sentido el debate político que en Alemania se ha iniciado a propósito de la unión. El diario *El País*, en su número del día 1 de noviembre de 1995, publicaba la noticia de que el SPD cuestionaba la pérdida de la moneda alemana como consecuencia de la unión. Las palabras del presidente del SPD, Rudolf Scharping, recogidas por el diario, son ilustrativas: «Me parece un error sacrificar el marco por una idea cualquiera, que no aporta ni estabilidad económica ni estabilidad monetaria.»

nejo de la moneda. Nos referimos en concreto a Gran Bretaña y Francia (11). En un artículo reciente —de título muy sugerente: «Between Domestic Democracy and an Alien Rule of Law? Some Thoughts on the “Independence” of the Bank of England?»—, DAINTITH (1995) manifestaba los problemas constitucionales que plantea la independencia del Banco de Inglaterra, en particular en lo relativo a la «democratic accountability». También en Francia ha sido objeto de debate y con resultados sorprendentes sólo comprensibles en el ámbito de la moneda y de las tensiones que genera la pérdida de la soberanía. Sometido a examen de constitucionalidad los artículos 1 y 7 de la Ley relativa al estatuto del Banco de Francia, el Consejo Constitucional resolvió, por decisión núm. 93-324 DC, de 3 de agosto de 1993, que eran inconstitucionales, por un lado, la atribución al Banco de la competencia relativa a la definición de la política monetaria con el fin de asegurar la estabilidad de precios; por otro, la prohibición de que los miembros de sus órganos rectores pudieran solicitar o aceptar instrucciones del Gobierno. Por último, también se declaran contrarios a la Constitución la competencia del Consejo de Política Monetaria del Banco de «definir la política monetaria». La razón no podía ser más contundente: forma parte de la dirección de la política económica que le corresponde al Gobierno (art. 20 de la Constitución) la definición de la política monetaria; por tanto, la atribución de ésta al Banco debe reputarse contraria al artículo 20 de la Constitución (12). Una vez ratificado el TUE, la Ley 93/1444, de 31 de diciembre de 1993, volvió a incluir en el estatuto del Banco los preceptos declarados inconstitucionales (13).

(11) En España, no podemos dejar de compartir la sorpresa que manifiesta MUÑOZ MACHADO (1993, 44) sobre el «olvido» de las importantes consecuencias que en el ámbito monetario tiene para nuestro país, en particular para la Constitución, la unión económica y monetaria: «No cabe la menor duda de que el impacto sobre los pilares de la ordenación económica del Estado es de idéntica fuerza [a la producida sobre la Ley Fundamental de Bonn]. Difícilmente se puede explicar el fenómeno como una simple transferencia de competencias a una institución supranacional porque, en verdad, lo que se entrega es la definición del contenido económico de la Constitución, que, en nuestro caso, estaba encomendada, casi plenamente, a la definición del legislador ordinario, que disponía de libertad para moverse entre las opciones políticas posibles, así como para utilizar los instrumentos e instituciones que considerara idóneos.»

(12) «Considérant qu'il ressort des dispositions précitées que la Banque de France est chargée, par l'organe du Conseil de la politique monétaire, de définir et de mettre en oeuvre la politique monétaire de la France; que le premier alinéa de l'article 1 de la loi déferée énonce que la Banque de France accomplit sa mission de définition et de mise en oeuvre de la politique monétaire «dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement»; que toutefois cette disposition peut être rendue ineffective par les prescriptions du deuxième alinéa de ce même article; que les dispositions de la loi, en tant qu'elles concernent la définition de la politique monétaire et de son but et qu'elles proscrivent toute instruction du Gouvernement, méconnaissent la compétence de celui-ci pour déterminer et conduire la politique de la Nation et celle du Premier ministre pour diriger son action, dès lors qu'elles ne peuvent être regardées comme résultant de l'application du Traité visé par l'article 88-2 de la Constitution; que, par suite, doivent être déclarées non conformes à la Constitution; que, par suite, doivent être déclarés non conformes à la Constitution d'une part les mots "... définit et... dans le but d'assurer la stabilité des prix" du premier alinéa de l'article 1 de la loi et le second alinéa de cet article et d'autre part, les mots: "... est chargé de définir la politique monétaire. Il...", aux premier et deuxième alinéas de l'article 7» (Decisión núm. 93-324 DC, de 3 de agosto de 1993).

(13) Los detalles de la polémica pueden encontrarse en LOMBARD (1994, 491) y DUPRAT (1995, 133 y sigs.).

Sin embargo, tampoco se puede desconocer que la independencia viene impuesta por la propia naturaleza de asociación de Estados que es la Unión Europea. El Gobernador del Banco de Francia, M. de LAROSIÈRE, lo ha explicado de manera convincente: «Si en un país determinado es posible concebir relaciones de dependencia del Banco Central con respecto al Estado, ello no es posible en el marco de un conjunto de Estados soberanos. Basta con imaginar qué sería una institución que debe establecer la política monetaria y que estuviera compuesta por delegaciones gubernamentales provistas de instrucciones probablemente contradictorias.» «Evidentemente, [la unión monetaria se basa] en la creación de una institución dotada de un poder decisorio autónomo» (J.-V. LOUIS, 1993, 236).

IV. LAS PECULIARIDADES DE LA INDEPENDENCIA DEL BCE

El grado de independencia del BCE resulta no sólo de las garantías con las que el estatuto rodea el ejercicio de su función, sino también de la misma inserción del BCE en un sistema institucional que no es el propio de un Estado, sino de una asociación o comunidad de Estados.

A) «Plus-garantías»

En cuanto a las garantías, podemos observar que la independencia del BCE está notablemente reforzada si las comparamos con las de otros bancos centrales (GIOVANNINI, 1992; DONGES, 1993a; VIÑALS, 1994): *i*) El estatuto del BCE está constitucionalizado, cosa que no sucede con ningún otro. Algunas Constituciones se refieren al banco central; ahora bien, ninguna especifica en qué se concreta la garantía de la independencia. Esto supone, por un lado, que esta garantía es plena, incluso frente al legislador; pero también supone, por otro, que al legislador se le priva de un poder que le permite incidir sobre el estatuto del banco a los efectos de incluso, por qué no, reconducir el funcionamiento *deficiente* del banco en orden a la realización de su objetivo de *estabilidad*. *ii*) En ningún otro se ha definido que este objetivo fuese exclusivo; se rompe con la práctica habitual (VIÑALS, 1994, 58). Ni la Ley del Bundesbank ni la de autonomía del Banco de España han establecido la primacía («objetivo principal») de su objetivo, al que se subordina el apoyo a la política económica. Por tanto, también independencia del ejecutivo y de la dirección de la política económica. *iii*) La duración del mandato de los miembros del Comité Ejecutivo es extraordinariamente largo (ocho años) y, además, queda excluida la reelección. Además, el órgano que los nombra carece de poder de remoción —tasada—, pero remoción al fin y al cabo. En efecto, los miembros de los órganos rectores del BCE sólo podrán ser removidos por decisión del Tribunal de Justicia en caso de que sus pares aprecien la pérdida de los requisitos que justificaron su nombramiento y que son los exigidos para desempeñar sus funciones (su competencia en asuntos monetarios o bancarios) o que su conducta sea constitutiva de una falta grave. Además, no se especifican ni

