



TESIS DOCTORAL

AÑO 2018

**EL BANCO CENTRAL EUROPEO, EN EL PROCESO DE
CONSTRUCCION DE LA UE:**

PROPUESTAS DE REFORMA

PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

FERNANDO MARTÍNEZ-MAÍLLO TORIBIO

Director:

Dr. Carlos Vidal Prado

Catedrático de Derecho Constitucional. UNED

Nota. La tesis fue codirigida por la Dra. Yolanda Gómez Sánchez, Catedrática de Derecho Constitucional. UNED, hasta el 20/07/18, que cesó en la codirección por pasar a situación administrativa de servicios especiales.

***Agradecimientos:** A los directores de la presente tesis Doctoral, la Dra. Yolanda Gómez Sánchez y el Dr. Carlos Vidal Prado, por su dedicación, atención, orientación y profesionalidad que han demostrado hacia mí como alumno durante estos años.*

INDICE

1	INTRODUCCION.....	8
2	LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA (UEM).	22
2.1	Antecedentes y fases de su creación.	22
2.1.1	Precedentes del BCE: el Sistema Monetario Europeo y el ECU. ...	26
2.1.2	Primera Etapa de la UEM.....	31
2.1.3	Segunda Etapa de la UEM.....	36
2.1.4	Tercera Etapa de la UEM.	41
2.2	El Eurosistema.....	60
2.3	Eurozona.....	75
3	MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL DEL BANCO CENTRAL EUROPEO.	89
3.1	Orígenes y antecedentes del BCE. El modelo del Bundesbank.....	89
3.2	Estatutos del SEBC y del BCE, y la regulación en los Tratados.	117
3.3	Personalidad jurídica y principios de actuación del Banco Central Europeo.....	123
3.3.1	La incorporación del principio de independencia a los Tratados y al Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE.....	125
3.3.2	<i>Principio de Transparencia.</i>	149
3.3.3	<i>Principios de jerarquía y descentralización.</i>	152
3.4	Órganos del SEBC y del BCE.....	154
3.4.1	El Consejo de Gobierno.....	155
3.4.2	El Comité Ejecutivo.	176
3.4.3	El Consejo General.....	180
3.4.4	El Presidente del BCE.	186
3.5	Objetivos y funciones del BCE.	188
3.5.1	El objetivo de “Mantener la Estabilidad de los Precios”	188

3.5.2	Funciones	193
3.6	Secreto profesional de las personas que integran los órganos rectores y del personal del BCE y del SEBC.	202
3.7	Privilegios e inmunidades.	203
3.8	Régimen financiero del BCE y del SEBC.....	205
3.9	Poderes y facultades para el cumplimiento de los fines del BCE.	207
3.10	Capacidad Sancionadora del BCE.	211
3.11	Control jurisdiccional de su actividad.....	229
4	LAS TRANSFORMACIONES DEL BCE PARA ADAPTARSE A LA CRISIS DE 2007.....	237
4.1	La crisis de 2007: La Gran Recesión.	237
4.2	Medidas adoptadas por el BCE para hacer frente a la crisis.	241
4.2.1	Crisis de la deuda soberana en la Unión Europea, especial incidencia en España.....	246
4.3	Elementos objetivos que limitaron la reacción del BCE.....	264
4.4	Transformaciones del Eurosistema y el BCE para hacer frente a la crisis.	272
4.4.1	La Unión Bancaria.	272
4.4.2	Mecanismo Único de Supervisión Bancaria (MUS).	290
4.4.3	Mecanismo Único de Resolución Bancaria (MUR).	338
4.4.4	Marco Integrado de garantía de depósitos.....	350
5	LA RESERVA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA: ORIGEN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.	355
5.1	Antecedentes históricos.	355
5.2	Objetivos.....	368
5.2.1	Fundamentos generales del FED.	368
5.2.2	Tipos de Interés y Operaciones de Mercado Abierto.	372
5.3	La estructura de la Reserva Federal.	375
5.3.1	Los Bancos de la Reserva Federal.....	375
5.3.2	La Junta de Gobernadores o Board of Governors.	380

5.3.3	El Comité Federal del Mercado Abierto o Federal Open-Market Committee (FOMC).....	384
5.3.4	El Consejo Consultivo Federal o Federal Advisory Council.....	391
5.4	El funcionamiento de la Reserva Federal.....	392
5.4.1	Independencia.....	392
5.4.2	Carácter público-privado de la Reserva Federal y equilibrio entre pluralismo territorial y centralismo.....	397
5.5	La supervisión bancaria en el Sistema Federal norteamericano.....	398
5.6	Medidas adoptadas por la FED ante la crisis.....	402
6	PROPUESTAS DE REFORMA DEL BCE.....	414
6.1	Fundamentos de las propuestas de reforma del BCE.....	416
6.2	La reforma del BCE:.....	431
6.2.1	Cambios en la arquitectura institucional de la Unión Europea:	431
6.2.2	El BCE como único banco central de la zona euro.....	433
6.2.3	Ampliación de los objetivos del BCE.....	438
6.2.4	Hacia una “política fiscal común en la UE”.	441
6.2.5	Cambios en el sistema de nombramiento del Presidente del BCE, y de los miembros del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo.....	447
6.2.6	Ampliación de los sistemas de control de las decisiones del BCE por el resto de las instituciones de la UE.	451
6.2.7	Publicidad de las actas del Consejo de Gobierno del BCE.....	452
6.2.8	Hacia una Unión Bancaria plena y total.	454
6.2.9	El BCE como “prestamista de última instancia”.	457
6.2.10	Conclusión final: La necesaria modificación de los Tratados.	462
	CONCLUSIONES.....	465
I.	Etapas en la construcción de la Unión Europea.....	465
II.	El Euro: El Eurosistema y la Eurozona.	467
III.	Los principios que rigen la actuación del BCE.	469
IV.	El marco jurídico-institucional del BCE.	472

V.	Las transformaciones del BCE para adaptarse a la crisis de 2007.	476
VI.	Reserva Federal de los EEUU.....	479
	BIBLIOGRAFIA.....	482
	JURISPRUDENCIA:.....	508
	WEBGRAFIA:	509

1 INTRODUCCIÓN.

El objeto de esta tesis es analizar la evolución, desde la creación hasta hoy, de una de las instituciones europeas que tienen en el diseño de la Unión Europea una categoría sobresaliente, sobre todo desde un punto de vista económico. La trascendencia del Banco Central Europeo cobra una extraordinaria importancia a la luz de la crisis económica que comenzó en el 2007, hasta constituirse en eje básico, incluso discutido, de las futuras reformas en la Unión Europea.

Para entender todo este proceso e incluso las discusiones de los límites de su función, es imprescindible remitirse a los orígenes de la Unión Económica y Monetaria, a sus objetivos, sus fases, sus resultados, sus dificultades y sus instrumentos jurídicos puestos en marcha para conseguir su fin.

El proceso de construcción de la Unión Europea tal y como lo conocemos en la actualidad, ha sido largo y complejo, donde han tenido que superarse en cada momento distintas dificultades, una “historia de altibajos”, pero que, junto a los momentos de debilidad o incertidumbre, se han sucedido desde el entendimiento y la complejidad del hecho europeo, avances importantes y trascendentales en el proceso.

Fracasos y éxitos jalonan el itinerario de construcción europeo, el último, y sin ir muy lejos, el proyecto del Tratado Constitucional que sufrió el rechazo de varios países, pero que derivó posteriormente en el actual Tratado de Lisboa, que introduce

también importantes avances, pese a no cubrir el total de las expectativas generadas por el texto constitucional.

Muchas de esas dificultades se solucionan desde el acuerdo interestatal, respetando las diferencias de cada país, lo que se ha acuñado como “distintas velocidades” o “a la carta”, que sin duda tienen un ejemplo palmario en lo relativo a la Unión Monetaria y especialmente en la incorporación al “euro” como moneda, siendo los casos de Reino Unido y Dinamarca especialmente significativos, como también Suecia, teniendo en cuenta que el Reino Unido después de su referéndum sobre el Brexit, está en un proceso negociando de salida de la UE que todavía está por desarrollarse y culminarse.

Las grandes decisiones de la Unión Europea en torno a una mayor integración se van adoptando con lentitud; cualquier proceso de esta naturaleza exige cesión de soberanía y el impacto de ello en la opinión pública de los diferentes Estados es siempre un tema sensible. Mediante la creación del proceso por etapas, no solo facilita dicho entendimiento sino que permite la conclusión de los procesos jurídicos e incluso económicos necesarios para la consecución del objetivo.

Es cierto que la política monetaria ha estado presente desde el inicio del proceso de construcción europea, pero no es menos cierto, que su desenvolvimiento ha sido siempre convulso.

A partir del Tratado de Maastricht, donde se introduce en el marco de las competencias la creación de la Unión Económica y Monetaria, se ha traspasado la puerta hacia la integración política pero lentamente, aunque esa no fuera la idea inicial de sus “padres

políticos”, para lo cual ha sido necesario ir cediendo ámbitos de acción que pertenecen a la soberanía de un país.

La puesta en circulación del euro, en la tercera fase del proceso de la unión monetaria, constituyó uno de los hitos más relevantes de la construcción europea, superando incluso las previsiones de los escépticos y de parte del mundo económico y político que dudaban de la posibilidad de una unión monetaria entre países de un mismo continente pero tan distintos, por no decir dispares, pronosticando su fracaso.

El euro es, sin duda, la historia de un éxito en términos políticos y, sobre todo, económicos, que ha traído bienestar a una parte importante de la ciudadanía europea, pero, como en todo proceso y, la construcción europea no es una excepción, ha presentado dificultades. La complejidad del proceso de integración europea justifica plenamente estos problemas, pero no que sean utilizados por algunos para demorar o, incluso, detener el proceso de construcción europea que, como se ha dicho reiteradamente, parece siempre inacabado.

Es evidente que la creación de una moneda común supuso la cesión de competencias de los Estados miembros que así lo hicieron, es decir, una cesión de soberanía monetaria compleja, que supuso la creación de una estructura institucional que sirviera a los objetivos de la única dirección de la política monetaria, pero que conservaba para su ejecución los Bancos Centrales Nacionales, por lo que se constituyó no sólo una institución nueva el Banco Central Europeo, sino un Sistema, es decir, un instrumento, sin personalidad jurídica, que coordine la ejecución de la política monetaria en la zona euro.

Los países que todavía no han adoptado el euro, sin embargo si pertenecen al SEBC; se pretende con ello dar una coherencia mínima a la política monetaria de la zona entre los Estados miembros de la UE, con independencia de si han adoptado o no el euro. Se acuña así la denominación de Eurosistema que aglutina al Banco Central Europeo y los Bancos Centrales Nacionales de aquellos Estados miembros que han adoptado el euro como moneda única; el SEBC seguirán coexistiendo mientras continúe habiendo Estados miembros de la UE que no pertenezcan al euro, pese a carecer de personalidad jurídica, formando una “entidad virtual”, sin órganos rectores propios correspondiendo éstos últimos a los del BCE.

En el marco de los principios que rigen las relaciones entre las instituciones de la UE y las instituciones con la Unión Monetaria, cobra especial trascendencia la independencia del BCE consagrada en los Tratados, como una de las bases de su actividad, y del que ha formado parte desde su origen. Independencia significa que los órganos rectores del BCE no podrán solicitar ni recibir “instrucciones” ni de los gobiernos de los Estados miembros ni de las instituciones comunitarias, es decir, que en la toma de las decisiones deben guiarse por el cumplimiento de los fines establecidos en los Estatutos, especialmente el de la estabilidad de precios, es más, dicha independencia se ha argumentado como su garante esencial.

Ciertamente esa prohibición de recibir y aceptar instrucciones de los gobiernos y de las instituciones europeas, unido a otros sistema de protección de dicha independencia como es el largo periodo de mandato de sus miembros o como el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE, no significa que el BCE esté aislado en la realidad política y económica de Europa.

Así prohibir “instrucciones”, no significa no recibir “sugerencias” o incluso “presiones” de los Estados o de las instituciones. Durante la actual crisis económica hemos visto como se insta desde ambos lugares a la intervención del BCE en la compra de deuda de los países con dificultades.

En este punto, y desde el mismo origen del BCE, está el debate entre la independencia y el déficit democrático que sostienen otros basado en que sus decisiones no pueden ser revocadas por ningún órgano institucional y democrático de la UE, estando sus decisiones en manos de “supuestos tecnócratas” con una responsabilidad real más bien incierta.

Este debate se ha inclinado siempre a favor de la independencia, que no significa ausencia de rendición de cuentas, ni opacidad ni incomunicación. Esta independencia se extiende no solo al BCE sino también al resto de Bancos Centrales Nacionales, contando igualmente con mecanismos de control fijados en los Tratados, no solo por la propia dinámica del nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo o del Presidente del BCE que recae en el Consejo Europeo previa consulta al Parlamento Europeo, sino porque además el Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión pueden participar en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE, y el BCE en las del Consejo Europeo si se tratan temas de su competencia, y lo que es más importante se ha introducido el control Parlamentario concretado en el informe anual que debe presentar el Presidente del BCE y la obligación de comparecer de los miembros del Comité Ejecutivo a petición propia o por petición del Parlamento para explicar sus decisiones.

Es, por lo tanto, una institución garantista por su independencia en el cumplimiento de su fin fundamental la

estabilidad de los precios, pero no exento de controles democráticos que no invalidan su independencia en la toma de sus decisiones, que deben de valorarse siempre a la luz de los objetivos del BCE fijados en los Estatutos. Otra cosa bien distinta es el alcance de sus objetivos, el marco jurídico más flexible o menos flexible de sus funciones, y la interpretación que por la coyuntura del momento se le dé a cada uno de ellos.

Junto a la independencia, la transparencia resulta de vital importancia en el funcionamiento del BCE. Sin embargo, este pronunciamiento claro sobre la misma en los Tratados que se traduce en el informe anual al Parlamento, la comunicación periódica de la evaluación de los bancos centrales sobre la situación económica, así como que sea publicada su estrategia de política monetaria entre otras acciones, no deja de tener como evidente déficit, la ausencia de publicación de las minutas o actas, o un resumen de ellas, de las reuniones del Consejo de Gobierno.

En relación con la Eurozona, es decir, los países que han adoptado el euro como moneda, son muchos sus beneficios: se incrementa el área sin riesgo de tasa de cambio al tener una única moneda, con lo que se favorece la inversión y las transacciones intraeuropeas; se eliminan los costes asociados a las transacciones bancarias entre divisas; se consigue con la nueva moneda flexibilidad y liquidez en los mercados financieros, aunque también se aumenta el riesgo de contagio en caso de crisis económica o de crisis de deuda soberana como estamos viendo actualmente, y además, los países han perdido el mecanismo de la devaluación de la moneda como elemento para estimular la competitividad, que se deja en manos de una institución supranacional como es el BCE.

En un momento donde el eje de cualquier decisión en el ámbito nacional como europeo era el superar la crisis económica, sin embargo, y quizás como una paradoja, se ha dejado visualizar el mundo de los principios, que también analizamos en esta tesis.

Nos referimos a la esencia, el fundamento, los dogmas del BCE. De entre ellos, transparencia, jerarquía, descentralización, se ha abierto paso en el debate no solo dogmático o doctrinal, sino incluso político, y con importante relevancia económica, el principio de la independencia, su concepto y sus consecuencias, sobre el cual reflexionamos a la luz de la doctrina vigente en una buena parte de este trabajo. Unido a esto, está el debate del carácter democrático o no de las instituciones europeas, especialmente del BCE, sus controles, y la capacidad de influencia que los gobiernos de turno tienen en la toma de sus decisiones.

Después del debate de los principios, entramos de lleno en la parte más institucional o jurídica del trabajo, el análisis de los Estatutos y su regulación en los Tratados. Los órganos del BCE, su composición, funciones y la mecánica de su toma de decisiones son una parte relevante de este apartado. El Consejo de Gobierno como supremo órgano del BCE y máximo responsable de la política monetaria, compuesto por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los 17 gobernadores de los Bancos Centrales de los países de la zona euro. Analizamos su reglamento interno y su código de conducta. El Comité Ejecutivo como responsable de la gestión ordinaria del BCE, y en concreto, de poner en la práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo General, de ahí su carácter extraordinariamente técnico y alta cualificación profesional de sus miembros. Y por último el Consejo General donde están todos los gobernadores de los Bancos Centrales nacionales de los Estados

miembros, y aunque no figura entre los órganos rectores en los Tratados, si figura en los estatutos del BCE como tercer órgano rector, destinado a establecer un foro de cooperación que permita mantener vinculados a la política monetaria de la Unión a los Estados miembros acogidos a una excepción.

En relación con los aspectos institucionales del BCE, el Tratado de Lisboa lo incluyó por primera vez entre las instituciones de la UE, lo que supone un salto importante en el proceso de institucionalización de los instrumentos para la consecución de la Unión Monetaria. Desde entonces su estatuto jurídico forma parte del Derecho Originario, lo que le otorga una gran estabilidad normativa, y de rigidez derivado de los estrictos y exigentes requisitos para su modificación, lo que en definitiva, “blinda” el estatuto jurídico del BCE de cambios transitorios o coyunturales, y apuesta por su estabilidad y permanencia en el tiempo.

En cuanto a sus órganos el Consejo de Gobierno es el máximo órgano de gobierno del BCE; es el que tiene las principales funciones, entre ellas la estabilidad precios y fijar la política monetaria de la zona euro, pero como siempre se suscitan dudas sobre el grado de representatividad de los gobernadores presentes en función del país de turno o por el contrario del órgano del BCE al que se deben, cuestión que parece zanjarse con la inclusión de un artículo referido a que todos sus miembros deben actuar en interés de la zona euro.

Una Unión Monetaria que va sumando nuevos países al “euro”, dificulta la toma decisiones que se sitúa como regla general en la mayoría simple, donde cada miembro dispone de un voto, hasta el voto ponderado si pasa de determinado número de miembros en su momento, lo que dará lugar a un sistema complejo

de votación por grupos, donde se tendrá en cuenta el tamaño de la participación del Estado miembro correspondiente a su banco central en el producto interior bruto total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones financieras monetarias¹. Entra por tanto, el debate sobre el papel de cada Estado en la toma de decisiones del Consejo de Gobierno, si Alemania tiene que tener el mismo voto que Malta por ejemplo, que el voto lineal iguala, pero que para distintas decisiones como la de ampliación de capital del BCE, ya hoy se exige un voto ponderado dependiendo de la participación de cada banco central en el capital suscrito del BCE.

El Comité Ejecutivo formado por seis personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en el ámbito económico y bancario, son los competentes para ejecutar la política monetaria diseñada por el Consejo de Gobierno. Parecería por tanto un órgano secundario o menor en relación con el consejo de gobierno. Y así puede resultar de una lectura rápida de los Estatutos. Sin embargo, basta ver el interés de los países, de mantener la regla de que las cinco grandes economías de la zona euro tengan un miembro rota últimamente en el caso de España, para ver que esto no es así. Y la tiene porque es el órgano que lleva la gestión ordinaria del BCE, la que da instrucciones a los bancos centrales nacionales, y pone en práctica la política monetaria conforme a las orientaciones del Consejo de Gobierno, cuyas reuniones prepara.

¹ Art. 10 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

La complejidad del proceso y de la Unión Monetaria dio lugar a introducir vía estatutaria, el Consejo General donde están presentes todos los gobernadores de los bancos nacionales de los Estados miembros, no solo los de la zona euro, como instrumento de cooperación y coherencia en la política monetaria de la UE. Es un órgano transitorio mientras existan Estados sometidos a una excepción o no participantes, pero de naturaleza definitiva a la vista de los acontecimientos, y que goza de funciones limitadas y casi todas consultivas

Debate aparte es el de las funciones y objetivos del BCE. Sin duda el más importante es el mantener la estabilidad de los precios en la zona euro, pero el alcance de este fin, la supeditación de toda la política monetaria a la consecución de este fin, el considerar un fin en sí mismo todas las acciones encaminadas a su consecución, ha abierto un importante discusión doctrinal y económica en este momento, y se integra perfectamente, en el alcance y concreción de las medidas que tiene o puede adoptar el BCE a tenor de sus funciones concretadas en sus estatutos. Los poderes y facultades para el cumplimiento de sus fines, la capacidad sancionadora del BCE y su control jurisdiccional son analizados a continuación en este trabajo.

Por último, la actuación del BCE no está excluida del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la UE tal y como veremos en algunas sentencias comentadas en esta tesis. Es decir, sus actos o sus omisiones estarán sometidos a la revisión e interpretación del TJUE. Como se explica en su momento, debido a su independencia incluso autonomía financiera y presupuestaria, es el propio BCE responsable de los daños que cause en el ejercicio de sus funciones y no la Unión Europea, en cambio la responsabilidad de los bancos centrales nacionales se rige por su derecho interno,

debido a la compleja arquitectura institucional donde coexisten una institución como el BCE con bancos centrales nacional y además el SEBC que carece como hemos visto de responsabilidad, lo que hace en muchas ocasiones dificultar la determinación de la responsabilidad de cada una de ellas en un conflicto.

Los redactores de los Tratados expresaron con claridad, que la principal y prioritaria obligación del BCE era y es el mantenimiento de la estabilidad de los precios frente a cualquier otro. Se trata por tanto de tener una moneda estable y protegida frente a las inflaciones desorbitadas, con una institución el BCE con órganos independientes que tomen todas las medidas coherentes para la consecución de este fin.

Solo conseguido este objetivo, la normativa europea abre los objetivos del BCE hacia el apoyo a las políticas económicas generales de la Unión Europea, con un carácter claramente subordinado y condicionado, dentro de la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros cuya competencia sin embargo sigue siendo nacional, y que estará condicionado a que no se comprometa el objetivo fundamental de garantizar la estabilidad de precios.

Este es un debate eterno en el seno de la zona euro, el papel del BCE, y en concreto si el objetivo de la estabilidad de precios supone dejar de un lado la responsabilidad en el ámbito del crecimiento económico, en definitiva, si resulta compatible el ejercicio de ambos objetivos uno primordial y otro secundario, sin infringir los Estatutos y cumpliendo el mandato real de generar bienestar y riqueza económica a los ciudadanos de la zona euro, esencia precisamente de la propia estabilidad de precios.

Unido a ese objetivo, está la función esencial de la que va acompañada, que no es otra que la de definir y ejecutar la política monetaria de la Unión. No podemos olvidar que se trata de un ámbito de cesión de soberanía muy importante que han realizado los Estados a favor de la Unión que tiene la competencia exclusiva en la política monetaria en los países cuya moneda es el euro, sin embargo para definir y ejecutar la política monetaria el SEBC tiene una gran libertad e independencia para elegir las medidas adecuadas, para lo cual utiliza habitualmente como mecanismo más evidente de ello la de aumentar o reducir los tipos de referencia. Todo ello junto con la política cambiaria, es decir la realización de operaciones de cambio de divisas, constituye un impresionante poder en manos del SEBC que podría llegar a ser cuestionable. En definitiva la política monetaria y cambiaria, y derivada de éstas lo que se ha denominado vulgarmente “la manivela de hacer billetes”, es decir, el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en euros en la Unión, como únicos billetes de curso legal dentro de la Unión.

El Consejo Europeo de junio de 2012 puso las bases de las reformas que deben realizarse en el futuro dentro del entramado institucional de la UE, con un mandato concreto al Presidente del Consejo para que elabore un plan antes de fin de año. El BCE como garante del euro, supone analizar si el BCE puede o no atacar el problema de la dificultad o encarecimiento de la deuda soberana en algunos países, y la capacidad de actuación del BCE. Las serias dificultades para buscar consensos en el Consejo de Gobierno, las presiones de los gobiernos, la existencia de dos tendencias en torno a la compra o no de deuda pública de los Estados con problemas por parte del BCE, la necesidad o no de eurobonos, la posición de Alemania y del Bundesbank en este proceso, el dibujo de “dos

Europas, a dos velocidades”, el norte y el sur, dificultan la puesta en marcha de cualquier decisión.

Las transformaciones del BCE para adaptarse a la crisis iniciada en 2007, constituye uno de los aspectos más relevantes de esta tesis. Los profundos debates políticos, económicos y doctrinales que se produjeron en torno a las medidas que se fueron paulatinamente adoptando; si se adoptaron a tiempo o no, si fueron suficientes o no; e incluso si las medidas llamadas no convencionales estaban dentro de los objetivos fijados en los Estatutos del BCE.

