

**El principio de independencia en la estructura del
Banco Central Europeo**

*The principle of independence in the structure of the
European Central Bank*

Fernando MARTÍNEZ MAÍLLO

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España)
fermarmaillo@gmail.com

Recepción: Febrero 2018
Aceptación: Abril 2018

RESUMEN

Los acontecimientos que, a partir de 2008, desencadenaron una de las mayores crisis económica de los últimos tiempo han tenido amplias repercusiones institucionales en la Unión Europea y en los Estados miembros. Una de las instituciones cuya imagen se ha visto más directamente influenciada por esta crisis ha sido el Banco Central Europeo. Su estructura y sus principios de actuación han sido sometidos a riguroso escrutinio y, a veces, también han sido cuestionadas sus decisiones en relación con dicha crisis.

El objeto de este trabajo es analizar uno de los principios de funcionamiento del Banco Central Europeo, en el marco de los Tratados y del Derecho derivado: el principio de independencia, cuya relevancia en la estructura y funcionamiento del Banco Central Europea ha cobrado nuevo protagonismo en un contexto de crisis.

Palabras clave: Banco Central Europeo, Bancos centrales nacionales, Independencia, Instituciones Europeas.

Clasificación JEL: K3, K33.

ABSTRACT

The events that, starting in 2008, triggered one of the biggest economic crises of recent times have had wide institutional repercussions in the European Union and in the Member States. The European Central Bank has been one of the institutions whose image has been most directly influenced by this crisis. Its structure and principles of action have been subjected to rigorous scrutiny and its decisions regarding this crisis have been frequently questioned.

The purpose of this paper is to analyze one of the operating principles of the European Central Bank, in the frame of the Treaties and secondary legislation: the principle of independence, whose relevance in the structure and functioning of the European Central Bank has taken on new prominence in a crisis context.

Keywords: European Central Bank, National Central Banks, Independence European Institutions.

JEL Classification: K3, K33.



1. EL BANCO CENTRAL EUROPEO COMO INSTITUCIÓN: INTRODUCCIÓN

Los acontecimientos que, a partir de 2008, desencadenaron una de las mayores crisis económica de los últimos tiempo tuvieron amplias repercusiones institucionales en la Unión Europea y en los Estados miembros. Todas las instituciones de la UE se vieron afectadas, en mayor o menor medida, por una crisis que comenzó en el campo financiero y económico pero que rápidamente pasó tanto al ámbito social como al político. De todas ellas, el Banco Central Europeo (en adelante, BCE) fue desde el primer momento centro de atención política. Su actuación durante todos estos años ha sido sometida a riguroso escrutinio y se ha cuestionado su desempeño y las decisiones que se han tomado para tratar de atajar una crisis que ha llegado a poner en peligro la solidez de la integración europea. Como es sabido, el Banco Central Europeo¹ adquirió naturaleza jurídica de institución de la Unión Europea por el Tratado de Lisboa (en vigor el 1 de diciembre de 2009), y como tal institución se erige en pieza nuclear del Eurosistema y del Mecanismo Único de Supervisión², experimentando, como señala C. Elías³, un reforzamiento que se consolida con su activo papel en defensa del euro, “llegando a tomar medidas en los límites del sistema jurídico para salvaguardar lo construido”.

135

De conformidad con lo que establece el artículo 282.1 TFUE, el “Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante, SEBC)” y, sigue añadiendo dicho precepto, que el “Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema⁴, dirigirán la política monetaria de la Unión” (en concordancia, art. 1 del Protocolo (Nº 4), sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en adelante SEBC y BCE) y art. 3 a) TFUE, en relación a la competencia exclusiva de la UE sobre la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro). En consecuencia, el BCE tiene la función de ser el Banco Central de los Estados miembros que han adoptado el euro como moneda única y, como tal velar por la estabilidad de precios en la zona del euro y preservar el poder adquisitivo de la moneda única europea. Esta función debe incardinarse en el cumplimiento de los valores y principios de la Unión Europea, establecidos principalmente en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que encomienda a la UE obrar “en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”, a la vez que promoverá el progreso científico y técnico.

Como ha señalado Elías (2015), el “marco institucional europeo es una estructura compleja, caracterizada por la representación y tensión entre intereses comunitarios y

nacionales, en un contexto multinivel... y por unas dinámicas de cooperación y/o competencia entre las instituciones”⁵. El Banco Central Europeo, como el resto de las instituciones de la UE no son piezas aisladas, investidas de una autoridad que actúa con independencia del contexto jurídico, sino, antes al contrario, todas las instituciones europeas, y el BCE entre ellas, deben cumplir funciones específicas pero dentro de un sistema institucional claramente definido en el Derecho de la UE que, al igual que sucede en los sistemas constitucionales, trae su causa y tiene su fundamento en el cumplimiento de unos valores y en la protección de los derechos de los europeos. Por ello, el análisis de los principios que rigen la actuación del BCE es pertinente no solo para conocer mejor la institución en sí, sino también para examinar si dicha actuación es acorde con los principios y exigencias del Derecho de la UE y coherente con los valores consagrados en los Tratados.

El objeto de este trabajo es analizar uno de los principios de funcionamiento del Banco Central Europeo en el marco de los valores proclamados por los tratados y del sistema institucional de la Unión Europea: el principio de independencia. Este análisis no agota ni el estudio del principio de independencia, especialmente, por lo que respecta a su articulación con las decisiones adoptadas por el Banco Central Europeo como consecuencia de la crisis (aunque, obviamente, se alude a ello), ni a otros principios que rigen la actuación del BCE que merecerían igual atención, por ejemplo, los principios de jerarquía y descentralización, consustanciales a la estructura de prácticamente todos los bancos centrales, o el principio de transparencia, claramente vinculado al de independencia. Con todo, estas páginas se centran en este último como exponente de la adecuación de su regulación formal a los principios establecidos en los tratados y en el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

136

2. PERSONALIDAD JURÍDICA Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

La personalidad jurídica del BCE y su independencia quedan confirmadas en el artículo 282.3 TFUE y en el artículo 9.1 de los Estatutos del SEBC y del BCE. El primero de dichos artículos establece literalmente que el BCE será “independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas”; correlativamente, el mismo precepto, establece la obligación de las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros de respetar esta independencia. Por su parte, el artículo 9.1 de los Estatutos, aludiendo al mencionado artículo 282 TFUE, reitera la personalidad jurídica propia del BCE y confirma que “dispondrá en cada uno de los Estados miembros de la capacidad jurídica más amplia concedida a las personas jurídicas con arreglo al respectivo Derecho nacional; en particular, podrá adquirir o vender propiedad mobiliaria e inmobiliaria y ser parte en actuaciones judiciales”.



También el artículo 130 TFUE, consagra el principio de independencia del Banco Central y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) al establecer que ninguno de ellos “ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano”; añade además el mismo precepto que las “instituciones, órganos u organismos de la Unión, 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 Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones”. El BCE queda, además, comprometido con el respeto del Derecho de la UE y específicamente con la obligación de llevar a cabo su función en el marco de lo establecido en los artículos 127 a 133 (en relación a la política monetaria) y 138 TFUE (en relación con la posición del euro en el sistema monetario internacional) y de acuerdo a las condiciones establecidas en los Estatutos del SEBC y del propio BCE, a los que antes ya se ha aludido (art. 282.4 TFUE).