cuándo se entenderá producida aquella pérdida ni cuándo se cometerá una falta de esta naturaleza. iv) Tampoco se habilita la posibilidad de que el Consejo pueda ejercer veto suspensivo alguno respecto de determinadas decisiones del banco como tiene, por ejemplo, el Gobierno alemán respecto del Bundesbank (14). v) Por último, sus cuentas no requieren de la aprobación del Ejecutivo o del Legislativo ni son objeto de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas. En fin, no cabe duda de que el estatuto del BCE es incluso más severo que el del banco central considerado unánimemente como el más independiente, el Bundesbank (DONGES, 1993a, 24).

B) *La mayor independencia derivada de la inserción en un sistema institucional de una asociación de Estados*

La Comunidad Europea no configura, como es manifiesto, ningún Estado ni tan siquiera en fase embrionaria. Estamos ante una organización supranacional. Por tanto, ni existe división de poderes, ni asignación de los poderes en proporción directa a su conexión con la fuente de la soberanía (el pueblo), ni legitimación democrática directa de las instituciones que ejercen los poderes soberanos transferidos. En este contexto institucional, el BCE adquiere, si cabe, aún mayor independencia.

El Tratado de la Unión sirve —en palabras del Tribunal Constitucional Federal alemán, sentencia de 12 de octubre de 1993— *de fundamento a una asociación de Estados con vistas a lograr una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa, organizados en Estados (art. A TUE), pero no a un Estado cimentado en un pueblo europeo*. Este carácter asociativo o integrador de Estados, no alumbrador de ningún otro, es la clave de bóveda última del sistema institucional de la Comunidad Europea. Es lógico, desde esta perspectiva y como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, que una asociación de Estados no puede organizarse como si de un Estado se tratase. Cobran sentido las peculiaridades que, desde el punto de vista de la organización interna de los Estados, podemos observar en la Comunidad (A. JIMÉNEZ-BLANCO, 1993). Por de pronto, no puede hablarse de división de poderes. Así, el órgano que representa a los Estados asociados, el Consejo, reúne los poderes legislativo y ejecutivo. Sólo el judicial está atribuido a otro órgano: el Tribunal de Justicia. Otros dos órganos marcan la diferencia, incluso respecto a lo que podemos entender como la estructura organizativa típica de una organización supranacional. Nos referimos a la Comisión y al Parlamento. Unos y otros deben encarnar los intereses comunes. El primero, los intereses comunes a la asociación; el segundo, los de los pueblos de Europa. En el plano funcional, aquél ejerce poderes ejecutivos tí-

(14) J.-V. LOUIS (1993, 241) ha explicado que Francia propuso que se reconociera el derecho del Presidente del Consejo de aplazar una deliberación del Consejo del Banco. No encontró apoyo. En cambio, concitó el rechazo de Alemania —a pesar de estar incluida en la Ley del Bundesbank— porque «consideraba que la ausencia de tradición favorable a la estabilidad de precios y a la independencia del banco central impone que el BCE tenga un estatuto más independiente, si es posible, que el del Bundesbank, el cual actúa en un clima sociológico favorable a la estabilidad».

picos, sin olvidar los importantes poderes legislativos o normativos que también tiene; este otro, el Parlamento, es difícilmente encajable. Es manifiesto que se trata de un órgano de representación, de representación de los pueblos, pero también es manifiesto que no es equiparable a los parlamentos nacionales (J. J. LAVILLA, 1987). Este sistema institucional no deja de plantear problemas, problemas que surgen de las tensiones entre lo nacional y lo comunitario, entre lo estatal y lo representativo, entre lo burocrático y lo democrático... La evolución de la Comunidad hacia una verdadera Unión debe resolverlos porque, como bien ha señalado el Tribunal Constitucional Federal alemán, la *profundización* de la Comunidad debe acompañarse con la de la legitimidad democrática de las instituciones que alumbre:

«El Tratado de Maastricht otorga a los órganos europeos —sobre todo sobre la base de la ampliación de las competencias de la CE y a la inclusión de la política monetaria— más funciones y competencias esenciales, las cuales, en el plano de los tratados, no se basaban hasta ahora en los consiguientes refuerzo y ampliación de los fundamentos democráticos. Construye una nueva fase de la unificación europea, la cual, según la voluntad expresa de las partes contratantes, deberá fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones (párrafo, considerando 5.º). En consecuencia, no cabrá separar democracia y eficacia; también se espera el fortalecimiento del principio democrático que mejore el funcionamiento de todos los órganos en el plano comunitario. Al propio tiempo, la Unión respeta —como dice el art. F, apdo. 1, TUE—, la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basan en principios democráticos. En ese sentido, la Unión respeta los fundamentos democráticos existentes en los Estados miembros y edifica sobre ellos.» «De esta coherencia de sentido no podrá hacer abstracción la posterior evolución de la Unión Europea. El legislador autor de enmiendas constitucionales lo tendrá presente en el contexto de este Tratado al insertar el art. 23 LF en la Ley Fundamental, cuando expresamente se habla allí de esa evolución de la Unión Europea comprometida con los principios democráticos, del Estado de Derecho, sociales y federales y con el principio de subsidiariedad. *Es decisivo, pues, tanto desde el punto de vista del Tratado como desde el constitucional, que los fundamentos democráticos de la Unión se amplien marcando el paso de la integración y que a medida que avance la integración se conserve una democracia viva en los Estados miembros.*»

La claridad, rotundidad y, sobre todo, importancia del pensamiento expresado en la cita obvia cualquier excusa acerca de su extensión. Queda expresado el futuro y el reto que plantea ese mismo futuro: la profundización democrática de la Unión. Es manifiesto que esa profundización debe ser correlativa al paso de la asociación de Estados a la unión de Estados. Sin embargo, el estatuto del BCE plantea en el seno de la Comunidad y de su sistema institucional un problema evidente: ¿cómo se «compensa» la atribución en exclusiva de la soberanía de la moneda y se garantiza el «equilibrio interinstitucional»?