En este sentido analizaremos algunas de las respuestas ante la crisis de los distintos bancos centrales en función de sus objetivos estatutarios, si dichos objetivos fueron una limitación o no a la respuesta adoptada, o si por el contrario fueron un instrumento de flexibilidad para alcanzar sus fines. En esta discusión cobra especial importancia comparativa las medidas adoptadas por el FED de EEUU, donde sus objetivos se despliegan más allá de la propia estabilidad de precios y que alcanza al objetivo último del crecimiento económico y del empleo. Cualquier elemento comparativo en la FED y el BCE no debe ser absoluto, sino relativo, ya que partimos de situaciones jurídicas iniciales radicalmente distintas, al ser la FED un Banco Central de un Estado Federal, mientras que el BCE no es un Banco Central de un Estado.

La crisis económica será muy mencionada en esta tesis, no tanto porque se pretenda fijar las causas de la misma que evidentemente no es el objeto de este trabajo, sino porque su análisis nos descubre las propias deficiencias del Eurosistema, las propias debilidades del proceso de Unión Monetaria. Dicho de otro modo, desde los últimos acontecimientos económicos que se están

produciendo, y precisamente como consecuencia de ellos, hay un claro avance en el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria.

La Unión Bancaria probablemente constituye uno de los avances más importantes en dicho proceso, donde el BCE adquiere a partir de noviembre de 2014 las funciones de supervisión bancaria de las entidades financieras más importantes de Europa pertenecientes a la zona euro, creándose el Mecanismo Único de Supervisión Bancaria (MUS), el Mecanismo Único de Resolución Bancaria y el Marco integrado de garantía de depósitos, éste todavía en forma de “nasciturus”, dejando a los Bancos Centrales Nacionales con unas funciones residuales y de supervisión de las entidades financieras de menor tamaño, que dará lugar a una parte de nuestras conclusiones.

En la fase final del trabajo se aborda, con brevedad el origen, la estructura y el funcionamiento de la Reserva Federal de los Estados Unidos, a los solos efectos de contraponer el modelo de tal institución con lo analizado en relación al Banco Central Europeo. Analizamos su estructura, sus objetivos, sus antecedentes históricos, sus órganos y su funcionamiento, así como su peculiaridad basada en su carácter público-privado y su equilibrio entre pluralismo territorial y centralismo.

Finalmente se formularán propuestas de reforma del BCE, desde el análisis de sus actuales funciones, objetivos, estructuras y medios; con el análisis también de sus orígenes históricos; desde la comprobación de las propias dificultades del proceso de construcción de una verdadera Unión Monetaria en una Unión Europea formada por la diversidad de tantos y variados países; también desde las consecuencias de la crisis; los necesarios avances

que se deben dar en términos de transparencia y de déficit democrático; también la necesaria transformación de los actuales bancos centrales nacionales que tendrán un función residual desde el momento en que la supervisión de la entidades financieras es tarea del BCE desde noviembre de 2014; o el debate que se debe inclinar en torno a la inclusión o no entre los objetivos del BCE del crecimiento económico y el empleo, sin renunciar al indudable y genuina función de estabilidad de precios; y por último con las propuestas que tengan que ver con los avances o no hacía una Unión Fiscal, desde la constatación de las dificultades de cumplimiento del resto de los avances o propuestas de reformas si previamente no existe una política presupuestaria común, ya que los propios compromisos de estabilidad presupuestaria se han visto insuficientes, cuando no incumplidos sin consecuencias negativas aparentes.

2 LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA (UEM).

2.1 Antecedentes y fases de su creación.

El “hecho histórico de creación del Banco Central Europeo no se entiende sin estudiar el proceso que conduce hacia la Unión Económica y Monetaria”². Dicho de otra manera “la historia del origen del Banco Central Europeo no se entiende sino en el marco del proceso hacía la Unión Económica y Monetaria”³. Desde el Tratado de la Unión Europea el establecimiento de una Unión

² LOPEZ ESCUDERO, M. y RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: “El Derecho como instrumento de integración económica y monetaria en la Comunidad Europea”, en IGLESIAS PRADA, J.L. (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Vol. 4, Civitas, Madrid, 1996, pp. 5405-5443.

³ DÍEZ VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 14ª edición, Madrid 2006, pp. 625-632.

Económica y Monetaria se convierte en uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea según queda regulado en su artículo 3.4.

Por lo tanto, no es un proceso breve, y sí muy intenso en las intencionalidades de algunos Estados miembros, pero tampoco exento de dificultades e incluso de fracasos. De hecho “el primer fracaso de un primer proyecto de unión monetaria fue en los años setenta, sobre la base del Informe Werner”⁴. La cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en la Haya los días 1 y 2 de diciembre de 1969 tomó la decisión de encargar a una Comisión presidida por Pierre Werner, primer ministro de Luxemburgo, la elaboración de un plan por etapas con el fin de crear una unión económica y monetaria. El informe Werner fue presentado al Consejo y a la Comisión el 13 de octubre de 1970 y en Resolución de 22 de marzo de 1971 el Consejo y los representantes de los gobiernos de los seis Estados miembros asumieron el plan contenido en dicho informe. Contenía en varias etapas el establecimiento de una unión económica y monetaria a lo largo de un período de 10 años, y su objetivo era el de lograr la liberalización total de los movimientos de capitales, la convertibilidad de las monedas de los Estados miembros y la fijación irrevocable de los tipos de cambio, y la adopción de una moneda única europea, recomendando además la coordinación de las políticas económicas y definir orientaciones para las políticas presupuestarias nacionales.

La primera etapa consistía en la reducción de los márgenes de fluctuación monetaria, se haría de forma experimental, sin

⁴ PÉREZ BUSTAMANTE, R. y WRANA, J.: *Unión Económica y Monetaria en Europa: una introducción histórica 1969-1998*, Dykinson, Madrid 1999, pp. 83-101.

compromiso en relación con el mantenimiento del proceso. La estrategia Werner asumió que los tipos de cambio con respecto al dólar se mantendrían fijos, así cuando EEUU dejó fluctuar el dólar en agosto de 1971, se provocó una gran inestabilidad de los mercados intensificando la presión sobre el marco alemán y sobre el resto de las monedas europeas, reduciéndose al mínimo las posibilidades de establecer la paridad entre las monedas europeas, con lo que el proyecto de unión económica y monetaria de Werner se bloqueó.

En marzo de 1972 los seis estados miembros intentaron reactivar el proceso de integración, creando el mecanismo denominado de “la serpiente en el túnel” como un mecanismo de fluctuación concertado de las monedas (“serpiente monetaria”) dentro de unos márgenes estrechos respecto del dólar (“túnel”). La crisis del petróleo, con la debilidad del dólar y con las importantes divergencias entre las políticas económicas, este mecanismo de “serpiente monetaria” perdió en menos de dos años la mayoría de sus miembros, quedando reducido a una “zona del marco alemán”, entre Alemania, Dinamarca y los países del Benelux.

La intención de crear una zona de estabilidad monetaria no cesó y tuvieron su reanudación en marzo de 1979, gracias al impulso de Francia y Alemania, creándose el sistema monetario europeo (SME), con la participación de las monedas de todos los Estados miembros, con excepción de la libra esterlina. El SME se fundamentaba en el concepto de unos tipos de cambio estables, aunque ajustables, en relación con la unidad de cuenta europea, el ecu (European Currency Unit), una divisa tipo cesta basada en una media ponderada de las monedas de los estados miembros del SME, controlándose las fluctuaciones de la moneda a través del mecanismo de tipo de cambio (MTC). En diez años, el SME

permitió reducir bastante la variabilidad de los tipos de cambio, la flexibilidad del sistema, junto con la voluntad política de convergencia de las economías de los Estados miembros, permitió una estabilidad duradera de las monedas.

En 1989 el Consejo de Europa encargó a un Comité de Expertos presidido por Jacques Delors⁵ la preparación de un informe presentado el 17 de abril de 1989 para la realización de una Unión Económica y Monetaria por etapas, aprobando el calendario de éstas en el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989.

La primera fase de ésta Unión comenzó el 1 de julio de 1990, y se pretendía la liberalización de los movimientos de capital entre los Estados miembros. En la segunda fase, que se inició en enero de 1994, se establecieron unos planes de convergencia para sentar las bases de la estabilidad económica de los Estados destinados a compartir una moneda única, siendo el Instituto Monetario Europeo un elemento básico y precursor del Banco Central Europeo.

La tercera y última fase, supuso desde el punto de vista institucional la creación del Banco Central Europeo, que tiene como principal misión la elaboración de una política monetaria única para los Estados que comparten esa moneda común. Esta tercera fase comenzó el 1 de enero de 1999 y trajo consigo la fijación definitiva de los tipos de cambio de las monedas de los Estados que participaron desde su inicio en la fase definitiva de la

⁵ Informe Delors, Fuente Unión Europea, europa.eu. Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1994, por eso lleva su nombre el citado Informe, elaborado en 1989, que proporcionaba un plan detallado para la Unión Monetaria Europea.

unión monetaria, y se identifica por la creación de una moneda común para todos estos países: el euro⁶.

Estamos relatando por tanto los orígenes de la Unión Económica y Monetaria, en la historia de la cooperación monetaria, que aunque en su esencia como ya hemos dicho se articula en tres fases o etapas desde el año 1990, lo cierto es que tiene un origen muy anterior que al menos es necesario relatar para hacernos una idea de los porqués y de las causas.

“La política monetaria única no ha sido un objetivo nuevo, que haya sido explicitado tras los éxitos de la construcción europea, sino que está presente casi desde el inicio del proceso de construcción europea, aunque diversas circunstancias hayan postergado su puesta en marcha hasta los años noventa”.⁷

2.1.1 Precedentes del BCE: el Sistema Monetario Europeo y el ECU.

En 1971 los Estados Unidos decidieron abolir el vínculo establecido entre el dólar y el precio oficial del oro, que había garantizado la estabilidad monetaria global tras las Segunda Guerra Mundial. Con ello se puso fin al sistema de tipos de cambio fijos. Con vistas a establecer su propia unión monetaria, los países de la UE decidieron impedir las fluctuaciones de cambio superiores al 2,25% entre las monedas europeas mediante una intervención concertada en los mecanismos de divisas. Fue una respuesta por tanto a las alteraciones causadas en las economías europeas por la

⁶ Banco Central Europeo: Eurosistema. <http://www.ecb.int/ecb/history>, Julio 2018 y 05/08/2018.

⁷ LARREINA DÍEZ, M.: “La política monetaria del Banco Central Europeo. Diez años de aciertos y errores”, *Cuadernos Europeos Deusto*, nº. 41, Bilbao, 2009, pp. 93-111.

fluctuación de los tipos de cambio en las crisis del petróleo y el colapso de los acuerdos de Bretton Woods en la década de los 70. Esto dio lugar a la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) cuya puesta en funcionamiento se produjo en marzo de 1979⁸. El Sistema Monetario Europeo buscaba como objetivo la estabilidad económica de los entonces países europeos, y con ello, apoyar el proceso lento de integración monetaria entre los países europeos, incluso desde la cooperación financiera superar las múltiples diferencias entre las economías europeas. Sus elementos característicos eran una moneda de referencia, denominada “ecu”, que constituía una cesta de todas las monedas de los Estados miembros; un *mecanismo de tipos de cambio* (MTC) según el cual se atribuía a cada moneda un tipo de cambio vinculado al “ecu” y se permitía que los tipos de cambio bilaterales fluctuasen dentro de un margen del 2,25%; y un mecanismo de crédito: cada país transfería el 20% de sus reservas de divisas y oro a un fondo conjunto.

Los gobiernos de los nueve países que entonces componían la CE creyeron que la única vía para coordinar las políticas monetarias y acabar con la crisis era lograr la estabilidad de los mercados monetarios. La estabilidad monetaria implicaba bajo nivel de inflación y tipos de cambios estables. El SME estuvo basado en un acuerdo intergubernamental, para no tener que modificar el Tratado de Roma, y se configuró en dos etapas, una inicial de transición y una segunda donde se crearía el Instituto Monetario Europeo (IME) para reemplazar al Fondo Europeo de

⁸ El Sistema Monetario Europeo se creó por el Reglamento (CEE) 3181/78 del Consejo de 18 de diciembre (DOCE L 379, de 30/12/78) y se puso en funcionamiento el 13 de marzo de 1979.

Cooperación Monetario (FECOM, en inglés, *European Monetary Cooperation Fund*, EMCF o EMCOF).

El FECOM fue creado en 1973 siendo uno de las instituciones fundamentales del SME hasta su disolución a comienzos de la segunda fase de la UEM, traspasando sus funciones y competencias al Instituto Monetario Europeo. Estaba dotado de personalidad jurídica, formado por un Consejo compuesto de miembros del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales y de la Comisión. Su función era la de facilitar las intervenciones en los mercados de divisas, efectuar las liquidaciones entre los bancos centrales y gestionar las facilidades crediticias a corto plazo que se conceden los bancos centrales emisores para poder hacer frente a las intervenciones necesarias en cada momento. Con el SME los bancos centrales quedaron obligados a poner a disposición del Mecanismo de Cambios del Sistema Monetario Europeo (en adelante FECOM) el 20% de sus reservas en oro y divisas, y como contrapartida, el FECOM emitía "ecus", que los países utilizaban para devolver las deudas contraídas a muy corto plazo, con el fin de sostener su moneda.

El "ecu" actuó como elemento central del SME. Se define como un numerario tipo cesta de cantidades fijas de monedas, similar a los Derechos Especiales de Giro DEG⁹. La importancia de cada moneda variaba en función de las evoluciones de los tipos de

⁹ El Derecho Especial de Giro DEG o *Special Drawing Right* SDR, es un activo de reserva internacional creado por el FMI en 1969 para complementar las reservas oficiales de los países miembros, su valor está basado en una cesta de cuatro monedas internacionales fundamentales el euro, la libra esterlina, el yen y el dólar estadounidense. Fuente página oficial del FMI <http://www.imf.org>

cambio entre las monedas de la Comunidad Europea. La composición del “ecu” no estaba sometida a revisiones automáticas por variaciones en los tipos de cambio. La composición se revisaba cada 5 años o cuando se solicitaba, siempre que la ponderación de una moneda hubiera variado al menos en un 25%.

“El “ecu” lo emitía el FECOM (y posteriormente el Instituto Monetario Europeo, IME) a favor de los Bancos Centrales de los países del SME como contrapartida de los depósitos en oro y dólares del 20% de sus reservas. La cantidad de “ecus” creados se ajustaba trimestralmente en función de la variación de las reservas. Aparte del uso del “ecu” como reserva, se podía utilizar para pago de deudas oficiales a muy corto plazo. Como numerario se utilizaba para fijar los tipos centrales del SME, como indicador de divergencia y como referencia para las operaciones realizadas en el marco de los mecanismos de intervención y financieros (obligaciones, depósitos, créditos, cheques de viaje etc.)”¹⁰.

Como mecanismo de cambio e intervención, la banda de fluctuación inicial era del $\pm 2,25\%$ para las economías más estables, y del $\pm 6\%$ para las menos afianzadas (lira, libra, peseta y escudo). El mecanismo de cambio estaba apoyado en las intervenciones bilaterales obligatorias y en el indicador de divergencia. Este último mecanismo apenas se utilizó porque el marco alemán actuó como moneda ancla restando protagonismo al “ecu” como referencia. Como consecuencia de la crisis de 1992 las bandas se ampliaron al $\pm 15\%$, excepto para el marco y el florín que prefirieron permanecer en el margen estrecho y la lira y la libra

¹⁰ LINDE PANIAGUA, E.: “Leyes de introducción del euro en España y la unidad de la política monetaria”, en *La Unión Económica y Monetaria: Balance y perspectivas*, Colex, Madrid, 2000, pp. 105-109.

abandonaron el SME. El mecanismo de contabilización y pago se articuló a través del FECOM (1973) y a partir de 1994 a través del IME. El FECOM actuó principalmente como un sistema de compensación para las operaciones efectuadas por los países comunitarios¹¹.

Sin embargo, pese a unos resultados iniciales prometedores del SME, una coyuntura económica adversa, la falta de coordinación y las diferencias económicas entre los estados miembros empujan al abandono formal del SME en 1989 para optar por un nuevo sistema más exigente y ambicioso, la integración monetaria de la UE, bajo una única moneda.

Tras la reunificación de Alemania y la aparición de nuevas presiones monetarias en Europa, para evitar que se produjesen fluctuaciones marcadas entre las divisas comunitarias y eliminar devaluaciones competitivas, los gobiernos de la UE decidieron imprimir un nuevo impulso a la plena unión monetaria e introducir una moneda única. Hubo un ataque a algunas monedas del SME, en especial a la libra, que hace que ésta no pueda mantenerse dentro de los márgenes de fluctuación; y para evitar ampliar los márgenes y, sobre todo, las devaluaciones competitivas, se asume la imposibilidad de mantener el SME, y se considera desde un punto de vista más teórico que real, entendido además como una especie de “huida hacia adelante”, que una auténtica Unión Económica y Monetaria es la solución.

“La UEM no pasa de ser desde una perspectiva jurídica una denominación, referida a las políticas económicas y monetaria, a un

¹¹ Fuente: Unión Europea (<https://www.europa.eu>), última lectura 05/08/2018

conjunto de órganos y a una persona jurídica propios, a técnicas singulares, así como a los órganos e instituciones comunes, en la medida en que actúan en el marco de las políticas económica y monetaria”¹².

Con ocasión del Consejo Europeo de Madrid, celebrado en junio de 1989, los líderes de la UE adoptaron un plan para la unión económica y monetaria que se articulaba como ya hemos dicho en tres etapas. Dicho plan se incorporó al Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, adoptado por el Consejo Europeo de diciembre de 1991.

2.1.2 Primera Etapa de la UEM.

La primera etapa de la Unión Económica y Monetaria se inició en julio de 1990, y entrañaba: la libre circulación de capitales en el seno de la Estados miembros (supresión de los controles de cambios); incremento de la cooperación entre los bancos centrales; libre utilización del ECU (unidad de cuenta europea, precursor del euro), y la convergencia económica, mediante la vigilancia multilateral de las políticas monetarias de los Estados miembros.

En junio de 1988 el Consejo Europeo de Hannover confió a un comité presidido por Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, la misión de estudiar y proponer las etapas que debían conducir a la realización progresiva de la unión económica y monetaria, finalizando con una moneda única. El comité estaba formado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países de la entonces Comunidad Europea; Alexander Lamfalussy, entonces director general del Banco de Pagos

¹² LINDE PANIAGUA, E.: *Introducción a la Unión Económica y Monetaria. Un análisis jurídico e institucional*, Colex, Madrid 1999, p. 17.

Internacionales (BPI); Niels Thygesen, catedrático de economía danés, y Miguel Boyer, presidente del Banco Exterior de España.¹³

El origen del Plan Delors está veinte años atrás, el conocido como Plan Werner, que era Presidente y Ministro de Hacienda de Luxemburgo, que fue presentado en octubre de 1970 como resultado de la declaración de La Haya, con unos planteamientos que con el paso del tiempo han sido calificados de prematuros y excesivos, pero que presentan la paradoja de servir de base al Plan Delors. Dicho informe Werner propone, además de una unión monetaria, un refuerzo progresivo de la coordinación de las políticas monetarias de los países de la Comunidad y la creación de un órgano comunitario encargado de supervisarlas. Fue asumido por los seis países miembros entonces de la Comunidad Europea, pero la crisis monetaria de la primavera de 1971 y la del petróleo de 1973 obligaron a paralizar el proyecto.

El informe Delors se presentó el 17 de abril de 1989 en Luxemburgo y fue aprobado en Madrid en junio de ese mismo año por unanimidad con la excepción de Gran Bretaña. Dicho informe se basaba en la funcionamiento de un mercado único interior, la consecución de la unión monetaria en dichas tres etapas, facilitando con dicha unión monetaria la estabilidad de precios, reduciendo el coste de las transacciones y reduciendo los posibles desequilibrios procedentes del exterior, estableciendo como primera etapa comprendida entre el 1 de julio de 1990 y el 31 de diciembre de 1993, que comprendía la plena realización del mercado interior, liberalización de los movimientos de capitales y un refuerzo de la

¹³ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history>, última consulta 05/08/20218. Vid, asimismo, SCHELLER, H. P. K.: *European Central Bank. History, role and functions*, en European Central Bank, Frankfurt, ediciones 2004 y 2007; a quien seguimos en las siguientes líneas.

cooperación entre los bancos centrales aumentando la convergencia en materia de estabilidad de precios y una reforma de las finanzas públicas.

Atendiendo a las conclusiones de dicho Informe Delors, el Consejo Europeo decidió en junio de 1989 que la primera fase de la UEM comenzaría el 1 de julio de 1990, fecha en que quedaban suprimidas, en principio, las restricciones a la circulación de capitales entre los Estados miembros.

El Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, que habían desempeñado un papel de creciente relevancia en la colaboración monetaria desde que fuera creado en 1964, recibió, en virtud de la Decisión del Consejo de 12 de marzo de 1990, la atribución de nuevas competencias, entre ellas mantener las consultas sobre las políticas monetarias de los Estados miembros e impulsar la coordinación en dicho ámbito, a fin de conseguir la estabilidad de precios.

Dicha Decisión del Consejo de 12 de marzo de 1990 por la que se modifica la Decisión 64/300/300 referente a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea¹⁴, consideraba necesario fomentar una mayor convergencia a fin de alcanzar la estabilidad de precios interna, como condición necesaria para mantener los tipos de cambio estables; así como en esta primera fase se consideraba necesario centrarse en el pleno desarrollo del mercado interior, eliminando los obstáculos a la integración financiera, fortaleciendo

¹⁴ www.boe.es/doue/1990, última consulta 05/08/20218.

el proceso de coordinación de las políticas monetarias, la intensificación de la cooperación entre los bancos centrales.

Por todo ello, se establece que los miembros del Comité serán los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros, invitando a la Comisión a sus sesiones, incluso cuando se considere necesario a personas relevantes del sector económico y monetario, y en particular, al presidente del Comité monetario. Igualmente el artículo 3 de la referida Decisión amplía las funciones del Comité a proceder a consultas sobre los principios generales y las grandes líneas de la política monetaria, y especialmente en materia de crédito, mercado monetario y mercado de cambios; se establece un procedimiento de intercambio de información sobre las principales medidas de los bancos centrales para examinarlas, debiendo ser consultado el Comité para la adopción de las mismas; como ya hemos dicho antes se introduce la de coordinar las políticas monetarias de los Estados miembros con el fin de alcanzar la estabilidad de precios, condición necesaria para el funcionamiento adecuado del sistema monetario europeo y conseguir su objetivo de estabilidad monetaria; emitir dictámenes sobre orientación de las políticas monetarias y de cambios; y por último, dirigir dictámenes a los gobiernos y al Consejo sobre las políticas que puedan afectar a la situación monetaria.

En vista de la relativa escasez del tiempo disponible y de la complejidad de las tareas, el Comité de Gobernadores comenzó, asimismo, la realización de los trabajos preparatorios para el inicio de las siguientes fases de la UEM¹⁵. El primer paso consistió en

¹⁵ Fases de la Unión Económica y Monetaria, página web del BCE, de la que entresacamos en las siguientes líneas la información sobre las sucesivas

identificar las cuestiones que debían someterse a examen previo a fin de ultimar, antes del final de 1993, un programa de trabajo y determinar, en consecuencia, el cometido de los subcomités que habían sido creados y de los grupos de trabajo establecidos a tal efecto.

Para la realización de las fases segunda y tercera, resultaba necesario revisar el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma) a fin de establecer la infraestructura institucional necesaria. Con este objetivo, se convocó la Conferencia Intergubernamental sobre la UEM, que tuvo lugar en 1991, simultáneamente a la Conferencia Intergubernamental sobre la unión política.

Las negociaciones concluyeron con la adopción, en diciembre de 1991, del Tratado de la Unión Europea, que fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. No obstante, debido a los retrasos ocurridos en el proceso de ratificación, hasta el 1 de noviembre de 1993 no entró en vigor el Tratado (que modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que pasó a denominarse Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y le añade, además de otros anexos, el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo y el Protocolo sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo).

“Los autores del Tratado de Maastricht, al introducir en el marco de las competencias comunitarias la creación de la Unión Económica y Monetaria, dieron paso, probablemente sin que

fases de la UEM:
<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html>

existiera en su momento conciencia plena de ello, a una dinámica de construcción comunitaria que es explícitamente política”¹⁶. “Como nos demuestra la teoría clásica de la integración económica, cuando un conjunto integrado alcanza la fase de una Unión económica y monetaria, la integración económica en sentido estricto deja su paso a la integración política, puesto que dicho conjunto integrado entra en una esfera de ámbitos de acción que pertenecen clásicamente al núcleo duro de la soberanía”¹⁷.