Aunque el principio de independencia aparece frecuentemente como uno de los principios más relevante del BCE y estas páginas se centran en dicho principio, otros principios coadyuvan al correcto funcionamiento del BCE en el marco del Derecho de la UE y de los valores europeos. Fuertemente vinculado al principio de independencia encontramos el principio de la transparencia, cuya función democrática es actualmente indiscutible. Este principio de actuación del BCE tiene base en lo establecido en el artículo 284.3 TFUE y en el 15 de los Estatutos del SEBC y del BCE que, a su vez, traen causa en los valores de la propia Unión Europea. Conforme al primero de estos preceptos, el BCE queda obligado a remitir un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo. El artículo 15 de los Estatutos del SBCE por su parte establece la obligación del BCE de elaborar y publicar informes periódicos en los que debe acreditar una gestión transparente. Algunos aspectos que se exponen en las siguientes páginas en relación con el principio de independencia están también vinculados a la obligación del BCE de realizar una gestión transparente pero, como ya se ha indicado, estas reflexiones se centran principalmente en la regulación del principio de independencia en el Tratado y en el Protocolo (nº 4), ya aludidos.

3. PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA

3.1 Incorporación del principio de independencia a los Tratados y al Protocolo sobre el Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco central Europeo

La incorporación del principio de independencia al Tratado de la Unión Europea, al vigente Tratado de Funcionamiento de la UE y en el Protocolo (nº 4) sobre el Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo no fue una cuestión exenta de debate. Entre los modelos que podían haberse adoptado para regular este principio de independencia en el BCE, por ejemplo, el de la Reserva Federal estadounidense o el

modelo francés, se acogió finalmente el modelo alemán, el *Bundesbank*, que se caracteriza por la defensa de la lucha contra la inflación y el control de los precios. Históricamente el *Bundesbank* alemán no ha estado sujeto a control parlamentario, habiéndose labrado una legitimidad popular a base de mantener unos índices bajos de inflación y este ha sido el modelo seguido para el BCE. Al aceptarse el modelo alemán frente a su homólogo francés se impuso la idea de un Banco central como *administración independiente* integrada por técnicos, frente a la concepción de un banco central dependiente del Gobierno como instrumento de su política económica y monetaria. Tanto el BCE como el *Bundesbank* se configuran como garantes de la estabilidad monetaria. Como se reitera a lo largo de estas páginas, la estabilidad es el primer objetivo del Banco Central Europeo⁶. Finalmente, la independencia del BCE del resto de instituciones de la UE se consagró a nivel de Tratado, enviando a los mercados financieros el mensaje claro de que la política de control de la inflación no estaría condicionada por la coyuntura política.

Este principio de independencia es relativamente reciente en la configuración del estatuto de los bancos centrales, como señalan González Ban y Ahijado Santillán, al afirmar que la “idea de bancos centrales independientes de los Gobiernos no aparece explícitamente formulada hasta el período de entreguerras... A lo largo de una serie de conferencias internacionales organizadas por la Liga de Naciones entre 1920 y 1922, fue donde se acuñó el principio hoy subyacente en todos los ordenamientos en los que los bancos centrales son instrumentos autónomos respecto a los Gobiernos: la protección a los bancos centrales de la presión política y el control estricto del crédito al Gobierno favorecen el control de la inflación”⁷.

Como más adelante se explica, la independencia del BCE no es un fin en sí mismo, sino un elemento en el ámbito de una política monetaria centrada en el objetivo de la estabilidad de precios y de su competencia exclusiva sobre la política monetaria y las funciones relacionadas con ésta en la zona del euro. El modelo de independencia adoptado por el BCE, le deja libre de influencias políticas para el ejercicio de su función principal. Esta posición ha sido discutida por un sector doctrinal que entiende que la independencia del Banco Central Europeo resulta excesiva en el contexto de su actuación. Así, se afirma, por ejemplo, que, mientras que la Reserva Federal estadounidense, “goza solo de independencia instrumental” el BCE “es independiente respecto del poder político y su estatuto de independencia va referido a garantizar la estabilidad de los precios y disciplinar los salarios”⁸, llegando a pugnar con el protagonismo que deben tener las instituciones políticas en sentido estricto. Por el contrario, se ha defendido igualmente que el denominado déficit democrático del BCE debe analizarse en el contexto del estilo occidental de las sociedades democráticas; sin duda sigue siendo válido el axioma de que el ejercicio del poder público debe estar democráticamente legitimado pero, se sigue afirmando, en este caso es relevante el modelo de relación entre los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial en el específico ámbito europeo⁹.



Pero, por sí solo, como a continuación se dice, el principio de independencia podría alcanzar logros muy limitados en el correcto funcionamiento de la institución, por ello se fortalece su función con otras disposiciones que garantizan la rendición de cuentas del BCE de acuerdo con los principios democráticos; la eficacia del diálogo y la cooperación entre el BCE y las instituciones y los organismos comunitarios; la sujeción de la actuación del BCE a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el escrutinio externo de la gestión y de la integridad financiera del BCE son otros elementos coadyuvantes que deben tenerse en cuenta al analizar esta institución en su conjunto.

3.2 *Ámbito*

Una de las cuestiones que deben abordarse en relación con el principio de independencia del BCE es su alcance y ámbito; definir sus posibles límites y determinar si los controles externos son suficientes e, incluso, si dicha independencia puede ser interpretada al margen de los propios intereses nacionales o incluso de los propios intereses comunitarios.

El BCE pretende ser un Banco Central con un sistema federal, aunque evidentemente no lo es en toda su extensión, ya que realmente se configura como una suma de un conjunto de bancos centrales. Sus decisiones son centralizadas por los órganos del BCE pero descentralizadas en su ejecución por los bancos centrales nacionales. Se trata de un banco central supranacional que sin duda tendrá una propensión mucho mayor a la descentralización que un banco central de un Estado, por muy federal que sea la estructura de este último. Así, pues, respecto de lo que se entiende por Estado Federal, el BCE no articula un sistema federal, ni en su estructura, ni en su toma de decisiones y mucho menos en sus objetivos. Puede añadirse, que la estructura federal no descansa solo en una supuesta descentralización en la toma de decisiones, el ejemplo más evidente es la Reserva Federal de EEUU, la cual toma en consideración las decisiones y propuestas de los Bancos Regionales de los Distritos, pero sus decisiones no están exentas de un cierto carácter centralista. En este sentido, un sector doctrinal apunta hacia una evolución del BCE afirmando que, de “un esquema centralizado en las decisiones, pero descentralizado en la ejecución, es muy posible que el BCE evolucione hacia un posible modelo progresivamente más centralizado también en la instrumentación”, aunque “es previsible, sin embargo, que el BCE mantenga en todo caso un funcionamiento relativamente descentralizado en bastantes aspectos, en comparación con los modelos de banco central conocidos, como corresponde a una institución supranacional”¹⁰.