V. INDEPENDENCIA Y EQUILIBRIO EN EL AMBITO DE LA BANCA CENTRAL

En los Estados que cuentan con bancos independientes, el reconocimiento de esa independencia y la atribución de competencias en el ámbito monetario se hace corresponder con la instauración de mecanismos, poderes, relaciones, órganos... que contrapesan tanta responsabilidad para garantizar que el manejo de la política monetaria pueda ejecutarse, sin menoscabo de su extraordinaria importancia e independencia, con pleno conocimiento («responsabilidad») de las consecuencias que tiene respecto de otras políticas y objetivos. Esta realidad institucional se basa en razones estructurales, funcionales y de *interacción con el público*.

A) *Razón estructural*

El banco no es —en puridad— ni independiente ni soberano, sino autónomo. Sus poderes le son atribuidos por una Constitución y/o por las leyes e institucionalmente se inserta en el seno de un sistema de poderes al que pertenece y le debe lealtad. Es manifiesto que nada habilita ni al banco ni a ningún otro órgano, institución o ente para ejercer sus poderes desconociendo esta *pertenencia*. De esta *pertenencia* deriva la obligación de garantizar el buen funcionamiento y la salvaguardia del conjunto o sistema. Lo contrario sería considerar que el banco es un órgano extrasistema, lo que equivale a decir extra constitucional. Desde este punto de vista, el banco se inserta en una «red de relaciones» (ordenada por reglas establecidas en la Constitución y en las leyes) que lo ponen en conexión con los otros poderes y órganos, y que se traduce en una constante e intensa interacción en el ejercicio de sus respectivas competencias. Nada menoscaba su *independencia*, porque es *libre* de calibrar (de acuerdo con parámetros y criterios técnicos) la influencia que en el ejercicio de la propia competencia va a tener la ajena y, en particular, los intereses-objetivos a los que sirve. En cualquier caso, también deberá calibrar *lealmente* cómo la propia va a influir en la «ajena» para asegurar que no va a ser un obstáculo más allá de lo razonable para la realización de la ajena y de su interés-objetivo. En definitiva, la competencia que tiene atribuida (al igual que las demás instituciones fundamentales del sistema) es indisponible; no puede disponer ni de manera absoluta (transfiriéndola) ni relativa (no ejerciéndola o ejerciéndola al servicio de intereses extraños a los que justificaron su habilitación), pero tampoco puede disponer ni de la supervivencia ni del funcionamiento coherente del sistema. En definitiva, el banco es independiente en el manejo de la política monetaria; pero al igual que el buen conductor debe adecuar la marcha al estado de la carretera, no puede dejar de mirar por el retrovisor.

B) *Razón funcional*

La política monetaria y la estabilidad del valor de la moneda no son objetivos en sí mismos, sino instrumentos y objetivos intermedios para la consecución de otros

(crecimiento sostenido y sostenible a largo plazo). El artículo 2 TCE es ilustrativo de esta accesoriadad-servicialidad de la política monetaria. *La Comunidad* —dispone este precepto— *tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.* Por tanto, su manejo debe buscar la coherencia de resultados con las otras políticas, pues todas ellas, en su respectivo ámbito, se funcionalizan al servicio de los mismos objetivos. A mayor abundamiento, la conexión entre políticas es tal, que *la credibilidad antiinflacionista de la política monetaria depende no sólo del grado de autonomía del banco central, sino de la consistencia y credibilidad del conjunto de la política económica* (SARGENT y WALLACE, 1981; SWINBURNE y CASTELLÓ-BRANCO, 1991; VIÑALS, 1994, 57). Pero también, desde la otra perspectiva, la efectividad de la política económica al servicio del crecimiento podría verse seriamente comprometida por una política monetaria *descontextualizada* en el seno del sistema. Este es el peligro denunciado por GIOVANNINI (1992) (15).

C) *Interacción con el público*

Múltiples estudios acreditan que existe una relación entre banco independiente y control de la inflación, aunque, como ya nos consta, la independencia del banco no es causa, sino —incluso— manifestación de la inflación reducida (16). No se puede poner en duda que el control de la inflación es más eficiente y eficaz si existe un banco que cuente con un estatuto que le garantice su independencia respecto del poder político. Ahora bien, siempre y cuando se cumplan algunos *requisitos*: i) Los autores coinciden —como ya hemos expuesto— en que más importante incluso que la independencia es la *credibilidad* del banco. El mercado debe estar plenamente convencido de que el manejo de la moneda no va a responder a criterios políticos, sino económicos, porque «cuando el público espera que las autoridades hagan uso

(15) GIOVANNINI (1992, 15) denuncia que «al hacer independiente al banco central, limitar su objetivo a la estabilidad de precios y, de forma más importante, recortar las conexiones entre política monetaria y la financiación del déficit presupuestario y proporcionando, al mismo tiempo, los mecanismos para detener la acumulación de abultadas deudas gubernamentales, la revisión del Tratado de Roma podría eliminar los incentivos que las autoridades monetarias tienen para influir, sistemáticamente, en la actividad económica real por encima de su nivel natural». La cita la recogemos del trabajo de ARRATIBEL y MILLER (1994, 34).

(16) En apoyo de esta afirmación puede traerse a colación la evidencia de que el Banco de Japón no es independiente y que este país cuenta con las tasas de inflación más bajas, incluso que la de algunos otros países que sí tienen —como es nuestro caso— bancos formalmente independientes.

de la estrategia miope de generar, por sorpresa, inflación para conseguir un nivel más alto de producción, el equilibrio resultante no se caracteriza precisamente por registrar un nivel más alto de producción, sino por una mayor tasa de inflación» (VIÑALS, 1994, 58). Es decir, que la política monetaria está perfectamente objetivada o *neutralizada* políticamente. Qué es lo que se entiende por *neutralización política* admite muchas acepciones e incluso se podría sostener que estamos en presencia de una de esas *ficciones* que las sociedades construyen a modo de *símbolo* y que les permiten «promover y sustentar el proceso integrador» (GARCÍA PELAYO, 1964, 991). Es más, esa ficción es tanto o más necesaria en países como el nuestro, donde el control de la inflación ha puesto de manifiesto las dificultades por todos conocidas.

ii) La *conciencia antiinflacionista* de los ciudadanos, basada en el convencimiento de que la inflación es un tributo que degrada sus rentas (DONGES, 1993b, 17) (17). Esta les conduce a rechazar, por un lado, cualquier intento del Gobierno de monetizar el déficit presupuestario, y por otro, el manejo *político* de la moneda, más preocupado por los objetivos políticos electorales a corto plazo que por el crecimiento sostenido a largo plazo sin oscilaciones espasmódicas.

Sin embargo, esta conexión entre la independencia del banco y la conciencia de los ciudadanos es tanto fuente de su fortaleza como de su debilidad. La credibilidad es, como señala CUKIERMANN (1986, 149-150), fundamental porque la aptitud de los realizadores de la política para lograr sus objetivos depende de la evaluación que hace el público acerca de su credibilidad. Esta se basa en que las políticas antiinflacionarias que llevan a cabo son, por un lado, *creíbles*, porque cuanto menos creíbles sean, mayores y más severos serán sus efectos económicos adversos, y por otro, *consistentes* con la información que tiene el público, porque el público no creará una política anunciada si sabe que esta política es incompatible con los objetivos actuales de quienes realizan la política monetaria.