2.1.3 Segunda Etapa de la UEM.

La segunda etapa comenzó el 1 de enero de 1994, y establecía: la creación del Instituto Monetario Europeo (IME) con sede en Frankfurt de conformidad con el artículo 117 del Tratado CE, formado por los gobernadores de los bancos centrales de los países de la UE; la independencia de los bancos centrales nacionales y la adopción de normas destinadas a reducir los déficits presupuestarios nacionales.

La creación del Instituto Monetario Europeo supuso la disolución del Comité de Gobernadores, asumiendo sus competencias y las del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), pasando los activos y pasivos de éste último al IME. Sin embargo, no tenía ni voz ni voto en la puesta en práctica de la política monetaria que seguía siendo una prerrogativa de las autoridades nacionales. La existencia transitoria del IME reflejaba igualmente el estado de integración monetaria de la comunidad: entre sus atribuciones no figuraba la dirección de la política monetaria de la UE, que siguió siendo competencia exclusiva de las

¹⁶ CAVERO LATAILLADE, I.: “El significado del Tratado de Maastricht”, en *Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*, Mc. Graw-Hill, Madrid 1998, p. 46

¹⁷ VELAZA, B.: *The Theory of economic integration*, Irwin, 1961.

autoridades nacionales, ni tampoco la intervención en los mercados de divisas.

Las dos funciones principales del IME eran, fortalecer la cooperación entre los bancos centrales y la coordinación de las políticas monetarias; y realizar los trabajos preparatorios necesarios para la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) para la dirección de la política monetaria única y para la creación de una moneda única en la tercera fase. Igualmente tenía como función la supervisión del SME y asumir las funciones del FECOM; contribuir a la introducción del euro; fomentar la eficiencia de las transacciones financieras transfronterizas y supervisar la preparación técnica de los futuros billetes de banco.

En este sentido, en la ya dilatada historia del proceso de integración europea, “la distancia entre la voluntad política y la capacidad de aplicarla no se ha expresado tan extensa como en el ámbito de la unificación monetaria”¹⁸

A estos efectos, el IME constituyó un foro de consulta, debate e información sobre cuestiones de política monetaria, al tiempo que estableció el marco necesario en materia de normativa, de organización y de logística para que el SEBC llevase a cabo sus tareas en la tercera fase. En concreto para la preparación de la tercera fase de la UEM, su principal función consistió en elaborar los instrumentos y los procedimientos necesarios para ejecutar la política monetaria única; promover la eficacia de los pagos transfronterizos; fomentar la armonización de las normas y prácticas que regulan las estadísticas y especificar el marco reglamentario de

¹⁸ ONTIVEROS, E y VALERO, F.J.: *La UEM en entredicho*, Encuentro Ediciones, Madrid, 1996, pp. 7-8.

organización y logístico que el SEBC necesitaría para llevar a cabo su tarea.

El IME estaba dotado de personalidad jurídica propia y estaba dirigido y administrado por un Consejo compuesto por un presidente y los gobernadores de los bancos centrales nacionales, y su característica era ser independiente de las instituciones y órganos comunitarios y los gobiernos nacionales, de los que no recababan ni aceptaban instrucciones (artículo 8 de sus Estatutos). El presidente era nombrado de común acuerdo por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros sobre la base de una recomendación del Consejo del IME y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo (artículo 117 del Tratado CE), por un periodo de tres años, y entre sus misiones era la de preparar y presidir las reuniones del Consejo y dirigir la institución, asumiendo su máxima representación, junto con un Vicepresidente nombrado para el mismo período de tres años, con la finalidad de sustituir al Presidente. El primer Presidente del IME entre 1994 y 1997 fue el belga Alexandre Lamfalussy.

El Consejo era el órgano decisorio con funciones de dirección y gestión de la institución, pudiendo participar en él el Presidente del Consejo de la Unión Europea y un miembro de la Comisión, pero sin derecho a voto, sometidos a confidencialidad, con un periodicidad al menos de diez anuales. Los restantes órganos como los Comités, los Subcomités y los Grupos de Trabajo se encargaban de desarrollar y aplicar la política que fijaba el Consejo. El Consejo se regía por el principio de independencia, no pudiendo solicitar ni aceptar instrucciones de ninguna institución comunitaria o gobierno nacional. Normalmente sus decisiones se adoptaban por mayoría simple, aunque los dictámenes y recomendaciones debían ser aprobados por mayoría de dos tercios,

y siguiendo el criterio de la confidencialidad, para la publicidad y publicación de los debates y decisiones se requería unanimidad.

Según el Tratado de la Unión Europea de 29 de julio de 1992, el artículo 109.F.2 establecía que el IME reforzaba la cooperación entre los bancos centrales nacionales; refuerza la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros con el fin de garantizar la estabilidad de precios; celebra consultas sobre asuntos que sean competencia de los bancos centrales nacionales y que afecten a la estabilidad de las entidades y mercados financieros; asume las funciones del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, que se disolverá; y facilita la utilización del "ecu" y supervisa su desarrollo, incluido el buen funcionamiento del sistema de compensación en "ecus".

Se trataba de una "institución de transición" hacia una auténtica institución de política monetaria con poderes para ello, mientras que el IME estaba facultado para preparar, asesorar y coordinar, sin disponer de auténticos y verdaderos poderes de política monetaria, no podía intervenir en los mercados de divisas.

El artículo 109.F.3 establecía textualmente que para preparar la tercera fase: "el IME elabora los instrumentos y los procedimientos necesarios para ejecutar en la tercera fase la política monetaria única; fomenta, cuando sea necesario, la armonización de las normas y prácticas que regulan la recopilación, compilación y difusión de estadísticas en el ámbito de su competencia; prepara la reglamentación de las operaciones que deberán llevar a cabo los bancos centrales nacionales en el marco del SEBC; promueve la eficacia de los pagos transfronterizos; supervisará la preparación técnica de los billetes en ecus; y a más tardar el 31 de diciembre de 1996, el IME especifica el marco normativo, de organización y

logístico necesario para que el SEBC desempeñe sus funciones en la tercera fase. Dicho marco se presentará al BCE en el momento de su constitución para que tome una decisión al respecto".

El artículo 109 C del TUE establecía la creación de otros dos organismos como son el Comité Monetario de carácter consultivo, y posteriormente en su sustitución el Comité Económico y Financiero.

El Comité Monetario que se creó en este periodo estaba formado por cuatro miembros designados a partes iguales por la Comisión y por los Estados miembros, fue creado para promover la coordinación de la políticas de los Estados miembros en todo lo necesario para el funcionamiento del mercado interior (artículo 114 del Tratado de CE), con un carácter consultivo. Sus funciones consistían en informar regularmente al Consejo y a la Comisión sobre la evolución de la situación monetaria y financiera de los Estados miembros y de la Comunidad, y del régimen de pagos de los Estados miembros; emitir dictámenes destinados al Consejo y a la Comisión, sobre la situación relativa a los movimientos de capitales y la libertad de pagos.

El Comité Monetario se disolvió a comienzos de la tercera etapa y se sustituyó por el Comité Económico y Financiero, teniendo como misión la de emitir dictámenes, por propia iniciativa o previa petición para el Consejo y la Comisión; seguir la situación económica y financiera de los Estados miembros y de la Comunidad Internacional; colaborar en la preparación de los trabajos del Consejo en relación con la UEM; y examinar, al menos una vez al año, la situación relativa a los movimientos de capitales y a la libertad de pagos. Este Comité estaba formado por miembros

nombrados por la Comisión, el Banco Central Europeo y los Estados miembros, por un período máximo de dos años.

2.1.4 Tercera Etapa de la UEM.

En diciembre de 1995, el Consejo Europeo acordó que la unidad monetaria europea, que habría de introducirse al inicio de la tercera fase, se denominaría “euro”, y confirmó que dicha fase comenzaría el 1 de enero de 1999. Además, se anunció el orden cronológico de una serie de acontecimientos que marcarían el avance del proceso de transición al euro. Estas actividades seguían el guion propuesto y elaborado por el IME. Parafraseando a Tommaso Padoa-Schioppa¹⁹, “decidimos darnos una moneda que no pertenece a ningún estado-nación”²⁰ de ahí algunas de las reflexiones que luego desarrollaremos.

“La Política monetaria, tras la puesta en circulación del euro, constituyó uno de los hitos más relevantes de la construcción europea, que contradice la opinión extendida durante décadas de que la transferencia de las competencias monetarias de los Estados miembros a la Comunidad Europea sólo se produciría tras la unión política de Europa”²¹, cuestión que está siendo discutida en

¹⁹ TOMMASO PADOA-SHIOPPA, conocido pro-europeo italiano, economista y banquero, se le considera uno de los fundadores de la moneda única europea, fue entre octubre de 2007 y abril de 2008 Presidente del CMFI, Comité Internacional Monetario y Financiero, el Comité de Dirección Política Superior del FMI. Fue miembro del Comité Ejecutivo del BCE desde su fundación en 1998, hasta finales de mayo de 2005.

²⁰ IGLESIAS FERNANDO, A.: “República de la Tierra: el fin de las modernidades nacionales”, *Business&Economics*, 2000, p. 35.

²¹ LINDE PANIAGUA, E.: “La política monetaria de la Eurozona: rasgos fundamentales”, *Anales de estudios económicos y empresariales*, nº. 16, 2006.

nuestros días, como uno de los planteamientos de futuro en el proceso de construcción europea.

La aparición del euro ha sido el hecho más relevante en la historia del sistema monetario internacional (SMI) al menos desde que, a principios de los años setenta, el sistema de Bretton Woods, en crisis irreversible, fue sustituido por el actual sistema de libre elección por parte de los países, en el que, predomina de forma creciente, la flotación²²

El IME recibió, además, el encargo de realizar los trabajos preparatorios de las futuras relaciones monetarias y cambiarias entre los países de la zona euro y los demás países de la UE. En diciembre de 1996, el IME presentó al Consejo Europeo un informe que constituyó la base para la elaboración de una Resolución del Consejo Europeo sobre los principios y elementos fundamentales del nuevo mecanismo de tipos de cambio (MTC II), que fue adoptado en junio de 1997. En diciembre de 1996, el IME presentó asimismo al Consejo Europeo, y posteriormente al público, las series de los diseños de los billetes en euros seleccionados que entrarían en circulación el 1 de enero de 2002.

A fin de completar y desarrollar las disposiciones del Tratado relativas a la UEM, el Consejo Europeo adoptó, en junio de 1997, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, del que forman parte dos reglamentos cuya finalidad era garantizar la disciplina presupuestaria en relación con la UEM. En mayo de 1998, el Consejo emitió una declaración por la que se ampliaba el Pacto y se reforzaban los compromisos adquiridos.

²² HERNÁNDEZ MENDOZA, L.: “El euro en el marco de la cooperación monetaria y de la integración europea”, *Boletín Económico del ICE*, nº 2654, 2000.

Este pacto fue propuesto por primera vez en noviembre de 1995 por el Ministro de Economía y Finanzas alemán Theo Waigel, y el objetivo era velar por la disciplina presupuestaria de los países del euro como condición necesaria impuesta por Alemania a la cesión de la política monetaria con la renuncia a su moneda nacional y la adopción de una moneda común, con el asentimiento también de Francia. El objetivo era "asegurar la exclusión de la Unión Monetaria Europea de aquellos países con una dilatada trayectoria inflacionista y deficiente credibilidad de estabilidad macroeconómica en el pasado que pudiesen contaminar la nueva área monetaria. La renuncia de Alemania al marco, el ancla de la estabilidad monetaria europea, con sus garantías constitucionales de estabilidad monetaria y la paradigmática independencia de su banco central, el Bundesbank, con origen en la infausta hiperinflación que siguió a la Segunda Guerra Mundial, justificaron esas cautelas"²³

El Pacto contenía medidas de tipo preventivo y disuasorio articuladas en torno a la Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 17 de junio de 1997, en las que se especifican los compromisos de los Estados miembros, de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, y a propuesta de Francia, formalmente dicho Pacto estaba compuesto también por la Resolución del Consejo sobre Crecimiento y Empleo de 16 de junio de 1997. Se dictaron dos Reglamentos del Ecofin, el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, sobre la supervisión de las posiciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (CE) n° 1467/97 del

²³ GARCIA-LEGAZ, J.: "La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: un error histórico", *Cuadernos de Pensamiento Político*, Enero/Marzo 2005.

Consejo de 7 de junio de 1997, relativo a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo²⁴.

Conforme a dicho Pacto los Estados miembros se comprometen “a cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit; deben hacer públicas, por iniciativa propia, las recomendaciones que les dirija el Consejo; se comprometen a adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de Presupuesto, para poder alcanzar los objetivos establecidos en sus programas de estabilidad y convergencia; pondrán en marcha sin demora, los ajustes presupuestarios correctores que sean necesarios, en el momento en que reciban información o les notifiquen la existencia de un riesgo de déficit excesivo; deberán corregir los déficit excesivos lo más rápidamente posible tras su aparición; y se comprometen a no aducir el carácter excepcional de un déficit asociado a una baja anual del PIB de menos del 2%, salvo si sufren una grave recesión”.²⁵

En resumen el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tuvo como objetivo "mantener las condiciones de convergencia nominal de los países de la UE y lograr la estabilidad del euro, y la propuesta surge en el Consejo Europeo de Madrid en noviembre de 1995 se hace eco de algunas voces que desconfiaban de que algunos países del Sur, especialmente España, Grecia, Italia y Portugal, fueran capaces de cumplir las condiciones de

²⁴ <http://europa.eu/legislacion>, última actualización 05/08/2018

²⁵ Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Ámsterdam 17 de junio de 2007, Diario Oficial C236, 2-08-1997.

convergencia nominal establecidas por el Tratado de Maastricht"²⁶. Estas afirmaciones a la luz de los hechos posteriores sucedidos durante la Gran Recesión de 2007, cobran especial vigencia, sin perjuicio de que aquellos temores ni fueron atajados a su debido tiempo, ni se adoptaron las medidas necesarias para evitarlos, probablemente por la propia debilidad de las consecuencias del incumplimiento de los propios criterios de estabilidad en que incurrió Alemania y Francia como luego veremos.

En consecuencia y viendo las consecuencias actuales de la deficiente aplicación de dicho Pacto de estabilidad y crecimiento, y con ello de las imperfecciones de la Unión Monetaria diseñada, cobran especial vigencia lo que decía el presidente del Bundesbank entre 1991 y 1993 Helmut Schlesinger en un discurso pronunciado en noviembre de 1991, un mes antes de la cumbre de Maastricht "Una unión monetaria resultará permanente sólo si existe una voluntad política dominante dispuesta a tomar las medidas sociales necesarias para enfrentarse a sus importantes efectos económicos. En última instancia, esto implica también una unión política"; y un año antes, en 1990 Hans Tietmeyer, miembro del Directorio del Bundesbank y tres años más tarde su presidente "Una unión monetaria es un juramento de confraternidad irrevocable, todos para uno y uno para todos, el cual, para que resulte duradero, requiere de lazos aún más estrechos en forma de unión política total", y en 1991 Otmar Issing miembro del Comité Ejecutivo del Bundesbank resume perfectamente la filosofía alemana sobre la Unión Monetaria "Durante largo tiempo, dijimos que nada saldría de la Unión Monetaria Europea. Tenemos la mejor política

²⁶ GALINDO MARTÍN, M. A., MONTERO LORENZO, J. M. e IGLESIAS SUÁREZ, A.: "Déficit público y Pacto de Estabilidad y Crecimiento: el reto de las economías europeas", *Economía*, nº 1, segundo semestre de 2002, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 71-98.

monetaria. ¿Por qué tendríamos que asumir una moneda peor? Pero nos dimos cuenta que si nos quedábamos al margen nos encontraríamos con dificultades, así que decidimos avanzar a la cabeza del movimiento con el objetivo de dejar clara la postura del Bundesbank a nivel europeo", apoyando la Unión Económica y Monetaria, pero proponiendo unas condiciones difíciles de cumplir por otros países, a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento"²⁷

El 2 de mayo de 1998, el Consejo de la Unión Europea, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, decidió por unanimidad que once Estados cumplieran las condiciones necesarias para la participación en la tercera fase. Igualmente llegaron a un acuerdo político con relación a las personas que habrían de recomendarse como miembros del Comité Ejecutivo del BCE.

Asimismo, en mayo de 1998, los ministros de Economía de los Estados miembros que habían adoptado la moneda única acordaron, junto con los gobernadores de los bancos centrales nacionales de dichos países, la Comisión Europea y el IME, que los tipos de cambio centrales bilaterales del SME de las monedas de los Estados miembros participantes serían utilizados para determinar los tipos de conversión irrevocables del euro²⁸.

Una vez acabados los trabajos preparatorios realizados en las fechas encargadas a la IME, en mayo de 1998 se produjeron los principales nombramientos del Comité Ejecutivo del BCE, en concreto el presidente, el vicepresidente y los cuatro miembros

²⁷ GONZÁLEZ IBÁN, R.: "Política Fiscal del Euro y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento", *Políticas Económicas del Euro*, marzo/abril 2000, nº 784.

²⁸ SCHELLER, H. P. K.: *European Central Bank. History, role and functions*, en European Central Bank, Frankfurt, ediciones 2004 y 2007; pág. 26.

restantes de dicho órgano, con lo que se dio lugar formalmente en junio de ese mismo año 1998 a lo que es el actual BCE, y al Eurosistema con el objetivo de crear una política monetaria única en la tercera fase de la UEM.

Con ello, como organismo formalmente constituido y con sus funciones propias el IME concluyó sus trabajos y su actividad, entrando en liquidación y disolución como preveía el artículo 123 del Tratado Constitutivo de la Comisión Europea (antiguo artículo 109 L).

La tercera etapa habría de culminar con el nacimiento del euro, aunque sin participar o integrarse todos los países europeos del momento, provocando con ello como veremos una Europa con distintas etapas o velocidades una vez más. El 1 de enero de 1999, once países adoptaron el euro, que se convertía así en la moneda común en Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia (Grecia se sumó a ellos el 1 de enero de 2001). "Era lógico esperar que su primer desafío fuera, desde el principio, la enorme desconfianza y el gran escepticismo de la comunidad internacional de economistas y expertos monetarios ante la idea de que podría crearse una unión monetaria entre países tan dispares mediante una decisión política y desde arriba, lo que les hacía pensar que podría ser un fracaso, ya que las monedas habían sido imponiéndose para su utilización por los mercados comerciales y financieros"²⁹.

²⁹ DE LA DEHESA ROMERO, G.: "¿Cómo nació el euro?", en *Libros de economía y empresa*, nº 1, 2010.

El Nobel Milton Friedman³⁰ se mostraba muy escéptico, y vaticinó varias veces que no duraría más de cinco años y había felicitado a Issing³¹, diciéndole que le habían nombrado para una “misión Imposible”.

A partir de ese momento el Banco Central Europeo sustituía al IME y asumía la responsabilidad de la política monetaria, que se definiría y aplicaría en euros. El 1 de enero de 2001 se emitieron billetes y monedas de euro en estos doce países de la zona euro. Dos meses después, se retiraban de la circulación las monedas nacionales. Desde entonces, el euro ha sido la única moneda de curso legal para todas las transacciones comerciales y bancarias en los países de la zona euro, que representan más de dos tercios de la población de la UE.

En resumen, la fecha del 1 de enero de 1999 constituye un elemento clave en la constitución de la UEM, ya que daba comienzo a su tercera y última fase, con la fijación irrevocable de los tipos de cambio de las monedas de los once Estados miembros participantes desde el inicio en la Unión Monetaria y el inicio de la ejecución de la política monetaria única bajo la responsabilidad del BCE.

³⁰ Premio Nobel de Economía en 1976, por sus resultados en los campos del análisis del consumo, historia y teoría económica y por su demostración de la complejidad de la política de estabilización. Controvertido, admirado y discutido a la vez economista e intelectual.

³¹ ISSING OTMAR, persona clave en el nacimiento del euro y del BCE, consejero del Bundesbank durante ocho años y miembro fundador del Consejo Ejecutivo del BCE el 1 de junio de 1998 durante ocho años, a cargo de las direcciones generales de economía e investigación, fundamentales para elaborar la estrategia de política monetaria del BCE.

El Mecanismo de Tipo de Cambio (MTC) fue sustituido por el MTC-II, que funcionaba de manera similar pero en el contexto de un euro ya existente. El BCE comenzó a aplicar una política monetaria única con la ayuda de los bancos centrales de cada Estado miembro, iniciándose el período de transición de tres años establecido en Madrid, que duró hasta el 1 de enero de 2002.

“Para adoptar la nueva moneda el 1 de enero de 2002, cada estado había de cumplir los “criterios de convergencia” establecidos en el Tratado de Maastricht, artículo 109.J y en el Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”³².

Los criterios incluían cuatro requisitos: Las divisas tendrían que permanecer dentro de los márgenes fijado por el MTC durante por lo menos dos años; los tipos de interés a largo plazo no podrían exceder en más de un 2% los de los tres estados con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios; la inflación tendría que mantenerse por debajo de un valor de referencia (durante tres años los precios no podían superar el 1,5% de los del estado con mejor comportamiento) y la deuda pública tendría que ser inferior al 60% del PIB (o tender hacia ese objetivo) y el déficit público tendría que mantenerse por debajo del 3%.

El criterio relativo a la estabilidad de precios se entiende, según el artículo 1 del referido Protocolo, en el sentido de que los Estados miembros tendrían un comportamiento de precios sostenible, con tasas promedio de inflación, observada durante un período de un año antes del examen, no superior en más de un 1,5%

³² FERNÁNDEZ NAVARRETE, D.: *Fundamentos Económicos de la UE*, Paraninfo, 2007.

la de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. La inflación se mediría utilizando el índice de precios al consumo (IPC) sobre una base comparable, teniendo en cuenta las diferencias en las definiciones nacionales.

El criterio relativo a la situación del presupuesto público, se entendía según el artículo 2 del mismo Protocolo, en el sentido de que, en el momento del examen, el Estado miembro de que se trate no sea objeto de una decisión del Consejo con arreglo al apartado 6 del artículo 104C del Tratado, relativa a la existencia de déficit excesivo en dicho Estado miembro.

Como señala Ruíz Maciá en resumen “esta tercera etapa de desarrollo de la UEM se ejemplariza en cualquier Estado miembro que, habiéndose unido al MTC-II y manteniendo los criterios de convergencia durante al menos dos años, se integra en la zona del euro”³³.

El Tratado de Maastricht introdujo además un mecanismo de coordinación y control de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros (artículo 99 y 104 del TCE) que fue completado y precisado en 1997 mediante el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, enmendado en marzo de 2005. Dicha coordinación constituye una contrapartida indispensable, desde el punto de vista económico, a la instauración de una política monetaria y una moneda única.

El artículo 99 del TCE, relativo a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, prevé la adopción

³³ RUÍZ MACIÁ, J. P.: *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*, Netbiblo, 2007.

por parte del Consejo de Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE) e instituye un proceso de vigilancia multilateral de las políticas económicas. Desde el año 2003 las GOPE se adoptan por un período de tres años y son actualizadas cada año por la mayoría habilitada por el Consejo en base a la recomendación de la Comisión. Las GOPE que se refieren tanto a las políticas macroeconómicas como a las microeconómicas, son de índole relativamente restrictiva: en caso de constatación de que la política económica de un Estado miembro no se ajusta a ellas, el Consejo podrá hacerle recomendaciones que pueden incluso hacerse públicas, aunque vistos los ejemplos, especialmente en los últimos años durante la crisis financiera, no parece que haya tenido mucho éxito.

El artículo 104C del TCE crea un procedimiento de control del déficit público excesivo (DPE). El DPE está definido en un Protocolo adjunto al Tratado teniendo en cuenta dos criterios: un criterio de déficit de las administraciones públicas, establecido en un 3% del PIB, y un criterio de endeudamiento público, de un 60% del PIB como ya advertimos anteriormente. Para ejercer su control, el Consejo tiene no solamente el poder de efectuar recomendaciones sino también de recomendar y ulteriormente aplicar sanciones, que pueden llegar a multas de montos elevados, en el caso de que el Estado miembro no observara las recomendaciones. Todo este procedimiento y normativa aplicable, no solamente queda en pura teoría sino que en algunas ocasiones se ha producido un evidente incumplimiento sin que haya tenido consecuencias para los países incumplidores como fue el caso de Alemania y Francia que accedieron al euro con exceso de déficit público y de deuda.