De otra parte, la independencia de los bancos centrales se ha vinculado a la tasa de inflación; así se ha afirmado que los bancos centrales más independientes en los años de postguerra han conducido políticas monetarias menos acomodadizas a las presiones externas que sus homólogos menos autónomos, y los países correspondientes a aquéllos han experimentado índices de inflación considerablemente más bajos que los de éstos últimos. La correspondencia entre la independencia y la tasa de inflación, no supone necesariamente un vínculo causal pero sí hace pensar que los países con preferencia por

la inflación baja prefieren también mantener bancos centrales independientes como medio más efectivo para conseguir ese objetivo”¹¹. Otro sector doctrinal discrepa de la tesis señalada y afirma que, desde una óptica neokeynesiana, se explica que la política monetaria pueda llegar a ser temporalmente inconsistente cuando las autoridades pretenden actuar a la vez contra dos objetivos contrapuestos, como son el paro y la inflación, con una sola herramienta”¹². En todo caso, estos datos deberían ser puestos en relación con el momento y con la estructura institucional a la que se refieran para poder obtener conclusiones fiables.

En relación al modelo de independencia asumido por el Banco Central Europeo, podríamos distinguir su existencia y la extensión de sus consecuencias: “El principio de estabilidad de los precios, que legitima la independencia de los bancos centrales, es un marco de referencia para tomar decisiones, no una regla que sustituye sus decisiones. Esta referencia expresa una representación de la restricción monetaria comúnmente aceptada en las economías contemporáneas, y que éstas institucionalizan. Con la moneda pasa igual que en el derecho: la política monetaria debe ser legitimada frente al anclaje de los valores nominales, como las leyes frente a la constitución. La moneda, como la ley, debe estar al servicio de todos. Una y otra son creaciones de un poder instituyente, un poder que debe autolimitarse en apariencia para que su legitimidad sea reforzada en la comunidad nacional, no debe parecer que se ejerce a favor de grupos particulares, ni del Estado mismo”¹³. Esta configuración histórica del BCE también tiene sus consecuencias en las dinámicas de poder y de decisión en la actualidad, especialmente visible en los últimos años, donde la crisis económica ha evidenciado las profundas diferencias económicas entre países, especialmente entre el norte y el sur, y las dificultades de aplicar una política monetaria unitaria que no vea en cada una de sus decisiones respuestas insatisfactorias para algunos de los países, cuando no en otros casos injustificadas en cambio para otras economías más potentes.

140

3.3 Aspectos de la independencia del Banco Central Europeo

La independencia del BCE se proyecta sobre diversos aspectos, lo que nos permite distinguir: a) la independencia institucional; b) la independencia de los miembros de los órganos rectores; c) la independencia funcional y operativa; y d) la independencia financiera y organizativa.

a) Independencia institucional. La independencia institucional (denominamos así al aspecto que reconoce la independencia de actuación de la institución como tal y preferimos esta denominación a la de *independencia política* también utilizada), se concreta en el artículo 130 del TFUE (antiguo 108 TCE) ya mencionado que establece que, en el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que el TFUE y los Estatutos del SEBC disponen, ni el BCE (ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores), pueden solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos



comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Paralelamente a este mandato, el mismo precepto obliga a los Gobiernos de los Estados miembros 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.

El Tratado otorga, pues, un estatuto jurídico al BCE que consagra su independencia, prohibiendo cualquier tipo de mandato imperativo de gobiernos e instituciones, del ámbito público o privado, nacionales o internacionales. Se ha señalado que la independencia del BCE reconocida en el Tratado “impide que puedan darse algunas de las prácticas que se llevaban a cabo en el pasado por parte del poder político, como era el derecho a cursarles instrucciones; la facultad de aprobar, suspender o diferir la aplicación de sus decisiones; la facultad de vetar sus decisiones por razones de legalidad; la facultad de participar en sus órganos rectores con derecho a voto; o la necesidad de que le consultaran previamente las decisiones que pensaban adoptar”¹⁴. En prácticamente iguales términos que los establecidos en el artículo 130 TFUE se pronuncia el artículo 7 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el cual consagra igualmente la independencia del BCE y de los bancos centrales de los Estados miembros. Por su parte, el artículo 131 TFUE (antiguo artículo 109 del TCE) establece que a más tardar en la fecha de constitución del SEBC, cada uno de los Estados miembros velará por que su legislación nacional, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, sea compatible con el presente Tratado y con los Estatutos del SEBC y el actual 131 del TFUE, y el artículo 14 de los Estatutos incluye que cada uno de los Estados miembros velará por dicha compatibilidad.

141

La crisis económica que tan profundamente ha afectado a gran parte de los países de la Unión Europea, sino a todos ellos, ha originado una profunda controversia en torno a este principio de independencia del BCE como institución Europea. Se ha señalado que la independencia del BCE ha permitido que las razones económicas hayan prevalecido sobre la posición de las instituciones políticas nacionales y, muy principalmente de la de los Parlamentos de los estados miembros, amparados por un respaldo electoral directo. Resulta evidente que el protagonismo político de ciertas decisiones del BCE en una situación de profunda crisis económica puede suscitar dudas pero parece igualmente cierto que el BCE disponía de un marco jurídico adecuado para adoptarlas y no cabe dudar, por otro lado, de la gravedad de la situación económica en los momentos en los que dichas decisiones se adoptaron y un sector doctrinal estima, además, que las medidas adoptadas por el BCE en este ámbito han protegido la moneda única¹⁵.

Lo anterior no debe llevarnos, por supuesto, a la conclusión de que debieran sustituirse las instituciones políticas por agencias técnicas, independientes del poder político democrático, como algunas voces han defendido. Sí se ha criticado con razón el escaso control que existe por parte del Parlamento Europeo sobre las decisiones del BCE, como ha señalado C. Elías Méndez¹⁶. Propone esta autora que, “unos cambios mínimos podrían

mejorar el grado de legitimidad democrática sin menoscabo de la independencia del BCE” y señala como posibles¹⁷ “una participación más decisiva de la Eurocamara en la adopción de la legislación complementaria (el art. 29.4 TFUE prevé la mera consulta), o en el nombramiento de los miembros del Comité ejecutivo (art. 283.2 TFUE) en los que desempeña un rol meramente consultivo”¹⁸. Volveremos sobre estos aspectos en un epígrafe posterior.

A pesar de todo lo expuesto, esta independencia no es absoluta, ya que el Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión pueden participar sin derecho de voto en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE, y el Presidente del Consejo puede llegar a “someter una moción a la deliberación del Consejo de Gobierno” (artículo 284.1 TFUE). La independencia institucional del BCE es compatible con un sistema de control jurisdiccional¹⁹ que viene detallado en los artículos 35 y 36 del Protocolo sobre el Sistema Europeo de Banco Centrales y del Banco Central Europeo²⁰. El artículo 35.1 establece que los “actos o las omisiones del BCE estarán sujetos a la revisión y a la interpretación del Tribunal de Justicia, en los casos previstos en el Tratado y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo” y, a su vez, el BCE puede “emprender acciones en los casos y con arreglo a las condiciones establecidas en el Tratado. El apartado 5 del este mismo precepto, establece que la “decisión del BCE de emprender acciones ante el Tribunal de Justicia será tomada por el Consejo de Gobierno”.