VI. INDEPENDENCIA Y EQUILIBRIO DEL BCE EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN MONETARIA

La independencia del BCE plantea, en el ámbito de la unión monetaria, problemas de *equilibrio institucional* específicos derivados de su inserción en un *peculiar* sistema institucional como es el de la Comunidad Europea: ¿cómo se inserta el «guardián» de la moneda en el sistema institucional comunitario para asegurar que el ejercicio de su función es *coherente* con otras políticas y objetivos y no se priorice

(17) «La inflación —afirma DONGES (1993, 17)— constituye un impuesto subrepticio (lo que en un Estado de Derecho es inadmisibile), produce serias distorsiones en las estructuras productivas, frena a la larga el crecimiento económico y la creación de empleo y discrimina a todos los grupos que perciben rentas fijas (entre ellos, los asalariados y los pensionistas)... Hay un sin fin de pruebas contundentes de que la permisividad inflacionaria es económicamente contraproducente, socialmente nefasta y políticamente fatal.»

hasta el extremo de perder su sentido instrumental respecto de los objetivos últimos de la Unión definidos en el artículo 2 TCE? En primer lugar, analizaremos los específicos condicionamientos económicos y estructurales del equilibrio, y en segundo lugar, fijaremos los mecanismos que lo concretan.

A) *Los condicionamientos económicos y estructurales*

La inserción institucional del BCE debe producirse de acuerdo con dos condiciones específicas de la unión monetaria: por un lado, los peligros del *shock* asimétrico, y por otro, el principio del equilibrio institucional inspirador del sistema institucional de la Comunidad Europea.

1. *El temor al «shock» asimétrico*

Sobre la Unión monetaria se ciernen dos importantes peligros de índole económica. El primero es el denominado *shock asimétrico*. El principal coste potencial que entraña la creación de una unión monetaria es la renuncia a la utilización del tipo de cambio nominal como instrumento de ajuste macroeconómico (VIÑALS, 1994, 48). Esta *pérdida* será tanto o más importante en caso de que se produjeran *shocks asimétricos*, o sea, alteraciones que no afectan de forma uniforme a toda la Comunidad. La probabilidad de que ocurran estos *shocks* aumenta cuanto más distintas y heterogéneas sean las economías de los Estados miembros. En tal caso, la adopción de un sistema de cambios fijos sustrae a estos países de un instrumento de política económica (la política de tipo de cambio) que puede ser el único efectivamente disponible para realizar los ajustes necesarios para hacer frente al *shock* en cuestión (ZABALZA, 1994, 155). La efectividad de los instrumentos que podrían ser utilizados (movilidad laboral, ajuste de precios y salarios y política fiscal) no es reconocida de manera unánime (18). Una solución que se propone es el aumento de los instrumentos financieros de compensación,

(18) Por ejemplo, el análisis de VIÑALS (1994), no obstante su optimismo respecto de los beneficios de la Unión, no puede ocultar que, por un lado, los efectos de la movilidad laboral y de la flexibilidad de precios y salarios es muy escasa, y por otro, que los de la política fiscal dependerán, en primer lugar, de que se interpreten «positivamente» —como hace VIÑALS (1994, 52)— las restricciones que el TUE impone a las autoridades fiscales nacionales, y en segundo lugar, de que los Estados ejerzan la austeridad fiscal en los *buenos tiempos* para luego ejercer cierta flexibilidad fiscal en los *malos tiempos*. La conclusión a la que llega es ciertamente positiva: «Del análisis de los costes y beneficios económicos que entraña el paso desde la situación actual a la futura UEM se concluye que es probable que ésta resulte beneficiosa para la Comunidad en su conjunto. Por un lado, puede haber importantes beneficios asociados al favorable impacto de la UEM sobre el proceso de integración económica y financiera siempre y cuando esto suceda en un entorno de estabilidad de precios. Por otro lado, dado que los *shocks* de carácter simétrico serán más frecuentes que los *shocks* asimétricos, habida cuenta de las pautas de producción de los países comunitarios, y dado que las políticas fiscales nacionales todavía dispondrán de cierto margen de maniobra dentro del marco establecido por el Tratado de Maastricht, cabe esperar que los costes macroeconómicos asociados con prescindir, una vez dentro de la UEM, del grado presente de flexibilidad cambiaria sean limitados.»

como sucede en los Estados Unidos de América (DE GRAUWE, 1994, 177 y sigs.). Esta propuesta encuentra el rechazo de los países contribuyentes porque entienden que podrían servir de incentivo a la mala política fiscal de los Estados que no prepararon de antemano la posible distorsión y pretenden compensarla sobre la base del ahorro generado en los Estados previsores (DONGES, 1993a, 58 y sigs.) (19). Ahora bien, esta solución negativa puede producir, como señala DE GRAUWE (1994, 192), un incremento de la presión política sobre las autoridades monetarias de la Unión. En efecto, el bloque del sistema, sin mecanismo de compensación de las perturbaciones, puede provocar que las tensiones —en caso de *shock*— se canalicen, sobre todo si el afectado es uno de los países grandes, hacia el lado más débil del sistema: el BCE. Su independencia lo debilita hasta el extremo de convertirlo en una *víctima* propiciatoria de la presión de los países grandes dirigida a relajar la política monetaria.

El otro problema está vinculado a éste, pero presenta algunos matices. Se refiere a que las disparidades económicas son tales, que la autoridad monetaria estaría tentada de inclinar la balanza en el manejo de la moneda en favor de los intereses del país que ha representado y que —probablemente— seguirá representando el papel de *ancla* del sistema dado su mayor peso e importancia económica y política (Alemania). Esto complicaría enormemente la situación de los Estados peor colocados (periféricos). No sólo estarían desprovistos de cualquier instrumento de compensación vía política monetaria exterior o interior, sino que el *guardián* de la moneda ejecutaría sus poderes al servicio de los intereses del *país ancla*, lo que, frente a un posible *shock* de oferta idiosincrático, podría suponer la imposición de *shocks* de demanda en los países de la periferia (ARRATIBEL y MILLER, 1994, 35). Esta situación se produjo como consecuencia de la política monetaria restrictiva del Bundesbank dirigida a contener los efectos inflacionarios producidos por la política federal derivada de la unificación alemana. La restricción de la *moneda ancla* complicó y en algunos casos profundizó la crisis en países cuya economía no se dirigía hacia caminos por los que posteriormente se vieron obligados a transitar (ARRATIBEL y MILLER, 1994, 36). En definitiva, la relación coste-beneficio que entraña la futura UEM distará mucho de ser igualmente favorable para todos los países de la CE dado que existen importantes diferencias económicas estructurales entre ellos (Viñals, 1994, 53). Por tanto, «en una situación donde la CE no esté completamente unificada económica y políticamente, distintos países pueden tener preferencias sustancialmente diferentes sobre la conducción de la política monetaria. Por ejemplo..., países de la periferia, tales como Grecia, Irlanda y Portugal, pueden tener que pagar los precios más altos por ceder su independencia monetaria» (ALESINA y GRILLI, 1992, 69).