Conviene detenerse en estos casos. En los ejercicios 2002 y 2003 la Comisión inició el proceso de déficit excesivo contra tres de los países que forman parte de la Unión Económica y Monetaria, Portugal, Alemania y Francia, si bien la economía lusa consiguió en 2004 corregir el exceso de déficit, los gobiernos de Alemania y Francia procedieron por entonces al incumplimiento de las estipulaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El 19 de noviembre de 2002 el Ejecutivo comunitario activó el procedimiento de déficit excesivo a través de la formulación de un informe en el que subrayó que la desviación presupuestaria de Alemania no atendía exclusivamente a razones cíclicas, sino también a causas estructurales. El 8 de enero 2003 la Comisión recomendó al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) que decidiese la existencia de déficit excesivo en Alemania y recomendase la ejecución de medidas para su corrección, decisión que se tomó el 21 de enero en una reunión del ECOFIN, estableciendo que Alemania debía aplicar antes del 21 de mayo de 2003, medidas para su corrección quedando totalmente corregida en 2004. Alemania en sus previsiones de 2003 estimó un déficit excesivo para el 2003 del 4,2% del PIB, por lo que la Comisión formuló el 18 de noviembre una recomendación al Consejo de Ministros de Finanzas de la UE para que decidiese que las medidas tomadas por Alemania eran insuficientes y pusiese bajo vigilancia de la Comisión y el Consejo las finanzas públicas de Alemania, concediendo la Comisión un año de gracia a Alemania pero con la recomendación de la puesta en práctica de medidas. En el Consejo del ECOFIN de 24 de noviembre el Ministro de Finanzas alemán H. Eichel comunicó por escrito a sus colegas que su gobierno había seguido las recomendaciones de la Comisión y del Consejo Ecofin por lo que rechazaba que se avanzara en el procedimiento sancionador, y un día después el Consejo ECOFIN

rechazó por mayoría cualificada la recomendación de la Comisión, donde países como España, Países Bajos, Finlandia y Austria fueron los únicos países que se opusieron a no adoptar la recomendación propuesta por el Ejecutivo comunitario, y en su lugar se acordó una fórmula por la cual el gobierno alemán se comprometía a reducir su déficit en 0,6 puntos porcentuales del PIB en 2004 y situarlo en 2005 por debajo del límite establecido en el pacto. “Por último, los Ministros de Finanzas de la UE dispusieron no someter las cuentas públicas de Alemania a la vigilancia de la Comisión y del Consejo, limitándose a invitar a Alemania a informar de sus resultados presupuestarios a la Comisión cada seis meses, y suspendieron el procedimiento de déficit excesivo abierto contra dicho país. Procedimiento que finalizó igual que en relación con el déficit excesivo en el caso de Francia”.³⁴

La suspensión del procedimiento de déficit excesivo abierto contra los gobiernos de Alemania y Francia por parte del Consejo Económico y Social el 23 de noviembre de 2003 constata las “debilidades del sistema”, donde es el propio Consejo de Ministros de Finanzas quien le corresponde adoptar las decisiones relativas al incumplimiento, lo cual impide en función de las fortalezas de los países incumplidores la imposición de sanciones, o lo que es peor, crear importantes agravios entre distintos países dentro de la UEM, lo cual debilita aún más y resta credibilidad a la política monetaria dentro de la UM.

La Comisión Europea acordó llevar la decisión de suspensión al Tribunal de Justicia de la UE, e igualmente el consejo

³⁴ GUZMÁN PEREZ, V., “El procedimiento de déficit excesivo”, en *Quaderns de Política Econòmica*. Revista electrónica - 2ª época, nº 8, Septiembre-Diciembre 2004, p. 102. Disponible en: <https://www.uv.es/poleco/revista/>

de gobierno del BCE alertó de la que la decisión de los Ministros de Finanzas podría poner en peligro la credibilidad del marco institucional de la Unión y de las políticas fiscales nacionales de sus Estados miembros. Finalmente el 13 de julio de 2004 la Alta Corte europea³⁵, anuló las conclusiones del Consejo ECOFIN de 25 de noviembre al entender que los Ministros de Finanzas no cumplieron con los pasos establecidos en el Pacto de Estabilidad, y el ECOFIN se había extralimitado en sus funciones y había utilizado un procedimiento distinto al previsto en el Tratado de la Unión y en el reglamento del Pacto. “El Tribunal de Justicia no admite el recurso en la medida en que la Comisión pide que se anule la no adopción por el Consejo de la decisiones de advertencia en relación con Alemania y Francia, en cambio, el Tribunal de Justicia anula las Conclusiones adoptadas por el Consejo por las que éste suspendía los procedimientos de déficit excesivo y modificaba las recomendaciones que anteriormente había dirigido a estos Estados miembros para que corrigieran su déficit excesivo”³⁶. “En definitiva lo que hace el Tribunal es delimitar las competencias de la Comisión y del Consejo sobre el procedimiento de déficit excesivo, y en consecuencia anular la decisión, lo que no deja de ser una reprobación desde una reprobación institucional de la decisión adoptada por los Ministros de Finanzas de la UE pero sin consecuencias prácticas en términos de sanciones para Alemania y Francia”.³⁷

³⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004, asunto C-27/04.

³⁶ Comunicado de Prensa nº 57/04 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004, en el asunto C-27/04.

³⁷ ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J. y SALINAS ALCEGA, S.: “La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania”. Análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades

Este marco jurídico de control presupuestario multilateral en el ámbito de la UEM fue precisado y completado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptado en ocasión del Consejo Europeo de Ámsterdam de 1997, compuesto por una resolución del Consejo Europeo del 17 de junio de 1997 y por dos reglamentos del Consejo del 7 de julio de 1997

Ya con esos criterios de convergencia, se argumentaban dudas sobre su cumplimiento por parte de varios países. Una parte de la doctrina decía que “la creación de la UEM es un paso decisivo en la dirección de un Estado federal europeo; la pregunta clave es si todos los Estados miembros están preparados o dispuestos para tomar dicho paso, en especial cuando son pocos los que cumplen los criterios de convergencia”³⁸.

La resolución decía por otra parte que “los Estados miembros se comprometen a cumplir el objetivo presupuestario a mediano plazo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit”. El Reglamento 1466/97, relativo al fortalecimiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la coordinación de las políticas económicas, establece literalmente que el conjunto de los Estados miembros presente y actualice todos los años un programa de estabilidad para los participantes de la zona euro o un programa de convergencia, para los demás Estados, que cubra, aparte del año en curso y el anterior, al menos los tres años siguientes.

Europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo), *Instituto de Estudios Fiscales*, 2005.

³⁸ LANE, J. E. y ERSSON, S. O.: *Política Europea: una introducción*, ISTMO 1998.

El Reglamento 1466/97, apuntaba a acelerar y clarificar la implementación del procedimiento relativo a los déficits públicos existentes, precisa los casos excepcionales en los que se puede autorizar un déficit superior al 3% del PIB y la naturaleza de las sanciones que puede aplicar el Consejo en caso de que el déficit público excesivo continúe. De este modo, en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento el marco creado por el Tratado se hizo más estricto y más rápido, con la excepción de un punto: el del criterio de la deuda, que se interpreta más como tendencia que como valor.

“El Tratado de Maastricht constituye no sólo un momento cumbre en el proceso europeo de integración, sino un “parteaguas” en el campo de las ideas jurídicas, institucionales y políticas. Este acuerdo es típico y excepcional al mismo tiempo. Es típico porque continuó con la tradición de brindar un sólido sustento institucional a la cooperación e integración regional, iniciada por los “tratados fundacionales”. Y es excepcional porque terminó con la vieja idea westfaliana de que la actividad bancaria central es una facultad exclusiva de los Estados nación”.³⁹

Como ya hemos visto “la Unión Económica y Monetaria es el último gran avance del proceso de integración económica de la Unión Europea, cuyo eslabón jurídico comenzó con el Tratado de Maastricht que introdujo en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea un importante número de disposiciones reguladoras de la UEM”.⁴⁰ El derecho originario que la regula no

³⁹ TORRES ESPINOSA, E.: “El Estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VI, enero, 2006.

⁴⁰ SOMEK, A.: “On suprenationality”, *European Integration online Papers*, Vol. 5, nº. 3, 2001.

ha sido objeto de prácticamente ninguna modificación ni con el Tratado de Ámsterdam ni con el Tratado de Niza.

Esta prudencia normativa es debido a que la UEM se configuró en tres etapas como ya hemos visto, además no todos los Estados miembros de la UE accedieron a esta fase final en ese año, por lo que no parecía lógico crear cambios normativos en la regulación de la UEM durante su implantación, dado que los considerables esfuerzos de convergencia económica a realizar por los Estados miembros para acceder al euro requerían de una gran dosis de seguridad jurídica.

La cesión de competencia de los Estados miembros en relación con las competencias monetarias a la Unión Europea para establecer una unión monetaria, con una moneda única sustitutiva de las monedas nacionales, requirió la creación de una estructura institucional propia de la UE, que es el Sistema Europeo de Bancos Centrales, formado por el Banco Central Europeo y por los Bancos Centrales Nacionales, comenzando a funcionar el 1 de julio de 1998, sustituyendo al Instituto Monetario Europeo.

El Tratado Constitutivo de la Unión Europea en su artículo 8 regula la ubicación del SEBC en la estructura institucional de las Comunidades Europeas, limitándose a establecer el SEBC y a indicar que actuará dentro de los límites de las atribuciones que confieren el TCE y los Estatutos del SEBC y del BCE anejos.

El proceso de reforma del derecho originario abierto con la elaboración del fracasado Tratado Constitucional y con el actual Tratado de Lisboa no ha introducido modificaciones revolucionarias en la articulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria, probablemente porque estaba en plena implantación.

Así los trabajos de la Convención sobre el Futuro del Europa pusieron de relieve la escasa disposición a modificar sustancialmente el marco jurídico de la Unión Económica y Monetaria.

El Grupo de Trabajo nº IV sobre Gobernanza Económica cerró sus discusiones con un informe final de 21 de octubre de 2002 (CONV 357/02) que según la doctrina más conocida “...fue bastante pobre y puso de relieve el marcado desacuerdo entre los integrantes de dicho Grupo. Solo coincidieron en la conveniencia de mantener la actual estructura asimétrica de la Unión Económica y Monetaria, con una unión económica, donde los Estados miembros mantienen sus competencias sobre la política económica, con las limitaciones resultantes de las normas de disciplina financiera y presupuestaria del TCE, y con la obligación de coordinación a nivel comunitario mediante el procedimiento de las orientaciones generales de política económica”⁴¹.

Una modificación en profundidad de la articulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria nunca se planteó y sólo se debatieron algunas cuestiones en los trabajos de la Convención y en la CIG 2004, como la eficacia de los mecanismos de coordinación económica, el papel del Parlamento Europeo, la cooperación reforzada de los países de la zona euro, la representación exterior del euro, así como la transparencia y los objetivos del BCE.

⁴¹ LOPEZ ESCUDERO, M. “El Banco Central Europeo en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 9, enero-junio de 2008.

En lo que respecta a las cuestiones institucionales, la situación fue idéntica ya que el propio BCE se mostró partidario del mantenimiento del “status quo” y consideró que las actuales normas y disposiciones que rigen la UEM eran adecuadas en lo que respecta tanto a sus objetivos como a la asignación de responsabilidades.

“El BCE no consideraba necesario ajustar la constitución monetaria, que había demostrado ser un éxito en lo que al funcionamiento de la moneda única se refiere. Con estos antecedentes, ni el texto aprobado por la Convención ni el texto final del Tratado Constitucional contuvieron grandes novedades en lo relativo a la UEM, aunque sí introducían algunos cambios relevantes, que afectaban al BCE como luego veremos”⁴².

Nos encontramos posteriormente ante el escenario del rechazo al Tratado Constitucional, concretamente en los referéndums de Francia y Holanda, que no alteró esta situación. La CIG 2007, la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, convocada en Bruselas el 23 de julio de 2007 para elaborar de común acuerdo las modificaciones del Tratado de la Unión Europea, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, tampoco introdujo cambios apreciables en la materia respecto a los recogidos en el Tratado Constitucional. De esta forma el Tratado de Lisboa rescata casi todas las modificaciones aportadas por aquél en materia de UEM en general y sobre el BCE en particular.

⁴² MARTÍN PÉREZ DE NACLARES, J.: *Derecho comunitario material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000.

En resumen, el Tratado de Lisboa mejora la regulación de la UEM como un objetivo de la nueva Unión Europea (artículo 4.3 TUE “La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro”), y mantiene su catalogación como competencia exclusiva en lo monetario (art. 3.1 c TFUE) y como competencia específica de coordinación en lo económico (art. 5.1 TFUE).

“La Unión Económica y Monetaria tras el Tratado de Lisboa, representa un paso importantísimo hacia la integración de las economías de la UE e implica la coordinación de las políticas económicas y fiscales, una política monetaria común y una moneda común, el euro. Desde un punto de vista práctico, la UEM significa: la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros; la coordinación de las políticas fiscales, especialmente imponiendo límites máximos a la deuda y al déficit público; una política monetaria independiente aplicada por el Banco Central Europeo y una moneda única y la zona del euro”⁴³.

2.2 El Eurosistema.

La zona euro se creó en enero de 1999 en el momento en que los Bancos Centrales Nacionales de once Estados miembros de la Unión Europea transfirieron sus competencias en política monetaria al BCE. Grecia se incorporó en el 2001, Eslovenia en el 2007, Chipre y Malta en 2008, Eslovaquia en el 2009, Estonia en el 2011, Letonia 2014 y Lituania 2015. Estos países unidos a los que ya iniciaron juntos las distintas fases de la Unión Económica y Monetaria Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal constituyen

⁴³ Fuente: Comisión Europea, Economic and Financial Affairs (ec.europa.eu), Gobernanza económica en el marco de la UEM. Última consulta 08/08/2018.

los 19 países actuales de la zona euro, que para incorporarse tuvieron que cumplir los ya citados criterios de convergencia.

El Consejo de Gobierno del BCE de noviembre de 1998, se acuñó el término *Eurosistema* para designar el conjunto formado por el BCE y los Bancos Centrales Nacionales de aquellos Estados miembros que habían adoptado el euro como moneda única. El Eurosistema y el SEBC seguirán coexistiendo mientras continúe habiendo Estados miembros de la UE que no pertenezcan a la zona euro.

“Gracias a la centralización de la política monetaria en una inédita institución supranacional fue posible la introducción de una nueva moneda también supranacional: el euro. La enraizada idea de que estas tareas correspondían en exclusiva al Estado-nación había sido demolida. La gran contribución del Tratado de Maastricht no radica en la naturaleza de las atribuciones que depositó en el Banco Central Europeo, sino en el carácter supranacional de esta institución”⁴⁴.

La relevancia de esta idea se centra en la transferencia de soberanía que supone pasar de una suma de Estados que controlaban su política monetaria con los instrumentos económicos habituales de dicha política, y con bancos centrales nacionales como instituciones creadas a tal fin, a un sistema institucional por el que se crea una institución, dentro de la UE, como el BCE con funciones y competencias tradicionalmente nacionales de política monetaria. Además, como se ha visto con el paso del tiempo, fue una iniciativa que, pese a las dificultades de cada momento, se ha

⁴⁴ TORRES ESPINOSA, E.: “El Banco Central Europeo. Aspectos jurídicos, institucionales y políticos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VII, 2007.

consolidado dentro del sistema institucional de la Unión. Sin perjuicio de ello, también se han constatado insuficiencias que han impedido atajar los grandes desafíos del momento, como se ha sucedido ante la que se ha denominado Gran Recesión que emerge a partir de 2007. Esta crisis no solo no ha debilitado institucionalmente al BCE sino que, antes al contrario, ha permitido su consolidación y la mejora de sus atribuciones en materia de política monetaria.

La trascendencia de este acontecimiento tiene implicaciones no sólo económica sino políticas, y significa “una nueva forma de comprender y abordar uno de los ámbitos fundamentales de soberanía nacional: la moneda nacional, símbolo del país y referente histórico de la nación...la nueva forma de abordar la utilización de la moneda se produce en cuanto se pasa a un ámbito supranacional, a las instituciones de la UE, uno de los instrumentos básicos de la política económica nacional, el tipo de cambio”⁴⁵

Sin embargo ya en el momento de la creación del Eurosistema se planteaban las dudas o incertidumbres que podrían surgir en el futuro, especialmente por los demás ámbitos que contribuyen a la política económica, además de la monetaria, que deben contribuir por su parte a establecer las condiciones que promuevan un euro estable. En este sentido, De Miguel señala que “para que la política monetaria única logre mantener la estabilidad de precios, deberá respaldarse de manera inequívoca mediante sólidas políticas fiscales nacionales y acuerdos salariales acertados, ello contribuirá a reforzar la credibilidad de la política monetaria evitando inflaciones innecesarias...además una moneda única se

⁴⁵ DE MIGUEL, R.: "Soberanía y euro", artículo publicado en www.cuentayrazon.org/revista, última consulta 08/08/2018.

complementa con una política monetaria única...ello implica que ésta no puede tener ninguna influencia frente a las perturbaciones de un país determinado"⁴⁶. Reflexiones que son toda una declaración de intenciones sobre los objetivos del Eurosistema, que con el paso del tiempo y especialmente con la Gran Recesión de 2007, se han demostrado como acertadas en épocas de crecimiento, pero claramente insuficientes en época de crisis y que aconsejan al menos desde mi punto de vista mejoras que se plantearán en las conclusiones de este trabajo.

En cuanto a los instrumentos de la política monetaria, el Eurosistema dispone de una gama de instrumentos para la ejecución de la política monetaria: "Para regular la liquidez en el mercado monetario y controlar las tasas de interés a corto plazo, se utilizan las operaciones de mercado abierto por medio de las cuales se suministra liquidez al sistema bancario a cambio de garantías adecuadas, y además existen dos mecanismos permanentes por medio de los cuales las contrapartes autorizadas podrán invertir sus excedentes diarios de liquidez o cubrir sus necesidades de liquidez de un día para otro, además las instituciones de crédito deben mantener un nivel mínimo de reservas en sus cuentas en los bancos centrales del eurosistema"⁴⁷

Hay que recordar en este punto a la doctrina mayoritaria que piensa que la entrada en vigor de la moneda única "supone un paso fundamental en la integración europea, la desaparición de esa barrera permite contemplar, con más claridad, tanto los beneficios esperados por el Mercado Único como sus efectos sobre las

⁴⁶ ISSING O.: "La política monetaria del Eurosistema", *Finanzas&Desarrollo*, 1999, pp. 18-21

⁴⁷ ISSING O.: *The Birth of the Euro*, Cambridge University 2008.

estrategias de inversión de las empresas en el espacio comunitario”⁴⁸

"El Eurosistema no es sólo una institución nueva sino también distinta a las ya existentes de su misma clase. Más que nuevo, el Eurosistema es novedoso, constituye una novedad. Ello lo hace, único e incomparable y por lo tanto complejo de comprender y valorar. Algo incluso tan básico como la medida, o las medidas, del éxito de la actividad de la institución, pese a que el Tratado de Maastricht es inequívoco al respecto, constituye a menudo motivo de malentendidos. De ahí que no resulte ocioso repetir los principios y pautas de conducta que caracterizan al Banco Central Europeo y al Eurosistema como son la eficiencia, la independencia, la transparencia, cooperación y rendición de cuentas"⁴⁹.

En resumen, la creación del Eurosistema ha tenido importantes consecuencias para la política económica, ya que ha supuesto una redefinición de los instrumentos que habitualmente utilizan los países para abordar los problemas monetarios y económicos del país. Estos cambios no solo se han centrado en la creación de las nuevas estructuras institucionales como es el caso del BCE, sino en la redefinición de nuevas competencias para dichas instituciones, coexistiendo políticas que se aplican de forma

⁴⁸ GUITIÁN, M., MARTÍNEZ SERRANO, J. A., PALLARDÓ LÓPEZ, V. J., GARRIDO, A., TORRERO MAÑAS, A., FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M., SANROMÁ, E., RAMOS, R. y VELARDE FUERTES, J.: *La Economía española ante la nueva moneda: el euro*, Civitas, 1998.

⁴⁹ DOMINGO SOLANS, E.: "El Banco Central Europeo, un Banco Central del Siglo XXI. A los 20 años de su constitución", 1999, disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/1999/html/sp990510.en.html>

centralizada por autoridades supranacionales como son la política monetaria y cambiaria; y otras, que le corresponden a los gobiernos de cada país como son la presupuestaria y de empleo.

El Tratado asigna al Eurosistema la importante tarea de contribuir a la adecuada ejecución de las políticas pertinentes, en concreto, la vigilancia de la estabilidad financiera, a fin de identificar el origen de las vulnerabilidades y evaluar el grado de resistencia del sistema financiero de la zona euro, asesoramiento a las autoridades competentes respecto al diseño y la modificación de las normas financieras y los requerimientos en materia de supervisión, y fortalecimiento de los mecanismos de mantenimiento de la estabilidad financiera y de gestión eficaz de las crisis financieras que incluye la colaboración estrecha entre bancos centrales y autoridades de supervisión. La cooperación internacional, ya que el BCE participa en reuniones de foros internacionales, y de acuerdo con los Estatutos del SEBC será el presidente del BCE quién decida como está representado en el ámbito de la cooperación internacional.

“El mecanismo de transmisión de la política monetaria es el proceso que el BCE emplea con el objetivo de influir en los precios de la zona del euro a través de sus tipos de interés. Entre ellos las operaciones de mercado abierto tienen un papel esencial en la política monetaria del Eurosistema a efectos de controlar los tipos de interés, gestionar la liquidez de los mercados y fijar las orientaciones básicas de la política monetaria. El Eurosistema dispone de cinco tipos de instrumentos para la realización de operaciones de mercado abierto: las operaciones temporales aplicables mediante cesiones temporales o préstamos garantizados; las operaciones simples, la emisión de certificados de deuda; swaps de divisas y la captación de depósitos a plazo fijo. Todas estas

operaciones son decididas por los órganos del BCE que también decide los instrumentos a utilizar y las condiciones para su ejecución, realizándose mediante subasta estándar, subastas rápidas o procedimientos bilaterales”.⁵⁰

Teniendo en cuenta los objetivos, regularidad y procedimientos las operaciones de mercado abierto del Eurosistema se dividen en cuatro categorías: operaciones principales de financiación que son operaciones temporales de inyección de liquidez de carácter regular, periodicidad semanal y vencimiento habitual a una semana, que los bancos centrales nacionales ejecutan mediante subasta estándar, y son la principal fuente de financiación del sistema financiero; las operaciones de financiación a largo plazo que son operaciones temporales de inyección de liquidez de periodicidad mensual y vencimiento habitual a tres meses; las operaciones de ajuste que se ejecutan de forma ad hoc para gestionar la situación de liquidez del mercado y controlar los tipos de interés, suavizando los efectos que en dichos tipos causan las fluctuaciones inesperadas de liquidez del mercado; además el Eurosistema puede realizar operaciones estructurales mediante la emisión de certificados de deuda, operaciones temporales y operaciones simples, mediante procedimientos bilaterales, siempre que el BCE desea ajustar la posición estructural del Eurosistema frente al sector financiero.

Junto a las operaciones de mercado abierto están las denominadas facilidades permanentes que tienen por objeto

⁵⁰ Fuente: BCE: "La aplicación de la política monetaria en la zona del euro", febrero 2004, pp. 9-12; documento que seguimos en los siguientes párrafos. Disponible en:
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/gendoc201109es.pdf?4ff2a899aca4de0c7c0a17c55418adff>

proporcionar y absorber liquidez a un día, señalar también la orientación general de la política monetaria y controlar los tipos de interés del mercado a un día, y que son dos: la facilidad permanente marginal de crédito, para obtener liquidez a un día de los bancos centrales nacionales contra activos de garantía; y la facilidad de depósito, para realizar depósitos a un día en los bancos centrales nacionales, siendo los bancos centrales nacionales los que gestionan las facilidades permanentes de forma descentralizada.