142

Las relaciones entre el BCE y los bancos centrales nacionales también quedan bajo la jurisdicción del Tribunal de Justicia. Al respecto, el apartado 6 del artículo 35, reconoce la jurisdicción del Tribunal de Justicia para conocer de los litigios relativos al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones derivadas de los Estatutos del Sistema Europeo de Banco Centrales y del Banco Central Europeo permitiendo que el BCE recurra ante el Tribunal de Justicia, previo dictamen motivado y de haber dado la posibilidad al banco central nacional, que hubiera incumplido los Estatutos, de presentar sus alegaciones.

Por último, el Tribunal de Justicia es igualmente competente en cualquier litigio entre el BCE y sus empleados, dentro de los límites y con arreglo a las condiciones que establezcan las condiciones de empleo, según dispone el artículo 36.2.

b) Independencia de los miembros de los órganos colegiados. De conformidad con el apartado 3 del artículo 107 del Tratado y el artículo 9.3 de los Estatutos, los órganos rectores del BCE serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. El Consejo de Gobierno está compuesto por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales (art. 112 del TFUE y artículo 10.1 de los estatutos); por su parte, el Comité Ejecutivo está compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros (artículo 112.2 del TFUE y artículo 11.1 de los Estatutos). Los miembros del Comité Ejecutivo, deben desempeñar sus



funciones con dedicación exclusiva y no pueden ejercer ninguna otra profesión, remunerada o no, salvo autorización excepcional del Consejo de Gobierno.

Para garantizar la independencia de los miembros de los órganos rectores se prevén periodos relativamente prolongados de mandato. Así, los miembros del Comité Ejecutivo tienen un mandato de ocho años, sin posibilidad de renovación (artículo 11.2 de los Estatutos y art. 283.2 TFUE) y el artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE dispone que sean los estatutos de los bancos centrales nacionales los que fijen la duración del mandato de sus respectivos gobernadores y que dicho mandato no sea inferior a cinco años.

En el momento de la creación del BCE, en 1998, se aplicó inicialmente un sistema de mandatos escalonados en los nombramientos del Comité Ejecutivo, con el fin de garantizar la continuidad. El primer presidente del BCE fue Win Duisenberg, que fue presidente del Banco de los Países Bajos, Ministro de Finanzas de ese país y Presidente del Instituto Monetario Europeo, nombrado por un periodo de ocho años, y el primer vicepresidente por un período de cuatro años. Los cuatro miembros restantes del Comité Ejecutivo fueron designados respectivamente por períodos de cinco, seis, siete y ocho años. Una vez el sistema cumplió los plazos naturales en el año 2007, todos los miembros del Comité Ejecutivo fueron nombrados por períodos de ocho años.

143

Los miembros de los órganos rectores del BCE no podrán ser destituidos discrecionalmente por razón de los resultados de la aplicación de la política monetaria en el pasado. Su separación del cargo será posible únicamente en el caso de que dejen de cumplir los requisitos exigidos para el desempeño de sus funciones o hayan incurrido en falta grave. En dichos casos, el Consejo de Gobierno o el Comité Ejecutivo podrán solicitar ante el Tribunal de Justicia la separación obligatoria del cargo del correspondiente miembro del Comité ejecutivo (artículo 11.4 de los Estatutos del SEBC).

En estas mismas circunstancias, el gobernador de un banco central nacional (BCN) podrá ser relevado de su mandato por la autoridad nacional competente de conformidad con los procedimientos especificados en los estatutos del correspondiente banco central nacional. No obstante, tanto el gobernador afectado como el Consejo de Gobierno podrán recurrir la decisión ante el Tribunal de Justicia que tiene competencias en estos casos (artículo 14.2 de los Estatutos). Los estatutos del BCN (modificados conforme al antiguo 109 del Tratado de la CE) amplían la protección contra la destitución discrecional a los restantes miembros de los órganos rectores del BCN; sin embargo, dichos miembros no tienen derecho a interponer recurso ante el Tribunal de Justicia.

c) *Independencia funcional y operativa.* La independencia funcional y operativa se sustancia en las competencias y facultades del BCE necesarias para cumplir el objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios. Por ejemplo, el Eurosistema tiene competencia exclusiva en materia de política monetaria; así el

BCE tiene el monopolio de la autorización para la emisión de billetes por el Consejo de Gobierno (artículo 16 de los Estatutos). En consecuencia, no puede fabricarse moneda de curso legal en contra de la voluntad del BCE, lo que le otorga un control absoluto sobre la base monetaria de la zona del euro, con el objetivo de la estabilidad de precios. Con el mismo fin, las reservas de divisas oficiales se concentran dentro del Eurosistema y el BCE controla el uso de estas reservas, así como los fondos de maniobra residuales en moneda extranjera de los Estados miembros. Además, el artículo 123 del TFUE, antiguo artículo 101 TCE, prohíbe la concesión de préstamos al sector público. Esta prohibición, que entró en vigor al inicio de la segunda fase de la UEM, protege al Eurosistema de presiones para la concesión de financiación monetaria con dinero del banco central, e incluye la adquisición de deuda pública en el mercado primario²¹.

El BCE y los bancos centrales nacionales disponen de recursos financieros e ingresos propios y gozan de autonomía organizativa sobre los mismos, permitiendo dicha autonomía financiera y organizativa desempeñar las tareas que le han sido encomendadas por los Tratados, lo que se concreta en una importante independencia. El artículo 123 del TFUE (antiguo 101 TCE) refuerza esta autonomía prohibiendo el acceso privilegiado al crédito del BCE o de los bancos centrales nacionales, de las entidades públicas europeas o nacionales.

En este contexto cabe destacar que el BCE se negó, en un primer momento, a que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) llevase a cabo investigaciones internas en su seno, alegando que su sometimiento a las inspecciones de la OLAF pondría en peligro su independencia, provocando la demanda de la Comisión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra el Banco Central Europeo, pidiendo la anulación de la Decisión 1999/726/CE del BCE, de 7 de octubre de 1999, sobre prevención del fraude (BCE/1999/5). El Tribunal falló en contra del BCE y afirmó que “El BCE infringió el Reglamento (CE) 1073/1999, en particular su artículo 4, que regula el funcionamiento de la OLAF, y rebasó el margen de autonomía organizativa propia que conserva en materia de lucha contra el fraude, al excluir la aplicación del mencionado reglamento y al negarse a adaptar sus procedimientos internos con objeto de cumplir los requisitos exigidos al mismo”.