Por una u otras razones, la política monetaria debe «equilibrarse» tanto en sentido «horizontal», respecto de la política económica, para que contribuya a que la ac-

(19) En cambio, O. ISSING (1993), miembro del directorio del Bundesbank, se muestra más cauto. Tras alertar sobre la inconsecuencia que supone tratar por separado las cuestiones de política monetaria y las financieras (pág. 84), defiende la compensación económica a los Estados en caso de que sufrieran auténticos choques exógenos y asimétricos (pág. 87).

tividad económica real se coloque por encima de su nivel natural (GIOVANNINI, 1992) como en sentido «vertical», respecto de la dispar situación económica de los países en orden a que sea y actúe como una política realmente comunitaria, al servicio de los intereses comunes de la Unión, o sea, sea un instrumento al servicio del crecimiento sostenido y sostenible de la Comunidad.

2. *El principio del equilibrio institucional*

El principio del equilibrio institucional es uno de los inspiradores del sistema institucional comunitario (ALONSO GARCÍA, 1994, 50). Formulado por el Tribunal de Justicia en numerosas sentencias (sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Einführ- und Vorratsstelle für Getreide un Futtermittel* contra Köster et al., 25-70; S. de 22 de mayo de 1990, *Parlamento* contra Consejo de las Comunidades Europeas, 70-88), el principio significa, en palabras de esta última decisión, que «[los Tratados] han instituido... un sistema de reparto de competencias entre las distintas instituciones de la Comunidad, que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Comunidad y en el marco de la ejecución de las funciones a ellas asignadas... El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás». Al comentar la primera de la sentencias, BOULOUIS y CHEVALLIER (1991, 227) señalan que el principio tiene dos aspectos. Por un lado, significa que una institución no puede ser privada de la titularidad o del ejercicio de una competencia en beneficio bien de otra institución o de un organismo no previsto por los tratados, y por otro, que las situaciones recíprocas en las que la Constitución comunitaria coloca a los Estados miembros respecto a la Comunidad y a cada una de las instituciones respecto de las otras traduce un equilibrio específico que se impone a las diferentes partes del sistema original que informa los Tratados. Así formulado, el principio aparece como una lógica consecuencia de la indisponibilidad de las competencias atribuidas por el Tratado a las distintas instituciones. Sin embargo, el Tribunal acierta al indicar que las instituciones en su actividad deben respetar no sólo las competencias atribuidas a otras instituciones, sino impedir que el ejercicio de las propias condicione en grado tal las ajenas que éstas queden desprovistas de cualquier virtualidad o efectividad. Así entendido, el principio —formulación que consideramos más correcta que la primaria expuesta por el Tribunal— da nuevo impulso a la necesidad de equilibrar el poder del BCE en una doble dimensión. En sentido estático, el BCE no puede usurpar las competencias atribuidas por el Tratado a otras instituciones comunitarias o a los Estados, y en sentido dinámico, en el ejercicio de las propias tampoco puede vaciar de contenido —haciéndoles perder eficacia— las ajenas. Estas ideas no pasaron inadvertidas para el grupo «Sistema europeo de bancos centrales» (20), creado

(20) Uno de los miembros de ese grupo era, por parte española, E. García de Enterría, redactor, además, del informe relativo al Banco de España (J.-V. LOUIS y cols., 1989, 179-195).

por el *Centre de promotion et de recherche pour la monnaie européenne* (CEPREM), autor, bajo la dirección de J.-V. Louis, de un primer Informe sobre el Banco Central Europeo (J.-V. LOUIS y cols., 1989). El punto de partida no puede ser más claro, pero a su vez de mayor peso: no hay autonomía [del BCE] sin responsabilidad, ni responsabilidad sin legitimidad (J.-V. LOUIS y cols., 1989, 28). Por tanto, el grupo propone un sistema de cooperación activa de las instituciones a fin de realizar un delicado equilibrio entre el principio de autonomía con el de la coherencia en el manejo de las políticas, así como con el de control democrático. El objetivo es alcanzar un entente entre las instituciones y el banco basado sobre la *self-restraint* de cada una de ellas. Las instituciones comunitarias no tienen poder para condicionar de manera directa la conducción del banco en sus asuntos, pero éste a su vez debe merecer la confianza para evitar el riesgo de ver modificado sus estatutos, sus dirigentes desaprobados y su influencia reducida (J.-V. LOUIS, 1989, 28-29). Han cambiado las técnicas que servían para garantizar el equilibrio *self-restraint* de las instituciones (por ejemplo, las instituciones no pueden ni modificar los estatutos ni remover a los directivos del BCE), pero el principio no ha perdido su fortaleza en los términos expuestos por el CEPREM. Por último, J.-V. LOUIS (1993, 241) ha vuelto a insistir recientemente en la importancia de la cooperación interinstitucional para evitar que el aislamiento del BCE pueda provocar «su retirada a una torre de marfil»

B) *Formas orgánicas y funcionales que sirven a la realización del equilibrio institucional en el ámbito de la moneda*

¿Cómo se concreta orgánica y funcionalmente el equilibrio institucional en el ámbito de la moneda? El BCE está llamado a desplegar relaciones con todas las instituciones comunitarias (Consejo, Comisión, Parlamento, Tribunal de Cuentas y Tribunal de Justicia). Estas relaciones son, en primer lugar, de información, consulta y dictamen. Ahora bien, con el Tribunal de Cuentas y el de Justicia es, además, de control. El primero controla la gestión ordinaria del BCE, no así su manejo de la política monetaria (art. 27.2 ESEBCyBCE). En cambio, el segundo controla la legalidad tanto de sus actos como de sus omisiones (art. 35.1 ESEBCyBCE). Sin embargo, en el ámbito de la moneda la realización del equilibrio institucional se lleva a cabo, por un lado, con las otras instituciones comunitarias y también con los Estados miembros, y por otro, sobre la base del intercambio de opiniones e información entre estas instituciones y el BCE. Los procedimientos regulados en el TUE y que hacen posible este intercambio son los siguientes:

En primer lugar, el BCE será consultado y podrá presentar dictámenes a las instituciones u organismos comunitarios pertinentes o a las autoridades nacionales acerca de materias que pertenecen al ámbito de sus competencias [art. 4.b) ESEBCyBCE]. En segundo lugar, presentará cada año al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo, un informe sobre las actividades del SEBC y la política monetaria del año anterior y del año en curso. El presidente del BCE presentará dicho informe al Consejo y al Parlamento Europeo, que

podrá proceder a un debate general a partir de dicha base (art. 109.B.3 TCE). En tercer lugar, el presidente del BCE y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo (art. 109.B.3 TCE). En cuarto lugar, la participación cruzada en reuniones del Consejo y del BCE. Es, sin lugar a dudas, la vía más importante de comunicación. *El presidente del Consejo y un miembro de la Comisión* —dispone el artículo 109.B.1 TCE— *podrán participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE. El presidente del Consejo podrá someter una moción a la deliberación del Consejo de Gobierno del BCE.* A su vez, el presidente del BCE podrá participar —previa invitación— «a que participe en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC» (art. 109.B.2 TCE). Por último, en el seno del propio banco, se canaliza el *diálogo* entre los intereses nacionales y los comunitarios en el Consejo de Gobierno. Este está integrado por los gobernadores de los bancos centrales, nombrados por cada uno de los Estados de la Unión monetaria, y los miembros del Comité Ejecutivo, nombrados de común acuerdo por los Estados. Cada miembro del Consejo dispone de un voto, salvo en el caso en que los Estatutos prevean —como, por ejemplo, en el caso de las disposiciones financieras— una mayoría cualificada y ponderada. Este principio refleja el hecho de que los gobernadores no representan a los Estados (J.-V. LOUIS, 1993, 238). Sin embargo, es igualmente evidente que los gobernadores serán más *proclives* o *sensibles* a apreciar la situación económica y sus exigencias teniendo en cuenta los intereses y la realidad que les es más próxima. Además, la distribución de competencias entre uno y otro órgano (el Consejo de Gobierno adopta las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC y formula la política monetaria de la Comunidad; en cambio, el Comité Ejecutivo pone en ejecución la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno: art. 12.1 ESEBCyBCE), garantiza que el primero —el órgano en que están presentes los gobernadores junto con los miembros del Comité— sea el foro de discusión de la política monetaria, sede para el debate y la integración de intereses. Además, no puede olvidarse que los bancos centrales son los *agentes* ejecutores de la política monetaria. Esta descentralización también debe contribuir en la toma en consideración de los distintos intereses en el diálogo institucional definidos en dicha política.

El mejor ejemplo del equilibrio-colaboración interinstitucional en el ámbito de la moneda nos lo ofrece la interacción que se produce entre la política monetaria y la política de tipos de cambios, o sea, las dos vertientes, interna y externa, de dicha política. La primera es competencia exclusiva, como ya nos consta, del SEBC y, en particular, del BCE. La segunda, continúa en manos de los Estados. En este ámbito, las posiciones alemana y francesa estaban fuertemente enfrentadas. Mientras que los primeros sostenían que la política monetaria, orientada exclusivamente hacia el mantenimiento de la estabilidad de precios, no podía estar subordinada al mantenimiento de tipos de interés fijados por los ministros de Finanzas, los segundos insis-

tían en que correspondían a las instancias políticas la fijación del tipo de cambio (J.-V. LOUIS, 1993, 249). El artículo 109 TCE es, como afirma este último autor, un compromiso entre una y otra postura. Que la política de cambio forma parte de las competencias de los Gobiernos, incluso en Alemania (DONGES, 1993a, 25), no cabe duda, pero tampoco cabe dudar de que el manejo de esta política puede incidir fuertemente en el manejo que el BCE haga de su competencia. Se produce un conflicto. «El conflicto potencial —afirma FERNÁNDEZ DE LIS (1993, 31-32)— de competencias en política cambiaria entre el gobierno y el banco central es, por definición, irresoluble. Ningún estatuto de autonomía de un banco central puede ir tan lejos como para establecer que el gobierno renuncie a las decisiones sobre el régimen cambiario del país y sobre los eventuales acuerdos internacionales que lo regulen. [...] En definitiva, la independencia del banco central y su mandato estatutario de mantener la estabilidad de precios deben entenderse siempre limitados por el régimen cambiario existente, cuya definición es potestad del poder político; el estatuto del banco central europeo no es una excepción.» Por el contrario, otros sostienen que al situar el Tratado fuera del SEBC a la política cambiaria se corre el riesgo de comprometer la autonomía efectiva del BCE (BEEG y cols., 1992; KENEN, 1992). En esta misma dirección, DONGES (1993a, 26) interpreta el artículo 109 TCE en el sentido que «no puede ponerse la política monetaria europea al servicio de la estabilización del tipo de cambio a un nivel fijado por razones políticas, porque en tal caso podría ocurrir que el banco emisor se viera obligado, para defender este tipo, a ampliar la masa monetaria más allá de lo compatible con la seguridad de un nivel de precio estable». En cualquier caso, prosperen unas u otras interpretaciones, lo que es manifiesto es que la política monetaria y la cambiaria deben ejercerse, desde la independencia, de manera cooperativa. En caso contrario, se faltaría a la lealtad institucional y al equilibrio consiguiente. El artículo 109 TCE ofrece el cauce para la cooperación o —en términos del propio artículo— el ejercicio «consensuado» de las respectivas políticas. En el primer apartado se contempla la hipótesis de un sistema de tipo de cambios fijo. En el segundo, la hipótesis de falta de un sistema de cambios. En el primer caso, el Consejo podrá concluir acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el ecu en relación con monedas no comunitarias y adoptar, modificar o abandonar los tipos centrales del ecu en el sistema de tipos de cambios. Pero requiere de la recomendación o de la previa consulta al BCE con el «fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de estabilidad de precios». En el segundo caso, el Consejo podrá formular orientaciones generales para la política de tipos de cambio respecto de las monedas no comunitarias, también sobre la base de una recomendación o previa consulta al BCE. En esta hipótesis —la más probable, dadas las dificultades hoy existentes de retomar a un sistema de paridades fijas—, el Consejo sólo emana orientaciones, mientras que el BCE actúa con autonomía suficiente. Los términos utilizados en el artículo 109 TCE son expresivos: «Estas orientaciones generales se entenderán sin perjuicio del objetivo fundamental del SEBC de mantener la estabilidad de precios»; por tanto, la independencia del BCE queda garantizada (J.-V. LOUIS, 1993, 250), lo que no es obstáculo («sin perjuicio») para que las lleve a

cabdo cuando no se plantee conflicto alguno. En definitiva, en el ámbito de la moneda, en su doble vertiente interna y externa, las instituciones con competencias deben ejercerlas de manera cooperativa. No se trata de un apriorismo voluntarista, sino de una exigencia institucional: la pertenencia a un mismo sistema y la vinculación a un mismo objetivo definido en el artículo 2 TCE (el crecimiento sostenido, sostenible y no inflacionista).