“El sistema de reservas mínimas del Eurosistema se aplica a las entidades de crédito de la zona del euro y tiene por objeto estabilizar los tipos de interés del mercado monetario y crear o aumentar el déficit estructural de liquidez, determinándose en función de distintas variables las reservas mínimas de cada entidad”.⁵¹

“En periodos de extraordinarias tensiones en los mercados financieros, el Eurosistema puede recurrir a cualquiera de los instrumentos compatibles con los Tratados que resulte necesario para cumplir sus objetivos, cuestión esta no exenta de dificultades y conflictos como se ha visto en la Gran Recesión de 2007 como luego veremos en el capítulo 5 de este trabajo. El Eurosistema puede hacer frente a las tensiones del mercado financiero mediante el uso de medidas no convencionales, de carácter excepcional por definición y de naturaleza temporal, y suelen ir dirigidas al sector bancario. Como se señala también más adelante, el Eurosistema tiene capacidad para adoptar las siguientes medidas: a) la inyección de liquidez a tipo de interés fijo con adjudicación plena. En circunstancias normales el Eurosistema en la ejecución de sus

⁵¹ Fuente: <http://www.bde.es/bde/es/areas/polimone/instrumentos>, última consulta 05/08/2018.

operaciones de mercado abierto, evalúa las necesidades totales de liquidez del sector bancario y adjudica esta cantidad en subastas competitivas a tipo de interés variable, pero el Eurosistema puede realizar subastas a tipo de interés fijo, donde se especifica por adelantado y las entidades de crédito realizan pujas por el importe que desean negociar al tipo de interés fijo, y en circunstancias excepcionales, como la crisis financiera y la crisis de la deuda soberana recientes, el BCE puede decidir con antelación adjudicar el importe íntegro de liquidez solicitado por las entidades de crédito, es decir, atender todas las pujas a un tipo de interés fijo; b) la ampliación de la lista de activos de garantía admitidos, optando el Eurosistema por reducir los requisitos mínimos de garantía que las entidades de crédito deben satisfacer para tomar prestado del Eurosistema, así durante la crisis financiera última se adoptaron medidas para facilitar la transmisión de la política monetaria ampliando los sistemas de activos de garantía, se basaron en evaluaciones exhaustivas y se combinaron con los mecanismos adecuados de control de riesgos; inyección de liquidez a largo plazo, habitualmente el Eurosistema efectúa una operación de financiación a plazo más largo cada mes, con vencimiento a tres meses, pudiendo en condiciones excepcionales aumentar la frecuencia y el vencimiento de estas operaciones; inyección de liquidez en moneda extranjera, si el acceso de las entidades de crédito a liquidez en moneda extranjera es limitado, el Eurosistema puede proporcionarla en cooperación con otros bancos centrales; c) la modificación del coeficiente de reservas exigido, el Eurosistema puede decidir modificar el coeficiente de reservas que las entidades de crédito han de mantener, con el fin de influir en las necesidades de liquidez del sistema bancario; y por último, la compra de valores distintos de acciones específicos, con el objetivo de garantizar la correcta transmisión de los impulsos de la política monetaria al

conjunto de la economía y, en última instancia, al nivel general de precios, el Eurosistema puede realizar intervenciones en los mercados de renta fija pública y privada, efectuando compras de activos, estas operaciones fueron objeto de amplia discusión y controversia en la reciente crisis financiera”.⁵²

“La utilización de unos instrumentos u otros, se basa en la valoración de los riesgos para la estabilidad de los precios, utilizándose y analizándose toda la información relevante, fundamentado en un análisis económico y un análisis monetario. El análisis económico se centra principalmente en la valoración de la situación económica y financiera y de los riesgos implícitos a corto y a medio plazo para la estabilidad de los precios. Esas variables económicas y financieras influyen la evolución del producto total, la demanda agregada y sus componentes, la política fiscal, las condiciones de los mercados de trabajo y capital, una amplia gama de indicadores de precios y costes, la evolución del tipo de cambio, la economía global y la balanza de pagos, los mercados financieros, y las posiciones de balance de los sectores de la zona del euro; todos estos factores son útiles para valorar la dinámica de la actividad real y la evolución probable de los precios desde la perspectiva de la interacción entre la oferta y la demanda en los mercados de bienes, servicios y factores en horizontes temporales más corto. Por lo que se refiere al análisis monetario, el Eurosistema ha individualizado el dinero de entre el conjunto de indicadores clave seleccionados para su análisis detallado, basado en el resultado del reconocimiento de que el crecimiento monetario y la inflación presentan una íntima relación en los horizontes de medio y largo plazo. Esta relación, ampliamente aceptada, proporciona a la política monetaria un ancla nominal sólida y

⁵² Fuente: <https://www.ecb.europa.eu>, última consulta 05/08/2018.

fiable, más allá de los horizontes convencionalmente adoptados en la elaboración de las previsiones de inflación”.⁵³

Por último, es necesario referirse al proceso de integración de los bancos centrales nacionales en el Eurosistema, conforme al criterio de integración legal derivado del artículo 14.3 de los Estatutos del BCE, por el cual "los bancos centrales nacionales serán parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE". Esta norma obligó a los Estados miembros a eliminar de sus legislaciones todos los obstáculos jurídicos para que los BCN pudieran cumplir sus nuevas responsabilidades dentro del nuevo marco institucional, jurídico y monetario del Eurosistema, adoptando la normativa aplicable a sus bancos centrales para hacerla compatible con la legislación de la UE.

Pero son todavía muchos los interrogantes que se plantean en este proceso de integración en relación con la Unión Monetaria, en el marco jurídico e institucional del Eurosistema, que iremos viendo y tratando de descifrar a lo largo de este trabajo: “La entrada en funcionamiento del BCE plantea interrogantes acerca de las funciones que desarrollan los BCN: ¿Podrá mantenerse en el tiempo una situación como la inicialmente prevista para el Consejo de Gobierno del BCE, el órgano que decidirá los tipos de interés de la zona euro, en la que algunos de sus miembros como es el caso del gobernador español, tienen responsabilidades muy limitadas sobre la estabilidad de sus sistemas bancarios, mientras que otros miembros del Consejo, como el gobernador alemán, carecen de

⁵³ "La política monetaria del BCE/Eurosistema"; European Central Bank, Eurosystem; y el Banco de España, Eurosistema www.ecb.europa.eu, última consulta 08/08/2018.

responsabilidad en ese ámbito?; ¿continuarán considerándose los bancos centrales nacionales como instituciones idóneas para gestionar los mercados de deuda pública de sus respectivos países?”⁵⁴

El Eurosistema supone un profundo cambio que lleva a un avance en el proceso de integración de las políticas monetarias y fiscales pero también genera incertidumbre por las diferencias en las funciones de los bancos centrales.

La política fiscal seguirá siendo competencia de los gobiernos nacionales, si bien existen las normas de hacienda pública establecidas de común acuerdo y englobadas en lo ya hemos visto como Pacto de Estabilidad y Crecimiento, debiendo los gobiernos nacionales conservar la plena responsabilidad de sus políticas estructurales como empleo, pensiones o fiscal, aunque acceden a una coordinación con objeto de lograr los objetivos comunes de estabilidad, crecimiento y empleo, coordinación que o bien no se ha producido, y en los supuestos que ha existido compromiso de cumplimiento a través del referido Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha demostrado fácil de incumplir y como consecuencia claramente insuficiente.

En relación con las monedas no comunitarias, el Consejo por unanimidad, sobre la base de una recomendación del BCE o de la Comisión y previa consulta al BCE con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de la estabilidad de precios, podrá, previa consulta al Parlamento Europeo y con arreglo a un

⁵⁴ GARCÍA SÁNCHEZ, C.: *El Banco Central Europeo y sus consecuencias para los Bancos Centrales Nacionales*, Icade, 2009.

procedimiento establecido, celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro.

El Sistema Europeo de Bancos Centrales está integrado por el BCE y los Bancos Centrales Nacionales de la totalidad de los Estados miembros de la UE, independientemente de que hayan adoptado el euro, porque están acogidos a un régimen especial como Dinamarca, y en el caso del Reino Unido con la aprobación del “Brexit” se está pendiente la negociación de su salida de la UE, o a una excepción (Suecia y los diez nuevos Estados miembros de la UE).

Puesto que los Estados miembros no participantes mantienen sus competencias en materia de política monetaria, sus bancos centrales tan solo participan en las actividades básicas del SEBC. Se trata de dar una coherencia a la política monetaria de la zona entre los Estados, con independencia de si han adoptado o no el Euro. Se trata igualmente de aprovechar la experiencia y el entramado orgánico de los BCN en el sistema monetario de la Unión.

Por lo tanto, los bancos centrales nacionales siguen existiendo y mantienen su personalidad jurídica propia, distinta del BCE, mientras que el SEBC carece de personalidad jurídica. Es lo que podría denominarse una entidad “virtual”, ya que no tiene ni personalidad jurídica ni órganos rectores propios, correspondiendo estos últimos a los del BCE.

Esta situación ha dado lugar a numerosas calificaciones doctrinales, se ha aludido, por ejemplo, “a su carácter asociativo o

consorcial carente de personalidad jurídica”⁵⁵, se ha llegado a decir incluso que se trata de un “sistema institucional, diferente y totalmente independiente del sistema comunitario”⁵⁶. La realidad es que el Sistema no es ningún caso una institución comunitaria, “prudentemente los redactores del Tratado se abstuvieron de conceder al SEBC personalidad jurídica, evitando así la constitución de una estructura con tres niveles con la consiguiente complejidad, inapropiada para el rápido despliegue de los poderes que en gran medida corresponden al BCE”⁵⁷

En resumen “el SEBC y el Eurosistema constituyen el vínculo orgánico entre el BCE y los BCN, razones de orden político y económico por las que, para desempeñar las funciones de banca central para el euro, se prefirió el establecimiento de un sistema junto con un único banco central”⁵⁸; su estructura se fundamenta en la experiencia de los BCN que conservan su organización institucional, infraestructura, capacidad operativa y conocimientos específicos, y siguen los BCN desempeñando funciones no relacionadas con el Eurosistema; y dada la extensión geográfica de la zona del euro, se estimó adecuado facilitar a las entidades de crédito un punto de acceso a las actividades de banca central en cada uno de los Estados miembros participantes. Su construcción parte de las estructuras ya establecidas de los bancos centrales y respeta la diversidad cultural y nacional de la zona del euro. Asimismo, el hecho de que los BCN sean entidades

⁵⁵ CONTHE GUTIÉRREZ, M: “*El Tratado de la Unión Europea: la Unión Económica y Monetaria*”, 1994.

⁵⁶ BOULOUIS, J: "A propos des dispositions institutionnelles du Traité sur L'Unión Européenne", Paris Editions, 1992.

⁵⁷ ORRIOLS i SALLÉS, M. A.: “*El Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales*”, editorial Comares, Granada, 2004.

⁵⁸ SCHELLER, HANS PETER K.: “History, role and functions”, *European Central Bank*, Frankfurt, ediciones 2004 y 2007.

independientes fomenta el enriquecimiento mutuo y, en algunos casos, la emulación de las buenas prácticas, creándose con ello el potencial para mejorar la eficiencia de la gestión operativa en dicho ámbito. A este fin, en enero de 2005, los bancos centrales acordaron la adopción de la *Declaración de la Misión del Eurosistema*, que recoge los propósitos estratégicos y un conjunto de principios organizativos encaminados a fomentar la eficiencia y la eficacia en el desempeño de sus funciones.

Junto a las funciones del SEBC, concretadas en el artículo 105 del Tratado de la Unión Europea, le corresponde también recabar la información estadística necesaria de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos; examinar la evolución de los sectores financiero y bancario además de facilitar el intercambio de información entre el SEBC y las autoridades supervisoras.

Junto a sus funciones, el BCE tiene entre sus propósitos estratégicos⁵⁹ ejercer la autoridad en asuntos monetarios y financieros sobre la base de su solidez institucional, su independencia y su cohesión interna; mantener la estabilidad financiera y facilitar la integración financiera europea; asumir la obligación de rendir cuentas y obtener la credibilidad y confianza de los ciudadanos europeos; por último reforzar su identidad común en el marco en el que sus funciones y sus responsabilidades de todos sus miembros están claramente definidas, dentro del concepto de buena gestión estableciendo estructuras organizativas y metodologías de trabajo eficaces y eficientes.

⁵⁹ Fuente: www.ecb.eu

Así en un plano legal, las disposiciones legislativas de los BCN han tenido que adaptarse al objetivo principal del BCE fijado en los Tratados, que no es otro que el de la estabilidad de precios; entre los instrumentos, el principio de descentralización contenido en el artículo 12.1 de los Estatutos, al ser los BCN los encargados de ejecutar la política monetaria por lo que es necesario que los instrumentos que utilicen sean compatibles con la normativa europea correspondiente; desde un punto de vista organizativo, para evitar que las normativas nacionales puedan llegar a obstaculizar el proceso de formación de voluntad del Consejo de Gobierno del BCE, se prevé que los gobernadores de los bancos centrales nacionales que son miembros de dicho Consejo, actúen a título personal y no como representantes de su respectivo banco nacional; en materia de disposiciones financieras, han tenido que armonizarse igualmente las normativas relativas a contabilidad, auditoría, suscripción de capital, transferencia de activos exteriores de reserva e ingresos monetarios; se permite a los BCN emitir billetes y moneda metálica pero con la autorización y aprobación del BCE; y en política de tipo de cambio la competencia claramente ha sido traspasada a las instituciones del Eurosistema.

2.3 Eurozona.

La zona euro se corresponde con los Estados que han aceptado el “euro” como moneda oficial, desde su origen en enero de 1999, cuando once Estados miembros de la Unión Europea transfirieron su competencia en materia monetaria al BCE. El euro es la moneda oficial de 21 países, entre ellos 19 de los 27 estados miembros de la Unión Europea (sin contar al Reino Unido inmerso en pleno proceso de salida de la Unión Europea) como ya analizamos en otro apartado, conocidos colectivamente como la Eurozona, y son junto a las once Estados iniciales Alemania,

Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal, Grecia se incorporó en el 2001 y en circulación desde el 2002, Eslovenia en el 2007. En la cumbre de 21 y 22 de junio de 2007 los jefes de estado y de gobierno aprobaron la entrada en la zona euro de Chipre y Malta el 1 de enero de 2008, el 8 de julio de 2008 los ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea aprobaron la entrada de Eslovaquia en la zona euro a partir del 1 de enero 2009, Estonia en enero de 2011, siendo el primer país que formó parte de la extinta URSS que es miembro de la eurozona, y Letonia el 1 de enero de 2014 y , y Lituania a partir del 1 de enero de 2015, siendo el país número 19 en formar parte de la Eurozona, al menos por el momento. Hay por tanto, ocho países de la Unión Europea que todavía no han adoptado la moneda única por distintas razones: Bulgaria, Dinamarca, Croacia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania y Suecia⁶⁰. Distinto caso es el del Reino Unido que nunca adoptó el euro, pero que en la actualidad y después del referéndum a favor del Brexit, se está en un proceso de salida de la Unión Europea.

Los tres restantes países que se han acogido al euro son microestados europeos que tienen acuerdos con la UE; y son Ciudad del Vaticano, Mónaco y San Marino.

La moneda también es usada como no oficial en Kosovo y Montenegro, sin tener ningún acuerdo legal con la UE, en sustitución del marco alemán que usaban con anterioridad. En el caso de Andorra el 30 de junio de 2011, el Principado de Andorra,

⁶⁰ Fuente: Página oficial de la Unión Europea. [Hptt//www.europa.eu](http://www.europa.eu) y la página oficial del BCE-Eurosistema <https://www.ecb.europa.eu/euro>, última consulta 05/08/2018..

país no perteneciente a la UE, firmó un acuerdo monetario con la Unión Europea por el que el euro pasa a ser de uso oficial en el principado, eliminando así su uso no oficial vigente hasta ese momento, y así Andorra ha podido emitir monedas en euros a partir del 1 de julio de 2013.

Las monedas y billetes del euro entraron en circulación el 1 de enero de 2002 en 12 Estados, los 11 iniciales más Grecia, además también adoptaron el euro aquel año los microestados Mónaco, San Marino y Ciudad del Vaticano que tenían acuerdos con países de la UE, con Francia en el caso de Mónaco, y San Marino y Ciudad del Vaticano con Italia.

Regiones ultraperiféricas de algunos de los países de la Eurozona también usan el euro, según acuerdo con la UE aunque no tienen autorización para acuñar monedas y billetes propios, este es el caso de los territorios franceses de: Guadalupe, Guayana Francesa, Mayotte, Martinica, San Bartolomé, San Martín, San Pedro y Miquelón y Reunión.

Algunos países, algunos no europeos, debido a los distintos procesos de colonización ya superados, tenían monedas con un tipo de cambio fijo respecto de dichas monedas europeas, pasando con la creación del euro, al ser ésta su moneda de referencia, entre ellas, el escudo de Cabo Verde ligado a escudo portugués, franco CFA, y el franco CFP ligados al franco francés y el marco de Bosnia-Herzegovina ligado al marco alemán.

En resumen, el euro después del proceso de adhesión que continúa inacabado como todo el proceso de creación de la Unión Europea desde sus propios orígenes, es la moneda oficial de más de 31 estados o territorios. Además hay estados que con una moneda

nacional distinta al euro, se han conectado al euro, entre ellos países africanos como Senegal y Camerún, por no citar algunos territorios de ultramar como Nueva Caledonia y la Polinesia Francesa, y algunos países previamente de origen comunista como la República Yugoslava de Macedonia con una moneda que estaba vinculada al franco alemán.

Uno de los beneficios más importantes del euro es la reducción de los riesgos provenientes del tipo de cambio. Con la Eurozona incrementa en gran medida el área sin riesgo de tasa de cambio, lo que favorece la inversión y las transacciones intraeuropeas, sin estar sometidos a las fluctuaciones del cambio. Igualmente, otro de los beneficios es la eliminación de los costes asociados a las transacciones bancarias entre divisas, que previamente constituían un gasto tanto para los individuos como para las empresas cuando cambiaban de una moneda a otra. Igualmente la moneda única provoca flexibilidad y liquidez a los mercados financieros, incrementando la competencia y la disponibilidad de productos financieros a través de la Unión Monetaria.

La creación de la moneda única ha supuesto, como desventaja, para algunos países que en el pasado ajustaban el valor de su moneda a las distintas situaciones reinantes, al perder independencia para la gestión de la política monetaria y en consecuencia, la posibilidad de devaluaciones competitivas. Así, la devaluación de la moneda se convertía en una herramienta eficaz para estimular la competitividad de bienes y servicios producidos en cualquier país de la zona euro.

Suecia ha sido tradicionalmente uno de los países más escépticos respecto a la conveniencia de formar parte de la Europa

comunitaria. Los distintos gobiernos suecos han tenido serias dificultades para persuadir a su electorado de los beneficios de la unión económica y monetaria. La seguridad y una mayor estabilidad económica han sido los argumentos más utilizados.

Suecia no tiene una salida formal de la unión monetaria, la tercera etapa de la Unión Monetaria y Económica, y por lo tanto, debe, al menos en teoría, adoptar el euro en algún momento. Sin embargo, el 14 de septiembre de 2003, un referéndum interno sobre su adopción la rechazó. El gobierno sueco ha argumentado que tal línea de acción es posible debido a que uno de los requisitos para formar parte de la Eurozona consiste en haber pertenecido previamente durante dos años al Mecanismo Europeo de Tipo de Cambio (ERM). Eligiendo simplemente quedar fuera del mecanismo del tipo de cambio, el gobierno sueco tiene una salida formal de la adopción del euro⁶¹.

Es por tanto un caso especial, ya que por una parte ha dado todos los pasos para la integración monetaria, pero en el último momento los ciudadanos suecos convocados en referendo, pese a cumplir todos los requisitos especialmente los de convergencia, deciden libre y voluntariamente no adoptar el euro como moneda, y con ello no acogerse a la parte final del proceso, sin perjuicio de que se pueda producir en cualquier momento futuro.

⁶¹ JONUNG L. y SJOHOOLM, F.: “Should Finland and Sweden from a monetary union”, *The World Economy*, Vol. 25, nº 5, 1999.

Distintos son los casos de Dinamarca y Reino Unido⁶², sometidos a una excepción recogida en sendos Protocolos incluidos en los Tratados.

Dinamarca en el Tratado de Maastricht de 1992, obtuvo una cláusula de exención, denominada “opt-out”, que significa que el país no está obligado a entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y, en consecuencia, a introducir el euro.

El Reino de Dinamarca está formado por Dinamarca, Groenlandia y las Islas Feroe. Groenlandia se integró en las CCEE como territorio danés, aunque conseguida su autonomía administrativa en 1979, decidió en referéndum en 1982 su salida por un ajustado margen, 52% de votos. Actualmente mantiene un estatus de territorio de ultramar asociado a la UE, mientras que las Islas Feroe, por el contrario, no ha formado parte nunca de la UE. Dinamarca ha participado desde el inicio en el proceso de construcción europea desde los años 50 del pasado siglo, pero su compleja y particular configuración política, con alternancias de poder con coaliciones minoritarias, hace que el Parlamento ejerza un exhaustivo control sobre el gobierno, por lo que en el caso de la política europea, el Gobierno está obligado a realizar un informe anual sobre el desarrollo de la cooperación comunitaria teniendo, además, el Parlamento el derecho a ser informado de cualquier decisión a nivel europeo que pueda constituir un compromiso inmediato o futuro para el país. Igualmente su Constitución establece la ratificación por referéndum de los acuerdos que impliquen cesiones de soberanía.

⁶² Como ya se ha señalado, las menciones al Reino Unido se incluyen como datos que pasarán a ser históricos cuando se finalice el proceso de salida de este Estado miembro de la Unión Europea.

Dinamarca participó de forma relevante en las negociaciones sobre el contenido del Tratado de Maastricht. El día 7 de febrero de 1992 Dinamarca, junto con los otros países comunitarios, firmó el Tratado de creación de la Unión Europea así como su Acta Final, que incluye tres protocolos específicos relativos a Dinamarca, sobre determinados bienes inmuebles en Dinamarca; sobre las funciones del Banco Nacional de Dinamarca en las partes del Reino de Dinamarca que no formaban partes de las Comunidades, Groenlandia e Islas Feroe; y sobre una eventual excepción de Dinamarca en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

El Tratado de Maastricht fue ratificado por el Parlamento danés el 12 de mayo de 1992 por 130 votos a favor y 25 en contra, y convocó un referéndum que con una participación del 83.1 %, el resultado fue negativa con el 50,7% de los votos en contra y el 49,3 % a favor, solo 46.269 votos separaron el NO del SI. Esto provocó una importante convulsión en Dinamarca y en la UE, entre cuyas consecuencias fue el retraso en la entrada en vigor del Tratado de la UE.

En la Cumbre de Edimburgo del 12 de diciembre de 1992, a la vista de la posición danesa, el Consejo y Dinamarca negociaron y adoptaron una serie de textos sobre su posición, que tomaron la forma de tres anexos al Tratado. El primero de ellos recoge la Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros sobre las áreas en las que Dinamarca solicitaba su exención, el segundo contiene varias Declaraciones del Consejo Europeo sobre Política social, del consumidor, de medio ambiente, de distribución de la renta y de defensa, y el tercero, las Declaraciones unilaterales de Dinamarca en las que establece su posición sobre la ciudadanía y la cooperación en justicia y asuntos

de interior. Comenzó una negociación bajo la presidencia del Reino Unido, lo que supuso un apoyo importante, que dio lugar a las tres excepciones acordadas sobre ciudadanía, Unión Económica y Monetaria, Política de Defensa, y Justicia e Interior.

En relación con la Unión Económica y Monetaria, la posición danesa ya había sido objeto de excepción en el protocolo núm. 12 anexo al Tratado de la UE, intervino plenamente en la segunda fase de la UEM y participó en el sistema de tipos de cambio SME; la decisión de Edimburgo toma nota de que Dinamarca ha expresado su deseo de no participar en la tercera fase de la UEM y que, consecuentemente, no participará en la moneda única y que no estará sometida a la política económica que se aplicará solo a los Estados que participen en la tercera fase.

Dinamarca, por tanto, conserva sus competencias en política monetaria incluidas las del Banco Nacional danés. Las excepciones recogidas en la Declaración de Edimburgo, que se aplican exclusivamente a Dinamarca, entraron en vigor al mismo tiempo que el Tratado de la Unión Europea. El Tratado de Maastricht fue finalmente aceptado por la sociedad danesa en el referéndum de 18 de mayo de 1993 con un 56,8% de los votos a favor. La corona danesa permaneció en el SME y forma parte del nuevo mecanismo de tipo de cambio (MTC II) desde la creación del euro. La corona puede fluctuar en el margen del 2,25% con respecto a la cotización del euro.

A raíz del paso de 11 Estados miembros a la moneda única, el 1 de enero de 1999, el Gobierno danés decidió organizar un nuevo referéndum sobre la entrada de Dinamarca en la tercera fase de al UEM y poner así fin a la excepción existente. El referéndum se celebró el 28 de septiembre de 2000 con una participación del

87,8%, saliendo derrotado el SI, ganando el NO por el 53,2% de los votos en contra y el 46,8% a favor, con lo que se consolida la profunda división de la sociedad danesa sobre esta cuestión con una ligera inclinación al no, confirmándose el carácter nacionalista y su apego a su sistema político y social basado en la Monarquía, la Constitución y el Estado de Bienestar, cuyo temor a disminuir por la UEM pese más que las ventajas.

También existen otras razones como las que aportan otros autores: “muchos daneses tienen cierto complejo de país pequeño y poco influyente en el contexto internacional. Aducen, por ejemplo, su escasa participación institucional en la UE en su porcentaje de votos tanto en el Consejo de Europa como en el Parlamento Europeo, lo que les lleva a ser excesivamente celosos en su soberanía e identidad nacionales que consideran que están en peligro dado el actual proceso de globalización mundial y de integración política de Europa”⁶³.