Por otro lado, contrariamente a lo que sostenía el BCE, no cabe duda alguna de que el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, y el apartado 6, del Reglamento n. 1073/1999 impone efectivamente a las instituciones, órganos y organismos creados por los Tratados, o sobre la base de los mismos, la obligación de adoptar la decisión a que se refieren dichas disposiciones. Por lo tanto, la mencionada Sentencia anula la Decisión 1999/726 del BCE, de 7 de octubre de 1999 sobre prevención del fraude, y declara aplicable al BCE el Reglamento 1073/1999 de la OLAF, y esto no cuestiona en forma alguna su independencia²².



Por último, citaremos el artículo 39 de los estatutos del SEBC y del BCE que regula el reconocimiento de privilegios e inmunidades del BCE, como una forma complementaria, en mi opinión, de tutela de la independencia funcional de esta institución. Dicho precepto reconoce que el BCE gozará en el territorio de los Estados miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones, en las condiciones que establece el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas. El Protocolo (Nº 7), sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, establece que dicho Protocolo es aplicable al BCE, a los miembros de sus órganos y a su personal, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos del SEBC y del BCE (art. 22). Esta regulación se extiende a los aspectos económicos ya que el mismo precepto, apartado 2, declara la exención para el BCE de todo tipo de “impuestos o gravámenes de similar naturaleza con motivo de cualquier ampliación de su capital, al igual que de los diversos trámites con ello relacionados en el Estado en que tenga su sede el Banco. Las actividades que desarrollen el Banco y sus órganos, con arreglo a los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, no estarán sujetas a ningún tipo de impuesto sobre el volumen de negocios”.

d) Independencia financiera y organizativa. El capital del BCE está suscrito y desembolsado por los bancos centrales nacionales. El BCE tiene su propio presupuesto, independiente del de la UE. El artículo 28 de los Estatutos del SEBC y del BCE estableció que el capital del BCE sería de 5.000 millones de euros y que dicho capital podría aumentarse en las cantidades que decidiera el Consejo de Gobierno, por una mayoría cualificada de votos favorables que representen al menos dos tercios del capital suscrito del BCE y representen al mismo tiempo al menos a la mitad de los accionistas (art. 10.3 de los Estatutos); los bancos centrales nacionales son los únicos suscriptores y accionistas del capital del BCE (art. 28.2 de los Estatutos) y, salvo que haya que ajustar la clave para la suscripción de capital establecida en el artículo 29 de los Estatutos, las acciones de los bancos centrales nacionales en el capital suscrito del BCE no podrán transferirse, pignorarse o embargarse.

145

La autonomía financiera del Banco Central Europeo es compatible con la auditoría de cuentas regulada en el artículo 27 de los Estatutos del SEBC y del BCE, el cual establece que las cuentas del BCE y de los bancos centrales nacionales serán controladas por auditores externos independientes, recomendados por el Consejo de Gobierno y aprobados por el Consejo. Los auditores tendrán plenos poderes para examinar todos los libros y cuentas del BCE y de los bancos centrales nacionales, así como para estar plenamente informados acerca de sus transacciones. Sin embargo, los Estatutos del SEBC y del BCE establecen una importante restricción en orden al control económico-financiero externo del BCE en su artículo 27.2 el cual circunscribe el control externo atribuido al Tribunal de Cuentas Europeo en el artículo 287 del TFUE, exclusivamente al examen de la *eficacia operativa* de la gestión del BCE. Esto supone obviamente que el Tribunal de Cuentas no puede entrar a examinar el fondo de las decisiones, aún de naturaleza

económica, del BCE y que tan solo puede aludir a la adecuación de la actividad del Banco Central Europeo a este criterio de eficacia operativa. El principio de eficacia hace referencia a la adecuación de la actividad de la institución para la consecución de los objetivos y fines asignados por el ordenamiento a dicha institución. Diferente del principio de eficacia es el de eficiencia. Aunque complementarios ambos, este último se incardina en la obtención de los mejores resultados con la menor o más eficiente asignación de recursos humanos, materiales, financieros, etc. Dado que el artículo 27.2 se refiere concretamente a la eficacia operativa, debemos entender que efectivamente el Tribunal de Cuentas solo puede comprobar la adecuación formal de la actividad del BCE a los objetivos y fines asignados al mismo en los Tratados y en los Estatutos del SEBC y del BCE, pero no puede extender su juicio sobre la eficiencia de las decisiones ni aplicar ningún otro principio de valoración. Evidentemente, esta restricción en las competencias del tribunal de Cuentas en orden a la fiscalización de la actuación del Banco Central Europeo debe interpretarse como una confirmación de la independencia institucional y funcional del BCE y aunque pueda discutirse tal opción resulta evidente que fue la decisión adoptada por el legislador primario de la Unión Europea.

146

De otra parte, la independencia de organización del BCE trae causa en los Estatutos del SEBC y del BCE cuyo artículo 36.1 reconoce al Consejo de Gobierno, a propuesta del Comité Ejecutivo, la competencia para establecer las condiciones de contratación del personal del BCE. Como ya se indicó anteriormente, el Tribunal de Justicia tiene jurisdicción en “cualquier litigio entre el BCE y sus empleados, dentro de los límites y con arreglo a las condiciones que establezcan las condiciones de empleo” (art. 36.2). Esta independencia organizativa del BCE se proyecta, en nuestra opinión, en la capacidad de exigir tanto a los miembros de los órganos rectores como a su personal, incluso después de cesar en sus funciones, la confidencialidad sobre cualquier información que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional (art. 38.1 de los Estatutos del SEBC y del BCE). Esta obligación es igualmente exigible a todas las personas que tengan acceso a datos amparados por la legislación comunitaria que imponga la obligación del secreto (art. 38.2).

4. CONSIDERACIONES FINALES. INDEPENDENCIA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Como ya hemos apuntado, la independencia institucional y funcional del BCE ha sido cuestionada por parte de la doctrina especialmente con ocasión de las decisiones adoptadas por el BCE para atajar las consecuencias de la crisis desatada a partir de 2008 y se presenta ya como una controversia permanente²³. El hecho de que el BCE se configure –afirma Fabio Merusi²⁴–, “como una administración independiente” no es inusual, ya que casi todos los bancos centrales tienen esta característica”... El *quid novi* consiste en el hecho de que la función monetaria es la única función operativa soberana



hasta ahora concentrada en un órgano comunitario. Además, siendo la función monetaria una función esencial de todo Estado, de ello deriva que, por lo menos exteriormente, la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) termina pareciendo una federación engarzada esencialmente en torno a una función soberana unitaria atribuida a una entidad organizativa federal, más que distinta, netamente separada de los órganos políticos propios de la federación. En otras palabras, en Europa existe una unión monetaria, pero todavía no la unidad política determinada por otras funciones monetarias”²⁵.