VII. CONCLUSION: EL «FEDERALISMO HORIZONTAL»
EN EL MANEJO DE LA MONEDA EN EL AMBITO
DE LA UNION MONETARIA

La independencia no es sinónimo de aislamiento institucional. Es una posición institucional tal, que permite al BCE definir la política monetaria más adecuada para alcanzar el objetivo de la estabilidad de precios, pero en el seno de un sistema institucional, el comunitario europeo. Esto implica, por un lado, que esta política debe interactuar con otras para hacer posible —de consuno— la realización del objetivo de prosperidad y calidad de vida de la Comunidad (art. 2 TCE), y por otro, que otras instituciones comunitarias son titulares de otros poderes que pueden incidir en el desarrollo de la funciones y objetivos del BCE tanto como ser influidas por las del banco. La interacción funcional y estructural en el seno del sistema debe obedecer al principio del equilibrio-colaboración interinstitucional. Al servicio del mismo, el TCE establece una red de relaciones que hace posible que instituciones y políticas *dialoguen* para alcanzar la integración necesaria para la materialización del objetivo común. Esta exigencia de *diálogo* y *consenso* está particularmente presente en dos ámbitos. Por un lado, la política monetaria interactúa con la política económica en general y en particular con la política fiscal. Mientras que aquella pasa a manos del BCE, esta otra continúa en manos de los Estados. No es necesario extendernos en demasía para poner de manifiesto las tensiones que entre una y otra se pueden plantear y la necesidad de que una y otra actúen coordinadamente. Basta constatar que para nada serviría una política monetaria restrictiva si la fiscal fuese expansiva. Por otro lado, en el seno de la política monetaria, como ya hemos visto, también se da una suerte de reparto de competencias. Mientras que la política monetaria interna pasa al BCE, la externa continúa en manos de los Estados que la ejecutan en el seno del Consejo (art. 109 TCE). Ni en uno ni en otro ámbito, ni Estados ni el Consejo ni el BCE pueden maximizar sus competencias hasta el extremo de desconocer la autonomía, la competencia y los intereses de los otros. Un comportamiento así, sería desleal para con el sistema. Esto plantea un problema de mayor calado institucional, lo que podemos denominar la *federalización horizontal* en el seno de los Estados.

Resulta sorprendente que estemos hablando de la aplicación en el seno de relaciones horizontales entre poderes y órganos de un mismo nivel territorial, de soluciones acuñadas en el seno de relaciones entre la Federación y los Estados y que han

alumbrado en el concepto alemán de la *Bundestreu* (21). La independencia del BCE —y en general la de la banca central— produce una suerte de *federalización* de los poderes en el ámbito de la moneda. El banco es tan autónomo en su manejo como lo es —*mutatis mutandi*— una Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. Ni más ni menos. Esta *federalización horizontal* rompe los principios y esquemas tradicionales de ordenación-organización del poder ejecutivo y, en general, del Estado. Se podría decir que estamos asistiendo a una fragmentación del poder del Estado; la quiebra del principio de jerarquía es la manifestación más elocuente (PAREJO ALFONSO, 1991). El resultado es la aparición de *nuevos poderes* con una legitimación propia y distinta incluso a la Administración directamente vinculada al Gobierno. Desde esta posición, garantizada jurídicamente como una posición autónoma, entablan un *diálogo formalizado* (o no) con los poderes del Estado y con la Administración. Sin embargo, este proceso coincide, paradójicamente, con otro distinto: la complejización de la sociedad y del aparato político-administrativo necesario para gestionar dicha complejidad. El resultado es distinto. No es posible alcanzar una única solución óptima —en términos sociales— a un problema con una única política y con un único poder-Administración. Además, no es posible imponer una única solución justa porque ésta varía tanto como los intereses en conflicto que están presentes. Por último, no existe un único interés general que pueda servir de pauta; tampoco es posible la jerarquización de los intereses de acuerdo con este criterio.

Uno y otro proceso en el ámbito de la moneda se traducen en la realidad institucional ya expuesta: el banco es independiente, pero no puede alcanzar su objetivo prescindiendo del *diálogo* con otros órganos con competencias sobre políticas con incidencia sobre dicho objetivo. El banco, como ya hemos indicado, es independiente para manejar la política monetaria, pero debe —al igual que el buen conductor— adecuar su marcha al estado de la carretera y mirar por el espejo retrovisor. De la independencia, pero también de la imposible autosuficiencia, surge el equilibrio institucional. Este nace del *diálogo* entre los actores, del diálogo recurrente, público y con vocación integradora. Se garantiza así que el sistema pueda gestionar

(21) En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, es la mejor expresión del principio cooperativo en las relaciones entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado y las entidades locales de otro; entidades que, como es conocido, son autónomas, al igual que las Comunidades Autónomas, para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE). Este principio se traduce en otros, que son los siguientes: el de respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias; el de ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; el de facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos; y, por último, prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas. A la vista de estos principios, no puede sorprendernos la pertinencia de su aplicación a las relaciones del banco con las otras instituciones.

con mayor aptitud la tensión entre el equilibrio y el cambio, entre el inmovilismo y el moviilismo...

La inserción del BCE en el sistema institucional de la Comunidad Europea es un magnífico ejemplo de cómo la *independencia* de un órgano de relevancia comunitaria plantea problemas de separación-integración de políticas e intereses contradictorios para alumbrar el equilibrio. Ni el BCE puede gestionar aisladamente la política monetaria ni los Gobiernos pueden hacer lo propio con la política de tipos de cambios o la política fiscal. Ciertamente, el equilibrio no es espacio, sino movimiento o acción. Aquí radica la dificultad. Dificultad a la que sumar la dificultad con mayúsculas planteada por el Tribunal Constitucional Federal alemán: la legitimidad democrática de las instituciones.