El caso del Reino Unido fue semejante pero tuvo matices y singularidades⁶⁴. Al celebrarse el Tratado de Maastricht en 1992, el Reino Unido obtuvo una cláusula de excepción, denominada igualmente “opt-out”, por la que el Reino Unido no estaba obligado a entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria e implantar, por lo tanto, el euro. El Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, especifica las condiciones del “opt-out” del Reino Unido, dicha

⁶³ CEBALLOS LÓPEZ, L. y MARGALL VON HEGYESHALMYEN, N.: “Dinamarca y la Unión Europea”, *Boletín ICE Económico*, 2000.

⁶⁴ Incluimos esta información como dato, aunque su relevancia cambiará sustancialmente cuando el proceso ya iniciado de salida del Reino Unido de la UE finalice.

cláusula de exención fue la condición para que el Reino Unido diera el visto bueno al Tratado.

El Protocolo estipula que determinados artículos del Tratado no son aplicables al Reino Unido, en concreto: los poderes del Reino Unido en el ámbito de la política monetaria no son modificados por el Tratado (el Reino Unido conserva sus poderes en el ámbito de la política monetaria según el derecho nacional); el Reino Unido no está sometido a las disposiciones del Tratado relativas a los déficits excesivos; al Reino Unido no le atañen las disposiciones del Tratado sobre el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), el Banco Central Europeo y los reglamentos y decisiones de éstas instituciones.

Los derechos de voto del Reino Unido se suspenden para los actos del Consejo relativos a la decisión sobre la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas de los Estados miembros que pasan a la tercera fase y al euro; el nombramiento del Presidente. Vicepresidente y de los cuatro miembros restantes del Comité de Dirección del BCE. Los votos ponderados del Reino Unido se excluyen de cualquier cálculo a efectos de una mayoría cualificada.

El 30 de octubre de 1997 el Gobierno británico notificó al Consejo que no preveía adoptar la moneda única el 1 de enero de 1999. El Reino Unido podría modificar su decisión en cualquier momento e introducir la moneda única a condición de que cumpla las condiciones siguientes: el Gobierno y Parlamento británicos⁶⁵ adoptaran una decisión en ese sentido, acompañada o no de un referéndum según las disposiciones nacionales, y el Reino Unido

⁶⁵ Fuente: <http://parliament.uk>, 8-01-2014, última consulta 05/08/2018.

debería cumplir los criterios de convergencia establecidos por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El Reino Unido es uno de los países, si no el que más, “euroescépticos”, la prueba el referéndum sobre el Brexit, que le llevará salir de la Unión Europea al finalizar las negociaciones que se han iniciado a este respecto. Euroescépticos británicos creen que una única moneda es meramente un paso para la formación de lo un *superestado europeo* unificado y que suprimir la capacidad británica de determinar su propia política monetaria y sus propias tasas de interés tendría efectos dramáticos en su economía. A efectos puramente de estudio histórico mencionamos como el gobierno británico estableció cinco pruebas económicas que deberían ser pasadas antes de que pueda recomendar la adopción del euro. Asesoró sobre estas pruebas en octubre de 1997 y junio de 2003 y decidió en ambas ocasiones que no todas habían sido aprobadas. Aunque a continuación detallamos el contenido de estos requisitos lo cierto es que su virtualidad ha desaparecido por completo a partir del inicio del proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Estas pruebas eran las siguientes: a) la convergencia de los ciclos económicos: b) los ciclos económicos de la zona euro y del Reino Unido deben ser compatibles. Este examen debía basarse en indicadores económicos como inflación, tipos de interés, divergencia de producción y tipo de cambio efectivo real para garantizar una convergencia a largo plazo; c) flexibilidad. La economía británica debía ser lo suficientemente flexible para que posibles choques asimétricos pudieran ser absorbidos, por ejemplo, mediante la flexibilidad y la movilidad del mercado laboral y la política fiscal; d) inversión. La adhesión del Reino Unido a la moneda única debía mejorar la posición competitiva del sector de

los servicios financieros en el Reino Unido y particularmente de la “City”, de Londres, uno de los centros financieros más importantes del mundo y el principal en Europa; e) crecimiento económico, estabilidad y empleo. La UEM debía tener efectos positivos para la tasa de empleo y el crecimiento económico, medidos por los efectos sobre el comercio exterior británico, las diferencias de precios y la estabilidad macroeconómica.

Según el Gobierno británico, estas condiciones suplementarias debían cumplirse antes de que el Reino Unido solicitara la adhesión a la tercera fase de la UEM. Tales condiciones se añadían a los criterios formales del Tratado. La evaluación⁶⁶ de criterios por el Ministerio de Hacienda británico en junio de 2003 dio como resultado que desde 1997 el Reino Unido había hecho progresos reales para alcanzar los criterios de las cinco pruebas, sin embargo, aunque los beneficios potenciales (mayores inversiones, servicios financieros, crecimiento económico y creación de empleo) parecían claros, el Ministerio no pudo concluir aun definitivamente que la convergencia sería duradera y que la flexibilidad sería suficiente para hacer frente a eventuales dificultades en la zona euro, por lo que, una decisión sobre la adopción de la moneda única no redundaría por lo tanto en el interés nacional británico.

Mención aparte requiere el “Brexit”. El 20 de febrero de 2016, el Primer Ministro David Cameron anunció la celebración de un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE, y la pregunta sería: “¿Debería el Reino Unido seguir siendo miembro de la Unión Europea?, con dos posibles respuestas:” Permanecer como miembro de la UE”, o “Abandonar la UE”. El resultado final fue

⁶⁶ Fuente: <http://www.parliament.uk>, última consulta 05/08/2018..

del 48,1% de votos a favor de la permanencia y 51,9% a favor de la retirada, la permanencia se impuso cómodamente en Escocia e Irlanda del Norte (las regiones más proclives a la adhesión en 1975), aunque no lo suficiente para compensar el voto favorable a la retirada en Inglaterra. El 29 de junio de 2016, tuvo lugar, tras el Consejo Europeo ordinario, una reunión informal a 27 de los Jefes de Estado o de Gobierno, la primera reunión a la que no fue convocado un Estado miembro, donde se adoptó una declaración que recogía los primeros principios básicos que debían respetarse durante la negociación: no puede haber negociaciones de ninguna clase hasta que se produzca la notificación de retirada (“no negotiation without notification”); el Reino Unido debe ser un socio cercano; cualquier acuerdo debe basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones; y el acceso al mercado único presupone la aceptación indivisible de las cuatro libertades, circulación de bienes, prestación de servicios, circulación de capitales y libre circulación de personas.

Ni el Tratado de Roma, ni sus subsiguientes reformas, preveían la retirada de un Estado miembro de las Comunidades Europeas, o su sucesora la Unión Europea, aunque según el Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, cada Estado como titular de su soberanía tiene el derecho a retirarse de cualquier organización internacional. El Tratado de Lisboa contempla en su artículo 50 esta posibilidad, denominada por Jean-Claude Piris como “la cláusula de divorcio”⁶⁷, establece dos pasos necesarios para seguir este proceso: En primer lugar, notificación: que se cumplió por carta de la Primera Ministra Theresa May al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, el

⁶⁷ PIRIS, J.C.: “The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis”, Cambridge: *Cambridge University Press*. Cuarta edición, 2010.

29 de marzo de 2017. En segundo lugar, negociaciones, y por último el plazo de dos años puede extenderse si existe unanimidad del Consejo Europeo.

Sin entrar en el contenido de los acuerdos que se han llegado o que se puedan llegar en el futuro, tan solo a efectos de análisis jurídico, en la estructura de las negociaciones, las orientaciones son el instrumento jurídico-político que establece los parámetros con arreglo a los cuales deberá conducirse cualquier proceso de retirada de la UE. Son un instrumento novedoso, introducido por el Tratado de Lisboa y original en el sistema de fuentes del Derecho de la Unión, según ha afirmado el Director del Servicio Jurídico del Consejo: “las orientaciones revisten clara naturaleza jurídica vinculante; un eventual desvío en las negociaciones del Acuerdo de Retirada respecto de las orientaciones podría llegar a justificar la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión”⁶⁸

El 29 de abril, en el primer Consejo Europeo celebrado en el formato del artículo 50, es decir sin la presencia del Reino Unido, el Consejo Europeo adoptó las orientaciones que reafirman los principios de la Declaración de los 27 de 29 de junio de 2016: equilibrio de derechos y obligaciones y reglas de juego equitativas; integridad del mercado interior e indivisibilidad de sus cuatro libertades y exclusión de un régimen a la carta o “cherry-picking”; unidad en la negociación y la Unión se esforzará en alcanzar un acuerdo, aunque también hay que preparar el escenario de un no acuerdo. El 22 de mayo de 2017, el Consejo de Asuntos Generales

⁶⁸ HUBERT LEGAL: Graduado de la Escuela Nacional de Administración y consejero de Estado francés, Director General del Servicio Jurídico del Consejo desde 2011, cuando sucedió a Jean-Claude Piris, también Consejero de Estado Francés.

adoptó las directrices de negociación, que sólo se refieren a la primera fase, es decir a la “retirada ordenada”

3 MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL DEL BANCO CENTRAL EUROPEO.

3.1 Orígenes y antecedentes del BCE. El modelo del Bundesbank.

Entre los modelos que podían haberse adoptado por el BCE, especialmente en relación con sus objetivos y funciones esenciales, entre ellos el de la

propio Reserva Federal, se acogió claramente el modelo alemán, caracterizado como ya hemos visto por su defensa a ultranza de la lucha contra inflación, del control de los precios, haciendo de este objetivo la esencia de la actuación del propio BCE al igual que la del Bundesbank, concibiéndose a éstos como garantes de la estabilidad monetaria.

Por lo tanto, si queremos estudiar los orígenes y antecedentes del BCE, y con ello comprender con cierta precisión su actual estructura, configuración y objetivos, resulta muy importante conocer al Banco Central de Alemania, al *Bundesbank*.

Incluso para entender la actitud de Alemania en el proceso de construcción europea de la Unión Económica y Monetaria es necesario estudiar lo que representa en Alemania su Banco Central, su gran influencia en la política monetaria alemana, su estructura desde su creación después de la Segunda Guerra Mundial,

habiéndose calificado por parte de algunos autores como un “cuarto poder”⁶⁹

Es tan evidente que todos los mecanismos del Bundesbank se centran en salvaguardar la estabilidad de los precios, que incluso la supervisión bancaria no está atribuida a éste, sino que la supervisión prudencial del sistema bancario, están atribuidas a la Oficina Federal de Supervisión Bancaria, al menos hasta que se produzca la asunción de dicha competencia con la cesión de soberanía correspondiente al BCE según los acuerdos de los últimos Consejos de Europa como veremos.

El antecedente más remoto del *Bundesbank*, fue el *Reichsbank* fundado a raíz de la unificación monetaria alemana y que subsistió hasta después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. El *Reichsbank* se creó mediante la Ley bancaria de 14 de marzo de 1875, que dio lugar a la unificación bancaria, y que empezó a operar el día 1 de enero de 1876.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, el *Reichsbank* alemán dejó de funcionar, al consagrarse el objetivo de los aliados vencedores de la guerra de crear tanto en materia económica, como institucional y política, estructuras descentralizadas, federales, tratando de corregir la visión totalitaria y centralista que existía hasta ese momento en Alemania, organizándolo como un Estado descentralizado para evitar el resurgimiento de cualquier tentativa totalitaria que volviera a provocar nuevos conflictos mundiales.

⁶⁹ SHMIDT R.: “La Banca Centrale della Repubblica Federale Tedesca: Aspectti costituzionali”, *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº. 2, 1982. pp. 585 ss.

A esa descentralización no podía ser ajena al Banco central, por lo que el *Reichsbank* fue abolido, y sustituido por el *Bank Deutscher Länder* el 1 de marzo de 1948, con la misión de crear un sistema coordinado con los Bancos centrales de los *Länder*. Es decir, se buscaba un modelo descentralizado, ya que se era consciente del eventual potencial económico de Alemania, por lo que la figura de la coordinación de los Bancos centrales de los *Länder* era una garantía para el éxito de la economía alemana y como consecuencia de toda Europa.

Estas discusiones de modelo en Alemania y después en el proceso previo de creación y configuración del BCE, reflejaban las dos maneras de ver la estructura y funcionamiento de un Banco Central. Por una parte, los americanos que planteaban un modelo totalmente descentralizado y pluralista a imagen y semejanza del suyo propio, la Reserva Federal; y por otro las autoridades británicas, que optaban por el suyo, más centralista y burocrático. Con la creación del *Bank Deutscher Länder* se dibujó un modelo claramente descentralizado, pero al mismo tiempo con algunos elementos centralistas en la medida que la propia creación del mismo suponía un reconocimiento a las tesis británicas, buscándose con ello un elemento de estabilidad que corregía la debilidad de un modelo exclusivamente descentralizado.

Este Banco central surgido por la creación de las potencias aliadas tras la Segunda Guerra Mundial tiene un origen incluso previo al nacimiento en 1949 de la República Federal de Alemania. El *Bank Deutscher Länder* se concebía con una independencia a toda prueba, en la medida, que tenía un origen incluso anterior a quién puede intentar debilitar dicha independencia, es decir, el propio poder político, por cuanto cuando se creó Alemania no tenía ni Gobierno central.

El *Bank Deutscher Länder* era propiedad conjunta de los Bancos centrales regionales de los *Länder* de la Alemania occidental (*Landeszentralbanken*) que habían sido creados por los aliados después de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de romper el extraordinario centralismo que en la época nazi se había impuesto en todo el país y en todas las estructuras político-institucionales y económicas alemán. Disponía este Banco central del derecho de emisión de moneda, así como la formulación de la política monetaria y crediticia, el centro de recepción de las reservas mínimas exigidas por los Bancos regionales, y tras la creación de la República Federal de Alemania, también dirigió las normales operaciones monetarias con el exterior que ejerce cualquier Banco central de cualquier país.

En todo caso el *Bank Deutscher Länder* gozaba de una gran independencia con cualquier organismo político, pero no total, ya que los propios aliados crearon un órgano de supervisión la Comisión Bancaria Aliada, bajo cuya tutela estaba el Banco central alemán, al cual le podía dar órdenes e incluso podía vetar sus decisiones, aunque en la práctica nunca se realizó. La composición del Consejo ejecutivo del Banco estaba formado por los representantes de los 11 Bancos centrales de los *Länder*, nombrados por sus respectivos gobiernos. El Presidente del Consejo y el Presidente del Directorio se elegían en el propio Consejo, el cual elegía también a los miembros del Directorio, aunque sujeto a la aprobación final de la Comisión Bancaria Aliada.

El 26 de julio de 1957 el *Bank Deutscher Länder* dejó de existir, creándose el nuevo Banco federal alemán, Deutsche Bundesbank. Todo ello en el marco de la proclamación de una nueva constitución alemana, acabando con el sistema hasta ese

momento vigente y creado por los aliados tras la Segunda Guerra Mundial.

“Se trató de crear un sistema menos descentralizado, pero que guardara el equilibrio entre la Federación y los *Länder*”⁷⁰. Los Bancos centrales regionales de los *Länder*, los *Landeszentralbanken* dejaron de ser instituciones con personalidad jurídica independiente para transformarse radicalmente a mero órganos administrativos del Bundesbank.

Sin perjuicio de ello, el Bundesbank conservó parte de su carácter plural y descentralizado, es decir, de corte federal, y manteniendo su evidente independencia como uno de los elementos característicos del modelo alemán, junto con su principal función de control de la inflación, y ambas unidas entre sí para la consecución de este objetivo esencial. “La experiencia histórica monetaria: la atribución al Bundesbank de la función de la salvaguardia de la moneda como prioridad por delante de cualquier otra (art. 3 BBankG) es una consecuencia de la nefasta experiencia hiperinflacionista que Alemania sufrió en los primeros años veinte de este siglo, con graves repercusiones sobre la estabilidad política de la República de Weimar”⁷¹.

La Ley Fundamental de 1949 supuso una centralización del Bundesbank respecto del modelo anterior al considerarlo como una institución federal, pero sin renunciar a su carácter también pluralista, ya que aunque la política monetaria se lleva de manera

⁷⁰ SPINDLER, J., BECKER W., STARKE, O.E: “*Die Deutsche Bundesbank*”, Stuttgart, 1973, pp. 218-219.

⁷¹ ORRIOLS i SALLES, M.A. Y ROCA SAGARRA, J.: “*Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*”, Marcial Pons, Madrid, 1997.

uniforme y la dirige el Bundesbank, ello no es obstáculo a la participación activa de los *Länder*, “al participar en el nombramiento de los Presidentes de los Bancos centrales de los *Länder* y los miembros de los Comités consultivos, así como con la presencia del Bundesbank en cada *Land*”⁷². Es decir, una suma de la participación de la Federación y de los *Länder* en el Bundesbank, garantiza el pluralismo así como la necesaria centralización que no significa uniformidad en las decisiones de la política monetaria.

La estructura orgánica del Bundesbank está formada por el Consejo, el Directorio y las Juntas Directivas de cada uno de los Bancos centrales de los *Länder*, las dos primeras con rango de Autoridades federales supremas, mientras que los Bancos centrales de los *Länder* y sus agencias principales son Autoridades federales. El Bundesbank se configura con esta nueva reforma como una entidad eminentemente pública, de derecho público, dependiente directamente de la Federación, es decir, de ámbito nacional, y con la lógica personalidad jurídica para el ejercicio de las competencias que le son propias.

El Consejo del Banco Central (*Zentralbankrat*) es el órgano central del *Bundesbank* y decisor, y donde además se producen los equilibrios necesarios entre los Bancos centrales de los *Länder* y el carácter Federal de Bundesbank, viéndose claramente esto en su composición que ha sufrido con el tiempo alguna transformación hacia un mejor posicionamiento de la Federación frente a los *Länder*.

⁷² MONTHLY REPORT OF THE DEUSTCHE BUNDESBANK, “Restructuring desbank”, Agosto 1992, pp. 49-50.

Hasta la reforma de 1992 formaban parte del Consejo del Banco Central, por un lado, los Presidentes de los Bancos de los *Länder* que eran 11, y por otro hasta un máximo de ocho miembros del Directorio, aunque se trataba de un número máximo porque con frecuencia se nombraban menos de esa cifra, más el Presidente y Vicepresidente. En definitiva y como ya se ha señalado, antes de la reforma, la parte mayoritaria de los integrantes del Consejo eran los Presidentes de los *Landeszentralbanken*, designados a propuesta de la Cámara de representación de los *Länder*, el Bundesrat, partiendo primero de la propuesta de los respectivos *Länder*. El resto de los miembros del Consejo lo eran a propuesta del Gobierno Federal, en número máximo de ocho miembros del Directorio más el Presidente y Vicepresidente, en total y como número máximo diez. El periodo de ejercicio del cargo es de ocho años, y sólo de manera excepcional por un periodo mínimo de dos años, pretendiendo con ello alejar la influencia política partidista del momento, garantizando con ello la independencia, así como alojarlos de los lógicos debates de los procesos electorales, con cambios en su composición en función del partido que gane las elecciones de cada momento, “garantizando con ello una efectiva independencia”⁷³.

En resumen, antes de la reforma de 1992 se distinguían dos grupos claramente definidos, por un lado el Presidente y Vicepresidente del Bundesbank y los demás miembros del Directorio, es decir, nombrados a propuesta del Gobierno Federal y formalmente por el Presidente Federal, y los Presidentes de los Bancos centrales de los *Länder* que son mayoría, representan la visión y el poder de los respectivos *Länder*, propuesta a su vez del Bundesrat o Cámara de representación de los *Länder*.

⁷³ UHLENDEBRUCK, D.: “*Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutsche Bundesbank und ihre Grenze*”, Munich, 1986, p. 86.

Con la unificación alemana se produjo en 1992 una reforma de calado en torno a la composición del Consejo del Banco Central como principal órgano del Bundesbank. Dicha unificación trajo la incorporación de cinco nuevos *Länder* a la estructura institucional y territorial del país, pero se redujo el número de Bancos regionales de once a nueve, y con ello de los representantes de éstos en el Consejo. Todos los nueve representantes de los *Landeszentralbanken* disponen de un voto igual, manteniéndose el criterio de un representante de Banco central regional un voto, con independencia del tamaño territorial, poblacional e incluso económico del territorio que le representa.

También se redujo el número máximo de miembros del Directorio pasando de ocho a seis, más el Presidente y Vicepresidente, suman ocho que son designados y elegidos por el Gobierno Federal correspondiente.

Esta composición de miembros del Consejo así como el origen de su elección, pretende garantizar el equilibrio a la hora de la toma de decisiones que en el caso de Alemania tienen una especial trascendencia en la economía, debido al papel clave que históricamente y en la actualidad sigue jugando el *Bundesbank*, entre la Federación, es decir, el Gobierno Federal más proclive a presiones internacionales y que debe garantizar la cohesión nacional y los intereses de todo el país, y los *Länder*, con mayorías políticas distintas en cada momento. Pero, con esta composición, se tienen en cuenta los desequilibrios económicos de cada uno de los territorios y, aunque dichas propuestas no lleguen a ser definitivas, sí son tomadas en consideración en el proceso de elaboración de las decisiones.

Esta pluralidad de su composición, junto con la distinta procedencia en origen de sus miembros, atendiendo a territorios con características políticas y económicas distintas, con sistema de elección distintos, que reflejan ese equilibrio entre los Federal y lo regional o de los *Länder*, es lo que deriva en esencia, en la “sacro santa” independencia que se pretende conseguir y garantizar a toda costa en Alemania, y que gracias a esta pluralidad, se considera asegurada.

Entre las funciones que le corresponden al Consejo del Banco Central alemán, como principal órgano de decisión del Bundesbank, son la de definir la política monetaria y la política crediticia del país; delimitar las competencias del Directorio y de las Juntas Directivas de los Bancos centrales de los *Länder*; establecer las directrices generales de su gestión y administración; y la posibilidad de dar instrucciones a los órganos como el Directorio y las Juntas Directivas de los Bancos centrales de los *Länder* en casos especiales.

En cuanto a la forma de decisión en el Consejo, siguiendo la teoría de los equilibrios, que se consagra en su composición y en la forma de elección de su plural composición, no se construyó un sistema de decisión en el Bundesbank jerárquico, sino más bien colegiado, es decir, que las decisiones en el Consejo se adoptan por la mayoría de éste, neutralizando así las posibles presiones tanto del Gobierno federal como de los distintos *Länder*, obligándose a un mínimo consenso entre grupos de composición distintos con orígenes distintos, reflejado en la necesaria mayoría.

El Presidente del Bundesbank, se convierte además en un “primus inter pares”, con un importante liderazgo en la política económica y monetaria alemana, con gran influencia interna en la

toma de decisiones del Bundesbank, con una relevante posición institucional al representar internacionalmente el Bundesbank.

El Directorio (*Direktorium*) es el órgano encargado de ejecutar la política que le marca el Consejo, sus resoluciones son la base sobre la que ejerce su labor el Directorio. Además le corresponde la dirección y administración del Banco, a excepción de las materias que le sean de competencia de los Bancos centrales de los *Länder*. Forman parte el Presidente y el Vicepresidente del Bundesbank y un máximo de seis, que como hemos visto antes de la reforma de 1992 con la unificación alemana era de ocho, nombrados a propuesta del Gobierno federal, por un periodo de ocho años, entre personas con un perfil eminentemente profesional, con prestigio y experiencia en economía, y con evidentes aptitudes profesionales, lo que no ha evitado nombramiento con claras vocaciones políticas ajenas a lo que debería ser la composición profesional del Directorio.

Entre sus funciones está las operaciones con la Federación y sus fondos especiales; operaciones con las entidades de crédito con atribuciones sobre el conjunto del territorio federal, operaciones en divisas y operaciones con el exterior y operaciones del mercado abierto.

Los bancos centrales de los *Länder* son las administraciones centrales del *Bundesbank* en los *Länder* pero no tienen personalidad jurídica independiente del Bundesbank. Los *Länder* participan en la designación de su Junta Directiva, consiguiéndose una importante descentralización en su nombramiento, es decir, aunque sean órganos del Bundesbank, su nombramiento de “abajo a arriba” en términos territoriales, les aleja de una posición jerárquica

y los acerca más a una posición de colegiada, que “combina descentralización administrativa con descentralización política”⁷⁴.