La principal alegación al respecto es que el BCE presenta un importante déficit democrático tanto de origen como de actuación que incide en las decisiones que adopta. Así, se afirma que “se incurre en un déficit democrático a la hora de adoptar las decisiones de política monetaria en la Unión y que el Tratado debería reformarse para permitir que las autoridades políticas democráticamente elegidas pudieran revocar las decisiones del BCE”²⁶. En igual sentido se ha dicho que la “independencia del BCE influye en la consecución de una baja inflación a medio plazo, por lo que es necesario para el adecuado funcionamiento de la política monetaria, pero también lo es que existe un déficit democrático en su funcionamiento; está claro que al ser el BCE establecido por el Tratado y por los Estatutos, el origen del mismo tiene una base constitucional y democrática, y que ha pasado por los Parlamentos de todos los Estados miembros. Ahora bien, una vez instituido, los Parlamentos tanto nacionales como comunitarios pierden el control sobre el mismo, el Tratado prevé un deber de información del BCE sin que exista una auténtica rendición de cuentas”²⁷.

147

Seguramente se puede afirmar que, desde que en 1957 se aprobara el Tratado de Roma, la creación de una Unión Monetaria, en la cual se atribuye a un Banco Central Europeo, la dirección de la política monetaria de los Estados miembros supone la mayor transferencia de soberanía realizada por éstos a favor de las instituciones comunitarias en toda la historia; los redactores de los Tratados apostaron por la consagración del principio de independencia, en definitiva por la solidez de la nueva moneda común, dejando a un lado o poniendo en un segundo plano el control democrático de la toma de decisiones monetarias del BCE, entendido este control democrático en un sentido *nacional*, es decir, conforme al modelo de los Estados miembros. Al final, el sentido jurídico de la independencia de un banco central radica en que existan mecanismos que eviten las intromisiones del ejecutivo y el control del poder político en general y en que se definan correctamente las relaciones entre dicha institución y el resto de los poderes públicos²⁸, pero no es imprescindible que las relaciones del BCE con el resto de los poderes de la UE y, en lo que proceda, con los poderes públicos de los estados miembros deba responder al modelo de estos últimos. La actuación del BCE durante la crisis económica puede ofrecer datos relevantes para plantearse una mejora del modelo que, sin pérdida de su autonomía, fortalezca sus vínculos con los más tradicionales sistemas de control democrático. En este sentido, principios como el de transparencia, credibilidad²⁹ y responsabilidad³⁰ pueden coadyuvar a un mejor vínculo entre las instituciones independientes y el resto de los poderes públicos³¹. Con todo, en situaciones como la

producida por la crisis económica la posible tensión entre independencia y control democrático emerge inevitablemente. En este sentido, A. Betancor, señala como el Tribunal Federal alemán, en su Sentencia del 12 de octubre de 1993, se enfrentó a esta oposición entre la independencia del BCE y la necesidad de que los poderes públicos estén sujetos al principio democrático, y la justifica afirmando que la excepción representada por el BCE garantiza la confianza en el valor de pago de la moneda y por ello puede ser aceptada y en el hecho de que la independencia de un banco central garantiza el valor del dinero. El autor no deja de señalar también la posible incongruencia latente en esta afirmación en referencia a los diferentes entramados institucionales en que se insertan unas u otras instituciones³², pero termina concluyendo, como se dice más adelante, que existen mecanismos de contrapeso que deben ser valorados.

Como hemos ya señalado, la independencia del BCE consagrada en los Tratados le exime de someterse a la exigencia de responsabilidad política, en sentido estricto, y tal posición institucional fue la decisión del legislador europeo, lo cual no impide valorar que tal posición podría ser matizada. Seguramente se puede afirmar que sería preferible “que el valor de nuestra moneda sea fijado por esa institución que por los grandes especuladores internacionales, pero todavía resultaría mejor establecer algún cauce de relación entre el BCE y las instituciones políticas comunitarias” que permitieran encauzar el “principio de control del poder político, pues político es el poder del BCE³³. En tanto en cuanto el Banco Central Europeo es, hoy, la institución que tiene atribuida esa facultad en el contexto institucional de la Unión Europea, se manifiesta la importancia política de esta institución ya que es igualmente cierto que el “proceso de integración goza esencialmente de una legitimidad jurídica”³⁴ y es por ello necesario analizar el estatuto jurídico de las instituciones en el contexto del Derecho de la UE. Al BCE se le ha otorgado una posición de excepcionalidad que contrasta, por excesiva, con aquella que tradicionalmente han ocupado los bancos centrales nacionales en el ámbito estatal y que, simultáneamente, se convierte en el principal valedor de su independencia. “El BCE –entiende Y. Gómez Méndez- va más allá en su grado de independencia no sólo que todos los Bancos Centrales que le han precedido (el Bundesbank, la Reserva Federal de EEUU o el Banco Central Suizo), sino que se puede decir que es el Banco que goza de mayor independencia en todo el mundo”³⁵. La opción de la independencia del BCE resulta evidente; fue además consagrada a nivel de Tratado, dotándola así de la mayor rigidez, por cuanto las posibilidades de reformar los Tratados son sustancialmente menores que las de reformar el derecho derivado. Esto no impide, sin embargo, que los Estados miembros incluyeran algunas fórmulas para ejercer un cierto control sobre la actividad del BCE y que éstas no colisionen con su independencia que está garantizada y sobreprotegida. En este sentido se pronuncia A. Betancor³⁶ el cual afirma que “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... “es imposible concebir un manejo



de la política monetaria al margen de otras políticas que le son concurrentes”. Por tanto, sigue afirmando el mismo autor, “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”³⁷. Por otro lado, desde los inicios el proceso de integración europea se pudo identificar la configuración de una independencia técnica que ha constituido uno de los modelos de toma de decisiones en la Unión y el BCE responde claramente a este modelo³⁸.

La crisis económica no ha hecho sino profundizar en la controversia que desde siempre rodeó la configuración institucional de la independencia del BCE. Puede suscribirse que la “idea de que la independencia de los bancos centrales mejora los resultados de la política monetaria goza de una gran aceptación”³⁹, pero el debate sigue abierto y una posible reforma (cuya oportunidad política no se divisa cercana) debería profundizar en los contrapesos jurídicos y en la articulación de la colaboración institucional más que en una limitación radical de la independencia del BCE.

BIBLIOGRAFÍA

149

- AGLIETTA, M. (1996): “Orden monetario y bancos centrales”, en *Cuadernos de economía* 24: 55-87. Tomado de ORLÉAN, André, (Dir.): *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France. Traducción de Carlos Pazmiño; revisión de Alberto Supelano.
- ALESINA, A. (1989): “Politics and business cycles in industrial democracies”, en *Economic Policy* 8: 55-98. Edición española “La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales”, en *Cuadernos de Información Económica*, 34, (1990), Madrid, Fundación FIES (traducción de L. C. Benito).
- APEL, E. (2003): *Central Banking Systems Compared. The ECB, the pre-euro Bundesbank, and the Federal Reserve System*. Routledge.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2014): Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 101: 301-336
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. (1995): La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El federalismo horizontal en el manejo de la moneda”. *Revista de estudios políticos*, N° 90: 267-298.
- CASTAÑO MARTÍNEZ, M. S. y CARRASCO MONTEAGUDO, I (2009): “Bancos Centrales, independencia, transparencia, credibilidad y el comportamiento de los agentes”, en *Cim.economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* 14: 205-231.