BIBLIOGRAFIA

- ALESINA, A. (1987): «Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 102. Citado por J. I. García de Paso (1993).
- ALESINA, A., y GRILLI, V. (1992): «The European Central Bank: reshaping monetary policies in Europe», en M. B. CANZONERI, V. GRILLI y CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. Citado por Arratibel y Miller (1994).
- ALONSO GARCÍA, R. (1994): *Derecho Comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid.
- ARRATIBEL, O., y MILLER, M. (1994): «Los peligros de delegar la política monetaria», *ICE, Revista de Economía*, núm. 727.
- BANAIAI, K.; LANEY, L. O., y WILLET, T. D. (1983): «Independencia de la banca central: una comparación internacional», *Economic Review, Federal Reserve Bank of Dallas*, marzo. Citamos por la traducción recogida en BENDESKY, L. (ed.) (1991): *El papel de la banca central en la actualidad. Selección de texto*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-Banco de España, México.
- BARRO, R. J., y GORDON, D. (1983): «A positive theory of monetary policy in a natural rate model», *Journal of Political Economy*, núm. 91. Citado por J. I. García de Paso (1993).
- BEEG, y col. (1992): «European Monetary Union: the macro issues», *Monitoring European Integration: The Making of Monetaring Union*, CEPR. Citado por Viñals (1994).
- BENDESKY, L. (ed.) (1991): *El papel de la banca central en la actualidad. Selección de texto*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-Banco de España, México.
- BENGOCHEA, J., y ERRASTI, J. M. (1993): «Del Sistema Monetario Europeo a la Unión Monetaria», *ICE, Revista de Economía*, núm. 715.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. (1994): *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid.
- BOULOUIS, J., y CHEVALLIER, R.-M. (1991): *Grands arrêts de la cour de justice des communautés européennes*, tomo I, 5.ª ed., Dalloz, París.
- CAESAR, R. (1983): «Los bancos centrales y la política», *Inter Economics*, núm. 1. Citamos por la traducción recogida en BENDESKY, L. (ed.) (1991): *El papel de la banca central en la actualidad. Selección de texto*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-Banco de España, México.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CUKIERMANN, A. (1986): «Central Bank Behavior and Credibility: Some Recent Theoretical Developments», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 68, núm. 5. Citamos por la traducción recogida en BENDESKY, L. (ed.) (1991): *El papel de la banca central en la actualidad. Selección de texto*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-Banco de España, México.
- CUKIERMANN, A. (1992): *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts & Londres, Inglaterra.

- DAINTITH, T. (1995): «Between Domestic Democracy and an Alien Rule of Law? Some Thoughts on the "Independence" of the Bank of England», *Public Law* (primavera).
- DE GRAUWE, P. (1994): *Teoría de la Integración Monetaria. Hacia la Unión Monetaria Europea*, Colegio de Economistas de Madrid-Celeste Ediciones, Madrid.
- DONGES, J. B. (1993a): «Política económica para Europa después de Maastricht», traducción española del cap. IV de la obra *Für Wachstumsorientierung-Gegen Lähmenden Verteilungsstreit*, del Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (J. B. Donges, H. Hax, R. Peffenkoven, R. Pohl y H. Siebert). Informes anuales 1992/1993, publicado en diciembre de 1992. Citamos por la traducción incluida en el núm. 2/1993 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Monográfico que lleva por título «El SME ante la Unión Económica y Monetaria Europea».
- (1993b): «Perspectivas de la Unión Monetaria Europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 54.
- DUPRAT, J.-P. (1995): «The Independence of the Banque de France: Constitutional and European Aspects», *Public Law*, (primavera).
- FERNÁNDEZ DE LIS, S. (1993): «Funciones y organización del Banco Central Europeo», *Papeles de Economía Española*, núm. 54.
- (1995): «Las clasificaciones de los bancos centrales según su autonomía: una revisión crítica de la literatura», *ICE, Revista de Economía*, núm. 737.
- FORESTI, M. (1994): «The Independence of the European Central Bank. The Maastricht Treaty in the light of the Theory of Central Bank Independence», *Il Politico*, núm. 3.
- GARCÍA DE PASO, J. I. (1993): «Teoría y evidencia recientes sobre la independencia de la banca central», *Papeles de Economía Española*, núm. 54.
- GARCÍA PELAYO, M. (1964): *Mitos y símbolos políticos*, Taurus, Madrid. Citamos por la recopilación de las *Obras completas*, vol. I, CEC, Madrid, 1991.
- GIOVANNINI, A. (1992): «Central banking in a Monetary Union: Reflections on the proposed statute of the European Central Bank», *Carnegie-Rochester Public Policy Conference*, de próxima aparición en *Journal of Monetary Economics*. Citado por Arratibel y Miller (1994).
- HAVRILESKY, T. (1987): «A partisanship theory of fiscal and monetary regimes», *Journal of Money, Credit and Banking*, núm. 19. Citado por J. I. García de Paso (1993).
- HIBBS, D. (1986): «Political parties and macroeconomic policies and outcomes in the United States», *American Economic Review Papers and Proceedings*, núm. 78. Citado por J. I. García de Paso (1993).
- ISSING, O. (1993): «¿Sometimiento a disciplina de la política financiera de la Unión Monetaria Europea?», traducción española del original publicado en *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion*, Duncker und Humblot GmbH, 1993. Citamos por la traducción incluida en el núm. 2/1993 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Monográfico que lleva por título «El SME ante la Unión Económica y Monetaria Europea».
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (1993): «La Administración de la Comunidad Europea: controles y garantías», Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Univ. Carlos III de Madrid.
- KENEN, P. (1992): *EMU after Maastricht*, Group of Thirty. Citado por Viñals (1994).
- KYLAND, F. E., y PRESCOTT, E. F. (1977): «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans», *Journal of Political Economy*, núm. 85. Citado por J. I. García de Paso (1993).
- LAVILLA RUBIRÁ, J. J. (1987): «La posición del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria», *Noticias CEE*, núm. 26.
- LOMBARD, M. (1994): «Le nouveau statut de la Banque de France», *L'Actualité juridique - Droit administratif* (20 julio-20 agosto).
- LOUIS, J.-V. (1993): «Aspectos jurídicos de la realización de la Unión Económica y Monetaria», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (dir.): *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid.
- LOUIS, J.-V. y col. (1989): *Vers un Système Européen de Banques Centrales*, Université de Bruxelles, Bruselas.

- MUÑOZ MACHADO, S. (1993): *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Universidad, Madrid.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1985): «Squaring the Circle, of the Conundrum of International Monetary Reform», *Catalyst*, núm. 1 (otoño). Citado por Zabalza Martí (1994).
- PAREJO ALFONSO, L. (1991): *Crisis y renovación en el Derecho público*, CEC, Madrid.
- ROGOFF, K. (1985): «The Optimal Degree of commitment to an intermediate monetary target», *The Quarterly Journal of Economics*, núm. 100. Citado por García de Paso, J. I. (1993).
- SARGENT, T. J., y WALLACE, N. (1981): «Some unpleasant monetarist arithmetic», *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* (otoño). Citado por Viñals (1994).
- SWINBURNE, M., y CASTELLÓ-BRANCO, M. (1991): «Central bank independence: issues and experience», IMF, mimeo. Citado por Viñals (1994).
- VIÑALS, J. (1994): «La construcción de la unión monetaria europea: ¿resulta beneficiosa, en dónde estamos y hacia dónde vamos?», *ICE. Revista de Economía*, núm. 728.
- ZABALZA MARTÍ, A. (1994): «El camino hacia la unión económica y monetaria: una perspectiva española», *ICE, Revista de Economía*, núm. 731.