Como ya comentamos anteriormente, con la reforma de 1992, al aumentar el número de los *Länder*, se reduce la representación de los Bancos centrales en el *Bundesbank*, pasando de once a nueve. Con anterioridad a 1992 existía un Banco central regional por cada *Land*, “un *Land*, un Banco”, principio que la reunificación alemana rompió. Se redujeron los Bancos centrales y se volvió de once a nueve, mientras que el número de *Länder* pasó de once a dieciséis al sumarse los cinco nuevos de la ex República Democrática de Alemania.⁷⁵ Las sedes de los Bancos centrales que se habían reagrupados se establecieron preferentemente en el centro bancario más importante, puesto que con la necesidad de implementar las políticas monetarias era importante la coordinación entre el sector bancario y las Juntas Directivas de los Bancos regionales.

Es evidente que, aunque se mantiene la participación activa de los *Länder* en el *Bundesbank* a través de los Bancos regionales, la existencia de menos Bancos regionales especialmente donde se ha producido la reagrupación tras la reforma de 1992, su influencia se ha visto lógicamente limitada. Pero como conclusión sobre esta reducción del número de Bancos regionales, no se ha producido ninguna quiebra del sistema de corte federal del *Bundesbank*, ni la relación de fuerzas entre los miembros designados por el

⁷⁴ ORRIOLS i SALLES M^a.A. Y ROCA SAGARRA, J: "Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán", ob. cit, p. 94.

⁷⁵ DICKERTMANN, D.: “*Deutsche Bundesbank: Landeszentralbanken von einer Strukturreform?*”, Trier, 1991.

Bundesbank y los designados por los *Länder*, que se mantiene intacto.

El Presidente de cada Banco regional es propuesto por el *Bundesrat* con base a una propuesta del *Land*, conforme a las normas de dicho *Land*, y debe ser oído el Consejo del banco central, aunque su opinión no es vinculante, y de hecho se han nombrado Presidentes con el informe contrario del Consejo. Desde 1992 al existir más *Länder* que Bancos regionales, es decir, varios *Länder* comparten el Banco regional, deben llegar a un acuerdo para el nombramiento del Presidente.

La Junta Directiva de los Bancos regionales es el órgano de dirección de dicho Banco, y son el tercer tipo de órganos del *Bundesbank* después del Consejo y del Directorio. Están compuesto por un Presidente y un Vicepresidente, y desde 1992 en dos Bancos regionales, los *Landeszentralbanken* de la ciudad libre hanseática de Bremen y los *Länder* de Baja Sajonia y de Sajonia-Anhalt, y de la ciudad libre y hanseática de Hamburgo y los *Länder* de Mecklenburgo-Pomerania occidental y de Schleswing-Holstein, están formados sus juntas directivas por otro miembro adicional, incluso los estatutos de cada Banco regional pueden prever la inclusión de uno o dos miembros más. Los Vicepresidentes y demás miembros son nombrados por el Presidente del *Bundesbank* a propuesta del Consejo.

Cada Banco regional, a través de su Junta Directiva, tiene como misión ejecutar los asuntos del *Bundesbank* en su zona correspondiente, es decir, las Juntas Directivas son un órgano del *Bundesbank* en el territorio para la ejecución de las decisiones de los órganos directivos, en especial tiene reservadas las operaciones con el *Land* o los *Länder* de su territorio después de 1992, y las

autoridades públicas de los mismos, y las operaciones con los Bancos de dicho ámbito.

La organización interna de los *Landeszentralbanken* varía en cada *Land*, pero actúan claramente como Administración principal del Bundesbank en el ámbito del *Land* o de los *Länder* correspondientes.

Los órganos rectores de los Bancos centrales regionales, más las sucursales y agencias actúan “de arriba abajo”, de la economía real, suministrando datos e información económica a los órganos directivos y de decisión del Bundesbank. El nombramiento del Presidente del Banco central puede considerarse un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos del *Bundesbank*, al serlo por elección del *Bundesrat* con propuesta del *Land* o *Länder* correspondientes, sin embargo, en Alemania es percibido como una virtud, como una señal de normalidad, de integración de todos los territorios en un órgano Federal como es el Bundesbank, y como un instrumento muy eficaz para garantizar el necesario equilibrio entre los intereses de la Alemania Federal y de los territorios regionales, los *Länder*. Uno de los ex Presidentes del Bundesbank, Karl Otto POHL, declaró “Creo que es legítimo, e incluso una particular ventaja de nuestro sistema federal y descentralizado, que los más variados intereses y percepciones sean expresados en el Consejo central del Bundesbank. La estructura federal del Bundesbank es la más sólida garantía de su independencia”⁷⁶.

⁷⁶ Discurso pronunciado en el Banco Central de Baja Sajonia, Hannover, el 31 de octubre de 1988, por el que fuera Presidente del Bundesbank, Karl Otto POHL entre 1980 y 1991. Fuente <https://www.bundesbank.de>, última consulta 05/08/2018.

Su estructura federal y descentralizada, con el importante papel que juegan los *Länder* en el nombramiento de los Presidentes de los Bancos regionales, se reconoce en Alemania casi de manera unánime como un elemento de diferenciación de otros modelos, pero que garantiza uno de los principios que se pretende conseguir con el Bundesbank, como es su independencia, que pasa necesariamente por dicha organización federalizada.

Entre las funciones que realizan las Juntas Directivas de los Bancos centrales de los *Länder* son: Llevar a cabo las operaciones de crédito que les competen y supervisar la gestión realizada por las agencias de los *Landeszentralbanken* de la política de tipo de interés del Bundesbank; elaborar los informes sobre irregularidades y estructura general del sector bancario en el *Land* correspondiente, con destino al Directorio; supervisar las operaciones bancarias de acuerdo con la regulación y la política de reservas mínimas del Bundesbank; recoger y analizar datos estadísticos sobre política económica y estado bancario de su respectivo territorio; analizar las tendencias monetarias y económicas generales que existen en cada *Land* y las de los no residentes realizadas mediante inversiones en moneda alemana; y supervisar las operaciones de deuda y las necesidades crediticias de la Federación.

Los Consejos Consultivos de los Bancos centrales de los *Länder*, tienen como finalidad asistir a los Presidentes de los Bancos de los *Länder* en los asuntos monetarios y crediticios, y realizan consejos a las Juntas Directivas sobre el cumplimiento de sus fines.

Son, sin duda, otra prueba del modelo federal pero descentralizado del Bundesbank. En dichos Consejos Consultivos, tienen presencia y participación los grupos representativos de

intereses económicos y sociales de cada *Land* o *Länder* que componen el Banco regional, y por lo tanto, aunque sea con un carácter consultivo forman parte del Bundesbank.

Como instrumento de control y de interacción entre los *Länder* y los Bancos regionales, se establece por Ley que los ministros competentes de los *Länder* puedan tomar parte de las sesiones de los Comités Consultivos, así como exigir la convocatoria de éstos, cuando trate decisiones que tengan que ver con la naturaleza de asuntos competencia de los *Länder*.

Los miembros de los Consejos Consultivos, 14 a partir de la reforma de 1992, un máximo de 10 antes de la reforma, son nombrados por el Presidente del Bundesbank a propuesta de los respectivos Gobiernos de los *Länder* y oídas las Juntas Directivas de los Bancos regionales, y deberán ser elegidos entre personas integrantes de la vida económica de cada territorio en los términos contenidos en la Ley. Una mitad procedente del sector bancario; la otra de sectores como el industrial, comercial, agrícola, así como de trabajadores y empleados, añadiéndose a esta segunda mitad tras la reforma de 1992 representantes del sector asegurador y de los profesionales liberales.

La estructura plural de estos Consejos Consultivos, su carácter consultivo, y el hecho de que sus miembros aunque proceden de sectores económicos concretos cuando acceden y se les nombra son miembros natos del mismo y no formalmente como representantes de ningún sector, no es menos cierto que sus opiniones y consejos derivan de su representación, pero en lugar de entorpecer la propia función del órgano, es considerado en Alemania como un instrumento que no solo facilita la compatibilidad entre un órgano Federal y descentralizado, sino que

también ayuda en la consecución de la anhelada independencia del Bundesbank.

El objetivo fundamental del Bundesbank es garantizar la estabilidad de la moneda, para lo cual es la institución responsable de concretar, fijar y ejecutar la política monetaria. El artículo 12 BBankG establece que “estas funciones deberán ser ejercidas sin ninguna instrucción del Gobierno”, consagrándose con ello la independencia del Bundesbank. El que fuera canciller de Alemania Konrad Adenauer afirmó en una conferencia ante la Federación de Industria en Colonia el 23 de mayo de 1956: “El Bundesbank es completamente soberano en su relación con el gobierno; sólo es responsable de sí mismo. Tenemos un órgano que no responde delante de nadie, ni del parlamento ni del gobierno”.

En la estructura institucional y política de Alemania se entiende esa independencia importante para garantizar la adopción de las medidas necesarias para asegurar lo que es la finalidad última del Bundesbank: la estabilidad de los precios, dentro de los objetivos generales de la política monetaria y crediticia.

Sin embargo, en la política monetaria en general, no solo está implicado el Bundesbank que si tiene la exclusividad sobre el fin concreto de la estabilidad de los precios, están también implicados otros poderes del Estado, especialmente con el Gobierno Federal y con el Parlamento. De estos dos el más relevante sin duda es el Gobierno, y con ello determinar las relaciones existentes entre el Bundesbank y éste.

A este respecto al Gobierno federal le corresponden las competencias económicas importantes, resultando evidente que la política económica en general y la política monetaria son las dos

caras de una misma moneda, se influyen una a la otra, siendo constantes sus interacciones, además el Gobierno federal tiene la competencia sobre una cuestión monetaria concreta y de gran relevancia como es el tipo de cambio; al Gobierno federal corresponde la determinación de la paridad del tipo de cambio, el tipo de cambio de intervención y determinadas cuestiones relativas a transacciones de capital.

Por todo ello, junto con consagrar la independencia del Bundesbank, establece la obligación de apoyar, dentro del cumplimiento de sus misiones, la política económica general del Gobierno federal según el artículo 12 BBankG, en conclusión, todo aquello que no se incompatible con la consecución de la estabilidad monetaria, el Bundesbank tiene la obligación de apoyar al Gobierno en el diseño y desarrollo de su política general.

La razón que justifica la independencia del banco central en palabras del Tribunal Constitucional Federal Alemán son: “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 fuerza políticas”⁷⁷

El Tribunal Constitucional Federal alemán sentenció, sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra las leyes de

⁷⁷ BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: “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, 1995.

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 influencia en su ejercicio”, “la legitimación democrática correspondiente no podrá establecerse en el seno de la Unión Europea 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 legitimidad democrática”, “El principio democrático 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”, y en relación con el BCE y su configuración como independiente, excluido de cualquier legitimación e influencia del pueblo se considera por el Tribunal Constitucional: “Tal modificación del principio democrático para garantizar la confianza en el valor 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 independencia 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”.

Esta doctrina que sirvió para justificar la cesión de soberanía en la adhesión y creación del BCE realizada por el Tribunal Constitucional alemán, justificando la ausencia o déficit democrático de dicho órgano, basado sobre todo en la exigencia de independencia, marca la fundamentación de origen del BCE, su esencia y causa en el Bundesbank, y el posterior devenir del BCE en su estructura, funcionamiento y objetivos más cercanos al Bundesbank, que a otros bancos centrales del entorno o de fuera pero con otros caracteres, objetivos y estructuras.

Retomando los objetivos del Bundesbank, y como instrumento para cumplir de los objetivos que anteriormente vimos el Bundesbank “queda inserto en un sistema de equilibrios interinstitucionales, a través de un conjunto de mecanismos verticales y horizontales”⁷⁸. Así se establece que los miembros del Gobierno federal tienen derecho a participar en las deliberaciones del Consejo del Bundesbank, cuya participación se realiza habitualmente mediante el Ministro de Economía o el de Hacienda, el Secretario de Estado y en algunas ocasiones el propio Canciller. Evidentemente esta participación no incluye el derecho de voto, aunque si se pueden presentar mociones o propuestas concretas. Igualmente, a requerimiento del representante del Gobierno federal, una resolución del Consejo del Bundesbank puede ser suspendida durante un período no superior a dos semanas (art. 13.2

⁷⁸ FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: “La autonomía de los Bancos centrales”, *Papeles de la Economía Española*, nº. 43, 1990, pp. 8-9.

BBankG), medida radical que no se aplica ya que generaría una controversia por no decir enfrentamiento entre dos poderes del Estado con importantes competencias en materia económica que representaría una crisis institucional, política y económica de indudable repercusión para la economía y a la estabilidad monetaria del país.

El Bundesbank se inscribe en un sistema de coordinación horizontal, que es el que la Ley Fundamental diseña para garantizar el equilibrio de los poderes y su recíproco contrapeso, el cual está en la base del principio tradicional de división de poderes que es consustancial al modelo alemán de constitución. Por ello, se entiende con carácter general que la independencia del Bundesbank otorgada por el constituyente y por el legislador que lo desarrolla, es conforme al sistema de equilibrios interinstitucionales que ha diseñado la propia constitución alemana.

Igualmente, el Presidente del Bundesbank según el artículo 13 BBankG tiene que ser invitado a asistir a las sesiones del Gobierno federal cuando éste vaya a discutir y aprobar cuestiones relativas a la política monetaria. En definitiva, poderes y contrapoderes, tendentes a garantizar la estabilidad económica del país, sin perturbar las funciones que se determina por la Ley a cada poder, y donde con ello no solo no se menoscaba la independencia del Bundesbank, sino que por el contrario se protege.

En relación con el Bundesbank interesa destacar como elemento determinante de la independencia “el pluralismo de las instancias de nombramiento, y que en este caso sirve para la

participación de instancias unitarias y federales”⁷⁹. La participación de diferentes instancias de poder es visto en Alemania como algo positivo, y como ha dicho uno de los Presidentes del Bundesbank H. Tietmeyer “todas las fuerzas políticas quedan asociadas al proceso decisional, lo cual refuerza la legitimidad y credibilidad de las decisiones que se toman”.

Existe una evidente diferencia con la Reserva Federal donde la participación del Parlamento, Congreso y Senado, y su función de control es uno de sus características más definitorias, ya que se considera que los poderes que ejerce la Reserva Federal son delegados por el Congreso mediante Ley, lo que no significa que dicho Congreso, titular de la soberanía popular, junto con el Presidente de los Estados Unidos de elección directa, no puedan establecer mecanismo de control de la labor de la Reserva Federal. En Alemania, en el Bundesbank el poder legislativo no participa en la elección de los órganos rectores del Bundesbank. Algunos autores han destacado que “el nombramiento por el Parlamento, cuya finalidad sería atenuar el déficit democrático de la institución, puede tener sin embargo efectos perversos, especialmente en aquellos sistemas políticos como los europeos en que el poder ejecutivo controla al ejecutivo, y si por el contrario el nombramiento es realizado por instancias descentralizadas de poder, es más difícil que se produzca la coincidencia partidista, que se dará como mucho de forma parcial”⁸⁰.

En resumen la política monetaria en Alemania es una competencia compartida en la que el Bundesbank, actúa como

⁷⁹ SALA ARQUER, J.M.: “La posición jurídica del Banco federal alemán”, *Revista del Derecho bancario y bursátil*, Año nº5, Nº18, 1985, pp. 323-342.

⁸⁰ LASTRA, R.M.: “The Independence of the European System of Central Banks”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 33-2, 1992, pp. 482-483.

pivote a través del ejercicio de las principales competencias en la materia, mientras que el Gobierno federal dirige la política económica en general y determinados aspectos de la monetaria como el tipo de cambio, y finalmente los *Länder* tienen la posibilidad de participar a través del nombramiento de más de la mitad de los miembros del Consejo, lo lógico es que sean sensible a las cuestiones territoriales.

“El Bundesbank es un ejemplo más de la posibilidad tanto de descentralizar determinados elementos de la organización administrativa monetaria y crediticia, como de hacer realidad el pluralismo de las instancias de nombramiento en relación con el máximo órgano decisor del mismo... .Por un lado, practicamos una política monetaria central y unitaria, pero por el otro, el órgano de decisión encargado de la misma está compuesto de fuerzas políticas diversas”⁸¹

“Los creadores jurídicos e intelectuales del BCE no disimularon en la idea que iba a presidir la propia redacción de los Tratados, y es que el BCE estaba inspirado en el modelo del Bundesbank alemán, aunque tampoco se puede hablar de copia de dicho modelo.

Su independencia, la prioridad del objetivo de estabilidad de precios, la ausencia de la función supervisora y su estructura federal, no en el sentido de nación-estado como el Sistema Federal de EEUU, son algunos de sus elementos comunes.

“Las explicaciones que se pueden dar a esta similitud radican fundamentalmente en favorecer la transferencia de

⁸¹ ORRIOLS SALLES i ROCA SAGARRA: " Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán", ob. cit, p. 94.

reputación y de credibilidad de uno a otro, al considerarse que el éxito de un banco central en su política monetaria depende en buena medida de su credibilidad, y el Bundesbank goza de una gran credibilidad, gracias a décadas de perseverancia sobre sus estrategias antiinflacionistas como ya vimos.

El segundo motivo de dicha similitud radica en la exigencia de independencia que imponían los Gobiernos que eran los que tenían que ceder parte de su soberanía en la política monetaria, por lo que dicha exigencia era irrenunciable, y en dicha cuestión la referencia del Bundesbank era incuestionable. Sin embargo, la fragilidad del poder político de la UE y su fragmentación han propiciado un modelo de banco central más independiente que otros, incluso más que el que se pretende imitar⁸².

El BCE no deja de ser, o pretende ser un Banco Central con un sistema federal, aunque evidentemente no lo consigue en toda su extensión, al ser la suma de muchos 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 tendrán una propensión mucho mayor a la descentralización que un banco central de un Estado, por muy federal que sea la estructura de éste. En términos de lo que se entiende por un Estado Federal, el BCE no es un Sistema Federal ni en su estructura, ni en su toma de decisiones y mucho menos en sus objetivos, entre otra cosas porque como ya hemos visto no es un Estado, y eso invalida cualquier otra reflexión al respecto, pero es que además el carácter federal no

⁸² FERNÁNDEZ DE LIS, S., SALAVERRIA, J.: “*Independencia y federalismo del Banco Central Europeo*”, Servicio jurídico del Banco de España, en *Economistas* 72, 1996, pp.68-72.

reside en una supuesta descentralización en la toma de decisiones, el ejemplo más evidente es la Reserva Federal de EEUU donde como Estado Federal tiene en cuenta las decisiones y propuestas de los Bancos Regionales de los Distritos, pero tiene un evidente carácter centralista en sus decisiones, al ser precisamente un Estado, que no lo es la Unión Europea.

Tan solo a efectos meramente de estudio y no de conclusión evidente, ya que su pormenorizado detalle requeriría una tesis distinta, alguna doctrina en esto de la independencia de los bancos centrales ha llegado a la conclusión de que “existe cierta correspondencia entre la independencia de los bancos centrales y la tasa de inflación; así 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”⁸³

Dicho estudio de Alsina sobre la vida política y los ciclos económicos muestra, a partir de la evolución económica de 17

⁸³ ALESINA, A., “Politics and business cycles in industrial democracies”, en *Economic Policy* 8: pp. 55-98. Edición española “La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales”, en *Cuadernos de Información Económica*, 34, 1989, Madrid, Fundación FIES (traducción de L. C. Benito).

países en un período económico concreto entre 1973 y 1986, que existe cierta relación positiva entre el grado de independencia del banco central de cada uno de estos países con respecto al poder ejecutivo y la tasa de inflación. Así a la cabeza de la lista en función de la inflación media del período figura, con un 13,7 Italia, cuyo banco central es que ofrecía según el autor un índice de independencia menor, y en el extremo opuesto estarían Alemania, Suiza, Japón y Estados Unidos con las tasas menores de inflación. Esta comparación o estudio es evidente que para muchos, con o sin estudios estadísticos concretos, existe, aunque es evidente que en este caso está realizado con anterioridad a la propia formulación de la Unión Europea, y mucho más de la zona euro, y por lo tanto alejada de la actual realidad, aunque sin duda, indicadores como esto, y formulaciones doctrinales políticas, económicas y jurídicas semejantes son las que utilizaron los constructores de la UE y del Banco Central Europeo para crearlo, dotarlo de sus características actuales, teniendo como claro modelo el del Bundesbank.

Siguiendo la teoría del principio de independencia asumido por el Banco Central Europeo siguiendo las tesis del Bundesbank, una cosa es su existencia y otra es 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. El Bundesbank se vale de una independencia de "iure"; está separado estatutariamente de los órganos ejecutivos del gobierno, sus competencias y su misión se enuncian jurídicamente, la responsabilidad de la política monetaria no es compartida”⁸⁴

Esta configuración histórica del BCE siguiendo el modelo alemán del Bundesbank, 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.

Algunos hablan de falta de liderazgo y otros por el contrario hablan del excesivo peso de los países del norte y de Alemania en concreto en todo el proceso de toma de decisiones dentro de la UE.

Hasta la reunificación alemana la que se llamaba entonces Comunidad Europea funcionaba con una Alemania que se ocupaba de las cuestiones económicas y Francia de las cuestiones políticas. La reunificación alemana cambió un tanto esta situación, aumentando el poder económico de Alemania, y se entiende que

⁸⁴ AGLIETTA, M., “Orden monetario y bancos centrales”, en *Cuadernos de economía* 24: pp. 55-87. Tomado de ORLÉAN, André, (Dir.): *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France. Traducción de Carlos Pazmiño; revisión de Alberto Supelano, 1996.

sus intereses tanto a corto como a medio plazo son más importantes que en el pasado. El Parlamento alemán se resiste cada vez más a cargar “con las deudas de los países del sur”, según sus propias expresiones de los medios de comunicación. Es cierto que el euro ha favorecido y mucho a Alemania, pero existe el convencimiento en buena parte de la sociedad alemana que por ejemplo las carreteras, ferrocarriles de alta velocidad, autovías españolas o de otros países se han construido con su dinero. Pero también se opina por otro lado que los coches que circulan en ellos se han construido en Alemania, o que los electrodomésticos instalados con el “boom inmobiliario” en España son alemanes.

Hemos visto un hecho claro en los últimos años como los partidos en Alemania recurren con mayor frecuencia al Tribunal Constitucional, tratando con ello de defender las posiciones de Alemania y de su economía, frente a los planteamientos de su Parlamento. Precisamente el MEDE está siendo ahora debatido por el Tribunal Constitucional, que, de su decisión, puede depender buena parte de las futuras decisiones de la UE y del desarrollo de los planes del Banco Central Europeo para la ayuda a los países con problemas de financiación de su deuda pública.

Es más, los alemanes quieren que su Tribunal Constitucional determine esa constitucionalidad o no de esa figura de ayuda europea, pues hay una cierta desconfianza hacia las posibles derivas por intereses políticos del Parlamento y del Gobierno, constituyendo al Tribunal Constitucional como el garante de su prosperidad, nada comparado con el caso español.

Como antes dijimos la posición del Presidente del Bundesbank viene de lejos. Jacques Delors que fue Presidente de la Comisión Europea decía “No todos los alemanes creen en Dios,

pero todos creen en el Bundesbank”. El pueblo alemán confía en que su actuación lleva beneficios a Alemania y que su presidente de turno goza de una fama y de un respeto casi divino gracias a la lucha incansable que se llevó a cabo hasta 1999 por defender la estabilidad de la moneda germana y combatir la inflación; y a partir de esa fecha, por mantener la estabilidad monetaria del euro y por amparar la ortodoxia en torno a las exigencias de cumplimiento de los criterios de deuda y déficit del resto de los países de la zona euro.

La batalla o lucha interna que se ha trasladado, desde la lucha de los gobiernos, al propio corazón del BCE no es nueva, y ya le ha costado la carrera a dos economistas alemanes: Axel Weber, expresidente del Bundesbank y el más seguro sucesor que era de Jean Claude Trichet, y Jurgen Stark el economista jefe del BCE, oponiéndose ambos a la compra de deuda soberana de Grecia, que consideraban contrarios a las funciones del BCE y consideraban inadmisibles las injerencias políticas, y ambos, altos cargos de la institución, incluso forzando la obligación “sacrosanta”, como ya hemos visto, que las deliberaciones del Consejo de Gobierno no son públicas, sacando a la luz las discrepancias del Bundesbank en los dos últimos Consejos de Gobierno del BCE.