DUTZLER. B. (2003): *The European System of Central Banks: An autonomous Actor?* SpringerWienNewYork: 88-89.

ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015): “El papel de las instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo”, en Balaguer Callejón, F., Azpitarte Sanchez, M., Guillen Lopez, E., Sanchez Barrilao, JF.: *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la Unión Europea y de los Estados miembros/The impact of the economic crisis on the EU Institutions and Member States*, Thomson Reuters: 31-60.

ELÍAS MÉNDEZ, C. (2017): “Análisis y valoración de la actuación del Banco Central en la Gobernanza económica en el contexto de la crisis”, en BALAGUER CALLEJÓN, F., AZPITARTE SÁNCHEZ, M., GUILLÉN LÓPEZ, E., SÁNCHEZ BARRILAO, J.F.: *The Reform of the European Economic Governance and the Progress of Political Integration / La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra: 73-95.

CORONEL DE PALMA, L (1999): “El Banco Central Europeo”, en *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación* 29, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: 403-427.

150

FERNÁNDEZ DE LIS, S. y SALAVERRÍA, J. (1996): “Independencia y federalismo del Banco Central Europeo”, en *Economistas* 72: 68-72.

GÓMEZ MENCHÓN, Y. (2003): “La independencia del BCE: ¿un peligro para el orden institucional comunitario?”, en *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia* 226, EINSA Multimedia: 3-37.

GONZÁLEZ IBÁN, R. y AHIJADO QUINTILLÁN, M. (1999): *El Banco Central Europeo y la política monetaria común: El banco que gobernará Europa*. Madrid, Ediciones Pirámide..

GORMLEY, L. W. y DE HAAN, J. (1996): "The democratic deficit of the European Central Bank", en *European Law Review*, vol. 21, Sweet & Maxwell, págs. 95-112.

HAAN, J.de; EIJFFINGER, S.C.W, WALLER, S. (2005): *The European Central Bank. Credibility, transparency and centralization*. CESifo Book Series.

HOWELLS P. (2009): “Bancos Centrales Independientes: algunos problemas teóricos y empíricos”, en *Clm.economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* 14: 177-204.

MARTÍNEZ DALMAU, R. (2005): *La independencia del Banco Central Europeo*, Madrid, Tirant lo Blanch.

MERUSI, F. (2010): “El Banco Central Europeo”, en *Ars Iuris*, 43: 157-166.

MORATA F. (1998): *La Unión Europea, Procesos Actores y Políticas*, Barcelona, Ariel.



ORRIOLS i SALLÉS, M.A. (2004): *El Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Régimen jurídico de la autoridad monetaria de la Comunidad Europea*. Comares.

SOLER MARTÍNEZ, J.A. (2018): *El derecho de la Unión Europea ante la crisis económica. Consideración especial de los mecanismos de rescate e incidencia en el desarrollo constitucional de la Unión*, Edisofer.

TAJADURA TEJADA, J. (1999): “El BCE: su estatuto jurídico”, en *XX Jornadas de Estudio sobre "la Introducción de la Moneda Única Europea en España"*, Madrid, Sociedad Estatal de Transición al Euro.

REFERENCIAS

¹ El Banco Central Europeo fue creado el 1 de junio de 1998 con la función de llevar a cabo una política monetaria única para los Estados miembros que comparten la moneda común. La naturaleza de institución europea del BCE está regulada en el artículo 13.1 del Tratado de la Unión Europea cuyo artículo 3 asigna a la Unión Europea el establecimiento de una unión económica y monetaria cuya moneda será el euro; otras menciones de procedimiento en el artículo 48.1 y 3. Este último apartado, se remite al Tratado de Funcionamiento de la UE para la regulación de desarrollo del Banco Central Europeo como institución de la UE y de sus competencias para el cumplimiento de los objetivos señalados en el TUE. Este mandato ha sido cumplido por el TFUE en sus artículos 3.1 c), 119, 123, 127 a 134, 138 a 144, 219 y 282 a 284 TFUE y en el Protocolo adicional (Nº 4) anexo al TFUE sobre los Estatutos del SEBC y del BCE, que forma parte de dicho Tratado. Complementariamente, Protocolo (n.º 15) sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Protocolo (n.º 16) sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; anexos al TUE y al TFUE. Igualmente relevante en las funciones del BCE: Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión o MUS) y Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (Reglamento del Mecanismo Único de Resolución o MUR). Sobre el origen de la unión monetaria y del BCE pueden consultarse, entre otros: APEL. E. (2003): *Central Banking Systems Compared. The ECB, the pre-euro Bundesbank, and the Federal Reserve System*. Routledge. ORRIOLS i SALLÉS, M.A. (2004): *El Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Régimen jurídico de la autoridad monetaria de la Comunidad Europea*. Comares.

151

² Artículo 127.6 TFUE y Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión.

³ ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015): “El papel de las instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo”, en Balaguer Callejon, F., Azpitarte Sanchez, M., Guillen Lopez, E., Sanchez Barrilao, JF.: *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la Unión Europea y de los Estados miembros/The impact of the economic crisis on the EU Institutions and Member States*, Thomson Reuters, p. 33.

⁴ Como es conocido el Eurosistema está integrado por el propio Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros que han adoptado el euro; por su parte, el Sistema Europeo de

Bancos Centrales (SEBC) está compuesto por el BCE y los bancos centrales de todos los Estados miembros de la Unión Europea tal y como establece el artículo 282.1 del TFUE. Dado que no todos los estados miembros han adoptado el euro como moneda y mientras esto sea así, debe mantenerse este doble sistema en el que el BCE forma parte del grupo total de bancos centrales nacionales y de otro grupo en el que están solo los bancos centrales de la zona euro. Como es conocido, el SEBC carece de personalidad jurídica y actúa a través de sus miembros. SOLER MARTÍNEZ, J.A. (2018): *El derecho de la Unión Europea ante la crisis económica. Consideración especial de los mecanismos de rescate e incidencia en el desarrollo constitucional de la Unión*, Edisofer, pp. 143 y sigs.

- ⁵ ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015): “El papel de las instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo”, ob. cit: 31.
- ⁶ NAUDIN, F. (2001): *The European Central Bank. A Bank for the 21st Century*. Kogan Page Ltd: 103-104 y 185-186.
- ⁷ GONZÁLEZ IBÁN, R y AHIJADO QUINTILLÁN, M. (1999): *El Banco Central Europeo y la política monetaria común: El banco que gobernará Europa*. Madrid, Ediciones Pirámide: 45.
- ⁸ RODRÍGUEZ ORTÍZ, F. (2016): Las crisis trastocan el inmovilismo y ortodoxia del Banco Central Europeo”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 54: 155-178
- ⁹ DUTZLER, B. (2003): *The European System of Central Banks: An autonomous Actor?* SpringerWienNewYork: 88-89.
- ¹⁰ FERNÁNDEZ DE LIS, Santiago y SALAVERRÍA, J. (1996): “Independencia y federalismo del Banco Central Europeo”. *Economistas*: 68-72 (72).
- ¹¹ ALESINA, A. (1989): “Politics and business cycles in industrial democracies”, en *Economic Policy* 8: 55-98. Edición española “La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales” en *Cuadernos de Información Económica* 34 (1990), Madrid, Fundación FIES (traducción de L. C. Benito).
- ¹² CASTAÑO MARTÍNEZ, M.S. y CARRASCO MONTEAGUDO I. (2009): “Bancos Centrales, independencia, transparencia, credibilidad y el comportamiento de los agentes”, en *Clm.economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* 14: 228.
- ¹³ AGLIETTA, M. (1996). “Orden monetario y bancos centrales”, en *Cuadernos de economía* 24: 55-87. Tomado de ORLÉAN, André, (Dir): *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France. Traducción de Carlos Pazmiño; revisión de Alberto Supelano.
- ¹⁴ CORONEL DE PALMA, L. (1999). “El Banco Central Europeo”, en *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación*, 29: 403-427.
- ¹⁵ Entre otros: MILLARUELO, A. Y DEL RIO, A. (2013). “Las medidas de política monetaria no convencionales del BCE a lo largo de la crisis, *Boletín Económico*”, Banco de España, vol. Enero 2013: 89.
- ¹⁶ ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015): “El papel de las instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo”, ob. cit. p. 35.



- ¹⁷ Siguiendo a MANGAS MARTIN y LINAN NOGUERAS, D.J. (2010). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos: 305.
- ¹⁸ ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015): “El papel de las instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo”, ob. cit. p. 36.
- ¹⁹ Un análisis certero sobre el enjuiciamiento constitucional de la independencia del BCE en: AZPITARTE SANCHEZ, M.: (2014): “Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate”, *Revista Española de Derecho Constitucional*: 301-336 (320 y 321), 330-331 y notas a pie 34 y 35.
- ²⁰ El artículo 35 del Protocolo detalla minuciosamente los casos de aplicación de este control jurisdiccional:
- 35.1. *Los actos o las omisiones del BCE estarán sujetos a la revisión y a la interpretación del Tribunal de Justicia, en los casos previstos en el Tratado y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo. El BCE podrá emprender acciones en los casos y con arreglo a las condiciones establecidas en el Tratado.*
- 35.2. *Los litigios entre el BCE, por una parte, y sus acreedores, deudores o terceros, por otra, serán resueltos por los tribunales nacionales competentes, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Justicia.*
- 35.3. *El BCE estará sujeto al régimen de obligaciones que establece el artículo 288 del Tratado. Los bancos centrales nacionales serán responsables con arreglo a la legislación nacional respectiva.*
- 35.4. *El Tribunal de Justicia tendrá jurisdicción para fallar en virtud de las cláusulas compromisorias que contengan los contratos celebrados por el BCE o en su nombre, ya estén regulados por el Derecho público o por el privado.*
- 35.5. *La decisión del BCE de emprender acciones ante el Tribunal de Justicia será tomada por el Consejo de Gobierno.*
- 35.6. *El Tribunal de Justicia tendrá jurisdicción para los litigios relativos al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones derivadas de los presentes Estatutos. Cuando el BCE considere que un banco central nacional ha incumplido alguna de las obligaciones que establecen los presentes Estatutos, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber dado a dicho banco central nacional la posibilidad de presentar sus alegaciones. Si el banco central nacional de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo establecido por el BCE, éste podrá recurrir al Tribunal de Justicia.*
- ²¹ Sobre la *Sentencia Gauweiler del TJUE*, de 16 de junio de 2015, que tiene por objeto la petición de decisión prejudicial planteada por el *Bundesverfassungsgericht*, ver: ELÍAS MÉNDEZ, C. (2017): “Análisis y valoración de la actuación del Banco Central en la Gobernanza económica en el contexto de la crisis”, en BALAGUER CALLEJÓN, F., AZPITARTE SÁNCHEZ, M., GUILLÉN LÓPEZ, E., SÁNCHEZ BARRILAO, J.F.: *The Reform of the European Economic Governance and the Progress of Political Integration / La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra: 73-95.
- ²² Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de Julio de 2003, asunto C-11/00, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Banco Central Europeo.
- ²³ Este epígrafe no aspira a dar cuenta de la compleja situación jurídico-política provocada por las decisiones del Banco Central Europeo como consecuencia de la crisis económica, cuyo desarrollo requeriría de

análisis en profundidad. Se da cuenta aquí solo de la incidencia de la actuación del BCE en la definición formal de la independencia atribuida al mismo.

- ²⁴ MERUSI, F. (2010): “El Banco Central Europeo”, en *Ars Iuris*, 43: 157-166.
- ²⁵ *Ibidem*.
- ²⁶ GORMLEY, L. W. y DE HAAN, J. (1996): "The democratic deficit of the European Central Bank", en *European Law Review*, vol. 21, Sweet & Maxwell: 95-112.
- ²⁷ GÓMEZ MENCHÓN, Y. (2003): “La independencia del BCE: ¿un peligro para el orden institucional comunitario”, en *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia* 226, EINSA Multimedia: 3-37.
- ²⁸ MARTÍNEZ DALMAU, R. (2005): *La independencia del Banco Central Europeo*, Tirant lo Blanch: 262. Este autor, además, cuestiona la tesis más extendida de que la política monetaria deba tener como primer objetivo la estabilidad de los precios: 315.
- ²⁹ MARTÍNEZ DALMAU, R. (2005): *La independencia del Banco Central Europeo*, ob cit: 208 y sigs.
- ³⁰ MORATA Francesc: *La Unión Europea, Procesos Actores y Políticas*, Barcelona, Ariel, 1998.
- ³¹ Un estudio sobre los principios de credibilidad, transparencia y centralización en: HAAN, J. de; EIJJFINGER, S.C.W, WALLER, S. (2005): *The European Central Bank. Credibility, transparency and centralization*. CESifo Book Series.
- ³² BETANCOR RODRÍGUEZ, A (1995). “La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El federalismo horizontal en el manejo de la moneda”: *Revista de estudios políticos*, Nº 90: 267-298 (268).
- ³³ TAJADURA TEJADA, J. (1999): “El BCE: su estatuto jurídico”, en *XX Jornadas de Estudio sobre "la Introducción de la Moneda Única Europea en España"*, Madrid, Sociedad Estatal de Transición al Euro.
- ³⁴ AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2014): Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate. Ob. cit.: 319.
- ³⁵ GOMEZ MENCHÓN, Y. (2003): “La independencia del BCE...”, op. cit.: 3.
- ³⁶ BETANCOR RODRÍGUEZ, A (1995). “La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El federalismo horizontal en el manejo de la moneda”, ob. cit: 269-270.
- ³⁷ *Idem*: 270. Afirmación que aunque se formuló hace más de una década, sigue siendo plenamente válida.
- ³⁸ AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2014): Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate. Ob. cit.: 321.
- ³⁹ HOWELLS P. (2009): “Bancos Centrales Independientes: algunos problemas teóricos y empíricos”, en *Clm.economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* 14: págs. 177-204.