La última resolución del Tribunal Constitucional de febrero de 2014 ha sido todo un balón de oxígeno para el Banco Central Europeo. En dicha resolución el Tribunal Constitucional alemán se inhibió en relación a la demanda de declarar nulo el programa de compra ilimitada de deuda soberana, remitiendo el caso al Tribunal de Justicia de la Unión de la Unión Europea competente en la materia, quién deberá decidir si la intervención ilimitada del banco emisor en los mercados de deuda se ajusta a los Tratados europeos.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional alemán se mostró duro con el programa de compra de bonos, admitiéndose las tesis críticas del Bundesbank, que llevó el asunto al propio Tribunal Constitucional. Lo curioso de este caso, es que además de la inhibición a favor del Tribunal de Justicia de la UE que es el que debe decidir si dicho programa de compra de deuda está dentro de las funciones del Banco Central Europeo, este plan que permitiría la adquisición ilimitada de deuda soberana de los países en crisis bajo estrictas condiciones de rescate, no ha costado ni un euro al BCE porque su mero anuncio rebajo los ataques a la deuda soberana de España e Italia, reduciéndose drásticamente sus primas de riesgo sobre el bono alemán con el simple anuncio del Presidente del Banco Central Europeo.

Sin embargo, el hecho de que no haya constado un euro al BCE, no evitó que una opinión pública importante de Alemania, estuvieran del lado del Presidente del Bundesbank Jens Weidmann, considerando que el BCE vulneró los Tratados europeos que prohíben la financiación directa de los Estados. Por eso esa inhibición es un gran paso para el BCE, ya que el propio TC sostiene que detecta indicios sólidos de que el banco emisor “se inmiscuye en la soberanía de los Estados y se salta la prohibición de prestar dinero a los Estados”.

3.2 Estatutos del SEBC y del BCE, y la regulación en los Tratados.

Como ya hemos indicado con anterioridad, el BCE fue creado el 1 de junio de 1998, y tiene su sede en Frankfurt (Alemania) en virtud de la Decisión adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros el 29 de octubre de 1993. De conformidad con lo establecido en el artículo 282.1 del TFUE, el

“Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión”. Como consecuencia de esta estructura integrada, el mismo artículo, en su apartado 2, establece que el SEBC “estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo” y que el objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de ello, “prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta”.

El euro ha exigido la institución de un único Banco Central: la Comunidad Europea ha sustraído la función monetaria a los bancos centrales de los países miembros (emisión de moneda y política de liquidez); única función hasta ahora depositada en un órgano comunitario. El Banco Central Europeo es independiente y su finalidad es mantener la estabilidad de precios, que en el contexto de la política monetaria incluye la vigilancia de la estabilidad de los intermediarios financieros, y que presenta como novedad la intervención en el sistema de pagos.

El BCE tiene personalidad jurídica propia según los actuales artículos 282.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 9.1 de sus Estatutos⁸⁵. En el artículo 1 de dichos Estatutos,

⁸⁵ El artículo 282.3 del TFUE, establece: *3. El Banco Central Europeo tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia.* Por su parte el artículo 9.1 de los Estatutos dice: *El BCE, que, en virtud del apartado 3 del artículo 282 del Tratado de*

siguiendo literalmente lo establecido en el artículo 282 del TFUE ya citado, se dibuja claramente la configuración del BCE y del SEBC así como el Eurosistema⁸⁶, definido como el conjunto formado por el BCE y los bancos nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro.

Entrando en la cuestión de su naturaleza jurídica está ha sufrido una importante evolución, hacia la institucionalización del BCE. El artículo 107.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea reconocía la personalidad jurídica del BCE, pero no su carácter institucional. Así el sistema institucional de la Unión Económica y Monetaria se regía por los artículos 105 a 113 del TCE y por el Protocolo Adicional nº 18, anexo al TCE “sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo”, es decir, el BCE en origen aparecía como un órgano con una naturaleza jurídica difusa, puesto que, por un lado, era y es un órgano que estaba regulado en el TCE, pero, por otro, no se reconocía como una institución de la CE, en su sentido estricto, al no aparecer entre las instituciones europeas que recogía

Funcionamiento de la Unión Europea, tendrá personalidad jurídica propia, 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.

⁸⁶ El artículo 1 de los Estatutos del y del BCE (DOUE. C-326/230, de 26 de octubre de 2012), establece: “*El Sistema Europeo de Bancos Centrales. De conformidad con el apartado 1 del artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro constituirán el Eurosistema. El SEBC y el BCE ejercerán sus funciones y llevarán a cabo sus actividades de conformidad con lo dispuesto en los Tratados y en el presente Estatuto*”.

el artículo 7 del TCE. Sin embargo, si aparecía en el artículo siguiente el 8, “Con arreglo a los procedimientos previstos en el presente Tratado, se crean un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo que actuarán dentro de los límites de las atribuciones que les confieren el presente Tratado y los Estatutos del SEBC y del BCE anejos.

El legislador no lo incluyó inicialmente entre las instituciones europeas pero, como si tratara de dotarle de importancia y trascendencia europea, quedó regulado en el artículo siguiente, dándole con ello un tratamiento distinguido y relevante, atendiendo como es lógico al objetivo de la Unión Económica y Monetaria. Algunos autores no dieron especial trascendencia a esta cuestión, ya que aunque no formaba parte de las instituciones europeas, si se hallaba regulado por el Derecho originario.

El fracasado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa sí calificaba al BCE como Institución, aunque lo incluyó en el Capítulo II del Título IV, dedicado a “Otras Instituciones y organismos consultivos”, distintas de las Instituciones principales.

Desde la reforma introducida por el Tratado de Lisboa, el BCE ha sido incluido entre las Instituciones de la UE (artículo 13 del Tratado de la Unión Europea⁸⁷). Por su parte, el apartado 3 del

⁸⁷ El artículo 13.1 del TUE establece: *La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.*

Las instituciones de la Unión son: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea (denominada en lo sucesivo

mismo artículo se remite al Tratado de Funcionamiento de la UE para lo relativo a la regulación pormenorizada de esta institución⁸⁸.

Las disposiciones principales figuran en los artículos 3, apartado 1, letra c), 119, 123, 127 a 134, 138 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); en el Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE); en el Protocolo (n.º 15) sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁸⁹; en el Protocolo (n.º 16) sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; anexos al TUE y al TFUE; en el 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 en el 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).

Por lo tanto, no solo el BCE es ya una Institución de la UE, sino que su estatuto jurídico forma parte del Derecho originario, lo que

«Comisión»), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

⁸⁸ 3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸⁹ Que sufrirá la consecuente modificación como consecuencia del proceso de salida del Reino Unido de la UE.

le da por una parte una gran estabilidad normativa, pero, por otra, la dota de una rigidez derivado de los estrictos y exigentes requisitos para su modificación, al tener que modificar Tratados y con ello la necesidad de contar con la aprobación de cada Estado miembro⁹⁰. Por ese motivo, el artículo 129.3 del TFUE (recogido también en el antiguo 107.5 del TCE) y 40 de los Estatutos establecen un procedimiento de revisión mediante el procedimiento legislativo ordinario, para cuestiones más técnicas de los Estatutos, en concreto para modificar “los artículos 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1 a) y 36 de los Estatutos del SEBC y del BCE podrán ser modificados por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario”. Dicha reforma se pronunciará bien sobre la base de una recomendación del BCE y previa consulta a la Comisión, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al BCE.

Por lo tanto, los bancos centrales nacionales desarrollan por una parte las funciones que le corresponde según la legislación interna del país al que pertenecen, fundamentalmente la de supervisor bancario, y las que le son asignadas en el seno del SEBC conforme a los establecido en los Tratados y en los Estatutos.

⁹⁰ SARMIENTO ACOSTA, M. J.: “La potestad normativa del Banco Central Europeo y del Banco de España: una transformación del tradicional sistema de fuentes”, *Noticias de la UE*, 2003, pp. 57-66.

3.3 *Personalidad jurídica y principios de actuación del Banco Central Europeo*⁹¹

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

⁹¹ Este subepígrafe 3.3. y los correspondientes apartados que lo integran reproducen el artículo del autor de la tesis “El principio de independencia en la estructura del Banco Central Europeo/The principle of independence in the structure of the European Central Bank”, publicado en Revista Universitaria Europea, num. 39 (2018), pp. 133-154. Accesible en: <http://www.revistarue.eu/RUE/112018.pdf>, última consulta 05/08/2018.

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.

3.3.1 La incorporación del principio de independencia a los Tratados y al Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE.

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 Europeo⁹². 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”⁹³.

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

⁹² NAUDIN, F.: *The European Central Bank. A Bank for the 21st Century*. Kogan Page Ltd: 2001, pp. 103-104 y 185-186.

⁹³ GONZÁLEZ IBÁN, R y AHIJADO QUINTILLÁN, M.: *El Banco Central Europeo y la política monetaria común: El banco que gobernará Europa*. Madrid, Ediciones Pirámide: 45, 1999.

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”⁹⁴, 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 europeo⁹⁵.

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

⁹⁴ RODRÍGUEZ ORTÍZ, F.: “Las crisis trastocan el inmovilismo y ortodoxia del Banco Central Europeo”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 54/ 2016, pp. 155-178.

⁹⁵ DUTZLER, B.: *The European System of Central Banks: An autonomous Actor?* Springer Wien, New York, 2003, pp. 88-89.

integridad financiera del BCE⁹⁶ son otros elementos coadyuvantes que deben tenerse en cuenta al analizar esta institución en su conjunto.

3.3.1.1 **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

⁹⁶ SCHELLER, H. P. K.: *European Central Bank. History, role and functions*, ECB, Frankfurt, ediciones 2004 y 2007, pág. 133.

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”⁹⁷.

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”⁹⁸. 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

⁹⁷ FERNÁNDEZ DE LIS, S. y SALAVERRÍA, J.: “Independencia y federalismo”, ob. cit., p. 111.

⁹⁸ ALESINA, A.: “La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales”, ob. cit. p. 112.

y la inflación, con una sola herramienta”⁹⁹. 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”¹⁰⁰. 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,

⁹⁹ CASTAÑO MARTÍNEZ, M.S. y CARRASCO MONTEAGUDO I.: “Bancos Centrales, independencia, transparencia, credibilidad y el comportamiento de los agentes”, en *Clm.economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* nº 14, 2009, pp.205-231.

¹⁰⁰ AGLIETTA, M.: “Orden monetario y bancos centrales”, ob. cit. p.114

cuando no en otros casos injustificadas en cambio para otras economías más potentes.

3.3.1.2 Aspectos de la independencia del BCE.

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”¹⁰¹.

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 porque 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.

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

¹⁰¹ CORONEL DE PALMA, L.: “El Banco Central Europeo”, en *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación*, n° 29, 1999, pp. 403-427.

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 única¹⁰².

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 el escaso control que existe por parte del Parlamento Europeo sobre las decisiones del BCE, como ha señalado C. Elías Méndez¹⁰³. Propone esta autora que, “unos cambios mínimos podrían mejorar el grado de legitimidad democrática sin menoscabo de la independencia del BCE” y señala como posibles¹⁰⁴ “una participación más decisiva de la Eurocamara en la adopción de la legislación complementaria (el

¹⁰² MILLARUELO, A. y DEL RIO, A.: “Las medidas de política monetaria no convencionales del BCE a lo largo de la crisis”, *Boletín Económico*, Banco de España, Vol. enero 2013, p. 89.

¹⁰³ ELÍAS MÉNDEZ, C.: “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 Sánchez, M. Guillén López, E. Sánchez Barrilao, J. F.: *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, 2015.

¹⁰⁴ MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecno, 2010, p.305.

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”¹⁰⁵. 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 jurisdiccional¹⁰⁶ que viene detallado en los artículos 35 y 36 del Protocolo sobre el Sistema Europeo de Banco Centrales y del Banco Central Europeo¹⁰⁷. El artículo 35.1 establece que los “actos

¹⁰⁵ ELIAS MÉNDEZ, C.: “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. 112.

¹⁰⁶ Un análisis sobre el enjuiciamiento constitucional de la independencia del BCE en: AZPITARTE SANCHEZ, M.: “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), 2014, 330-331 y notas a pie 34 y 35.

¹⁰⁷ 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

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”.

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

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.

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.

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 primario¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Sobre la *Sentencia Gauweiler del TJUE*, de 16 de junio de 2015, que

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

tiene por objeto la petición de decisión prejudicial planteada por el *Bundesverfassungsgericht*, ver: ELÍAS MÉNDEZ, C.: “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, 2017, pp. 73-95.

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 independencia¹⁰⁹.

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

¹⁰⁹ 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.

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, pignorararse o embargarse.

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.

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).

3.3.1.3 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 permanente¹¹⁰.

¹¹⁰ 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.

El hecho de que el BCE se configure –afirma Fabio Merusi¹¹¹, “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”¹¹².

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”¹¹³. 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

¹¹¹ MERUSI, F.: “El Banco Central Europeo”, en *Ars Iuris*, 43, 2010, pp. 157-166.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ GORMLEY, L. W. y DE HAAN, J.: “The democratic deficit of the European Central Bank”, en *European Law Review*, vol. 21, Sweet & Maxwell, 1996, pp. 95-112.

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”¹¹⁴.

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 públicos¹¹⁵, pero no es imprescindible que las relaciones

¹¹⁴ GÓMEZ MENCHÓN, Y.: “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, 2003, pp. 3-37.

¹¹⁵ MARTÍNEZ DALMAU, R.: *La independencia del Banco Central Europeo*, Tirant lo Blanch, p. 262. Este autor, además, cuestiona la tesis más extendida de que la política monetaria deba tener como primer objetivo la

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, credibilidad¹¹⁶ y responsabilidad¹¹⁷ pueden coadyuvar a un mejor vínculo entre las instituciones independientes y el resto de los poderes públicos¹¹⁸. 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 instituciones¹¹⁹, pero termina

estabilidad de los precios: 315, 2005. De este mismo autor puede también consultarse: *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales*, Tirant lo Blanch, 2005.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ MORATA, F.: *La Unión Europea. Procesos autores y políticas*, Ariel Barcelona, 1998.

¹¹⁸ HAAN, J. DE, EIJFFINGER, S.C.W, WALLER, S.: *The European Central Bank. Credibility, transparency and centralization*. CESifo Book Series, 2005.

¹¹⁹ BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: “La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio

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 BCE¹²⁰. 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”¹²¹ 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 aquélla que tradicionalmente han ocupado los bancos centrales

interinstitucional. El federalismo horizontal en el manejo de la moneda”: ob.cit. 105, pp. 267-298.

¹²⁰ TAJADURA TEJADA, J.: “El Banco Central Europeo: 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, 1999, pp. 91-104.

¹²¹ AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: “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. 134.

nacionales en el ámbito estatal y que, simultáneamente, se convierte en el principal valedor de su independencia. “El BCE – entiende Gómez Menchón - 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”¹²². 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. Betancor¹²³ 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.....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

¹²² GÓMEZ MENCHÓN, Y.: “La independencia del BCE: ¿un peligro para el orden institucional comunitario?”, ob. cit. 145.

¹²³ BETANCOR RODRÍGUEZ, A. “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. 105, pp. 267-298.

están interesados en su conservación frente a las fuerzas centrífugas”. 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 modelo¹²⁴.

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”¹²⁵, 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.

3.3.2 Principio de Transparencia.

El principio de transparencia resulta esencial para una institución como el BCE. Para cumplir con este principio, el BCE facilita al público y a los mercados toda la información relevante sobre su estrategia, evaluación y decisiones de política monetaria, así como sobre sus procedimientos de una forma abierta, clara y oportuna. La transparencia contribuye a una mejor comprensión por parte del público de la política monetaria del BCE dotándola de

¹²⁴ AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: “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. 134.

¹²⁵ HOWELLS, P.: “Bancos Centrales Independientes: algunos problemas teóricos y empíricos”, en *Cm.economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* 14, 2009, pp. 177-204.

mayor credibilidad y eficacia. La transparencia lleva consigo que el BCE explique qué interpretación hace de su mandato y exponga con claridad sus objetivos de política monetaria.

El BCE fomenta la credibilidad expresando con claridad todo lo referente a su mandato y a la forma en que desempeña sus funciones. Cuando se considera que el BCE es capaz de cumplir el mandato relativo a la política monetaria y está dispuesto a llevarlo a cabo, las expectativas sobre los precios disponen de un buen anclaje. El artículo 15 de los Estatutos y 284.3 del TFUE establece que el BCE elaborará y “publicará”, de ahí la transparencia, informes sobre las actividades del SEBC con una periodicidad al menos trimestral, e igualmente se publicará cada semana un estado financiero consolidado del SEBC. Igualmente el BCE presentará cada año al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo de Europa, un informe sobre las actividades del SEBC y la política monetaria del año anterior y del año en curso. Este control en forma de informe es perfectamente compatible con el principio de independencia que antes referimos.

El artículo 26.2 establece también la obligatoriedad de la publicación de un informe anual sobre las cuentas del BCE. Se establece asimismo la publicación semanal de un estado financiero consolidado del SEBC (artículo 15.2 Estatutos). Los informes y estados mencionados en el artículo 15 se pondrán gratuitamente a disposición de los interesados (artículo 15.4 de los Estatutos), potenciándose así la transparencia del sistema.

El Presidente del BCE presenta su informe anual ante el Parlamento Europeo y el Consejo, que puede preceder a un debate general sobre el mismo, e igualmente el Presidente del BCE y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento

Europeo o por iniciativa propia, pueden comparecer ante las comisiones competentes del Parlamento Europeo (art. 284.3 TFUE). En estos debates los miembros del Comité Ejecutivo deberán explicar los motivos de sus decisiones y podrán llevarse en primera persona la opinión de los representantes presentes en el Parlamento Europeo.

La comunicación periódica de la evaluación de los bancos centrales acerca de la situación económica resulta especialmente útil. La transparencia genera autodisciplina pues garantiza que las decisiones y explicaciones sobre dicha política sean coherentes en el transcurso del tiempo.

El BCE anuncia públicamente su estrategia de política monetaria e informa sobre su valoración periódica de la evolución económica, lo cual contribuye a que en los mercados se entienda el patrón de respuesta sistemática de la política monetaria a la evolución y las perturbaciones. Esto hace que en los mercados resulte más fácil predecir en el medio plazo las medidas de política que se adopten. De este modo, las expectativas del mercado pueden formarse con mayor eficiencia y precisión. El que los agentes económicos puedan anticipar a grandes rasgos las respuestas de la política monetaria permite una rápida incorporación a las variables financieras de cualquier cambio que se produzca en la misma. Esto a su vez puede acortar el proceso por el que la política monetaria se transmite a las decisiones de consumo e inversión, así como acelerar los ajustes económicos necesarios y reforzar la efectividad de la misma.

Existe sin embargo una parte de la doctrina que piensa que a parte de estos mecanismos de control, en los Tratados se echa de menos una participación más decisiva del Parlamento Europeo en

la adopción de la legislación complementaria (artículo 129.4 TFUE) y no una simple consulta como ahora, o en el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo (art. 283.2 TFUE) cuyo papel ahora es consultivo. Estas reformas podrían redundar en un incremento de la legitimidad democrática del entramado orgánico creado en el proceso de integración monetaria, sin cuestionarse por ello la independencia del BCE en el desarrollo de sus funciones¹²⁶.

Al respecto se reproduce textualmente la respuesta del primer Presidente del BCE, Win Duisenberg, a una petición del Parlamento acerca de la publicación de la minuta o acta de cada una de las reuniones, indicando las decisiones adoptados y sus motivos: “Considero que el BCE y el SEBC deben de seguir una política abierta y transparente, pero también considero que sería contraproducente publicar la rendición de cuentas demasiado rápidamente. Se podría hacer pasado un tiempo suficientemente, entre 10 y 16 años, cuando todos los gobernadores de los bancos centrales que hayan tomado parte en las decisiones hayan abandonado sus funciones. Con ello se trata de evitar que presiones intempestivas pesen sobre los miembros de los máximos órganos rectores del BCE y reducir el riesgo de especulación en los mercados...”¹²⁷.

3.3.3 Principios de jerarquía y descentralización.

Según el principio de jerarquía, el BCE ocupa la cúspide de la estructura BCE-BCNs, ya que la actuación de los bancos centrales nacionales debe ajustarse a las orientaciones e

¹²⁶ GORMLEY, L. W. y DE HAAN, J: "The democratic deficit of the European Central Bank", ob. cit. p. 145.

¹²⁷ GONZÁLEZ IBÁN Roberto y AHIJADO QUINTILLÁN Manuel: *El Banco Central Europeo y la política monetaria común: El banco que gobernará Europa*", ob. cit. p. 126.

instrucciones del BCE (art. 14.3 de los Estatutos). El principio de jerarquía permite, pues, que el BCE ocupe la cúspide del Eurosistema y los Bancos Centrales Nacionales sigan sus instrucciones pudiendo el BCE demandar a los bancos nacionales cuando incumplan las normas de la Unión Monetaria. Estas reclamaciones judiciales se dirigen directamente al banco central afectado, pero no contra el estado miembro, lo que debe ser interpretado como una fortaleza de la jerarquía y la independencia del sistema.

En consecuencia, rige la jerarquía en detrimento de la autonomía, en la medida en la que los bancos centrales nacionales (y, por tanto, el Banco de España), son agentes que ejecutan la política monetaria elaborada por el BCE.

Otro principio es el de la descentralización. Significa que el BCE recurrirá a los bancos centrales para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC, es decir, la ejecución por parte de los bancos centrales nacionales de las medidas de política monetaria decididas por el BCE. La descentralización no puede poner en peligro el carácter unitario de la política monetaria, con el límite de la salvaguarda de las competencias de los órganos del BCE que sin duda garantizan la uniformidad de la política monetaria de la Unión. El artículo 12.1 de los Estatutos establece que “el BCE recurrirá a los bancos centrales nacionales para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC”, y “el Comité Ejecutivo pondrá en práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. Al hacerlo impartirá las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales”.

En conclusión, la UE optó por un modelo del Banco Central ajeno y no condicionado por la coyuntura política de cada momento, siguiendo e incluso agravando en algunos aspectos el modelo del Bundesbank alemán, mandando con ello un mensaje a los mercados financieros inequívoco que su actuación se regiría desde la independencia, por criterios estrictamente económicos al margen de influencias políticas que pudieran perturbar su objetivo primordial de mantener la estabilidad de los precios, entre otras.

Este modelo del BCE tiene la indudable peculiaridad que como institución europea con rango constitucional, no actúa en un Estado-nación con soberanía plena y con legitimidad democrática directa, sino en el seno de la UE con soberanías compartidas y sin un gobierno económico propio. De ahí, las peticiones de avances en la culminación de la Unión Monetaria hacia una verdadera unión fiscal, y donde se logre plenamente la Unión Bancaria, proceso respecto al cual al BCE incluso se le ha otorgado una función de supervisión financiera, añadidas a las funciones que tenía hasta este momento.

3.4 Órganos del SEBC y del BCE.

Ya hemos dicho que el SEBC está compuesto por el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros, incluidos los bancos centrales de los Estados miembros no participantes o “sometidos a una excepción”. Como también sabemos, el SEBCE carece de personalidad jurídica propia, siendo los órganos del BCE al mismo tiempo órganos del SEBC.

Los órganos rectores del BCE son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo según el artículo 129 del TFUE (antiguo 107 TCE), cuando dice que el SEBC será dirigido por los órganos

rectores del BCE que son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. Pasamos a continuación a analizar cada uno de ellos.

3.4.1 El Consejo de Gobierno.

Debemos de tener en cuenta que este órgano constituye el supremo órgano de gobierno del BCE y máximo responsable de la política monetaria¹²⁸.

3.4.1.1 Composición y funciones.

Conforme al artículo 283 (antiguo artículo 112 del TCE) el Consejo de Gobierno está formado por los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembro cuya moneda sea el euro.

Según el artículo 10.5 de los Estatutos el Consejo de Gobierno se reunirá al menos diez veces al año, y sus reuniones tendrán un carácter confidencial, aunque el Consejo de Gobierno en base a uno de los principios inspiradores del BCE, podrá decidir hacer públicos los resultados de sus deliberaciones.

Es sin duda el órgano más importante del BCE, ya que según el artículo 12.1 de los Estatutos, el Consejo de Gobierno adoptará las “orientaciones y decisiones” necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC, y en concreto, el Consejo de Gobierno “formulará la política monetaria de la Unión, incluidas, en su caso, las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el

¹²⁸ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: “El sistema jurídico institucional de la UEM”, en *Materias de Derecho Comunitario*, 2013, <http://www.iustel.com>. última consulta 05/08/2018.

suministro de reservas en el SEBC, y establecerá las orientaciones necesarias para su cumplimiento.

El Consejo de Gobierno igualmente adoptará el reglamento interno que determinará la organización interna del BCE y de sus órganos rectores (Decisión del Banco Central Europeo de 19 de febrero de 2004, por el que se adopta el Reglamento interno del Banco Central Europeo), podrá emprender acciones en nombre del BCE ante el TJUE (artículo 35.5 de los Estatutos), tomar las principales decisiones de naturaleza financiera previstas en el Capítulo VI de los Estatutos o realizar las recomendaciones del BCE previstas en el procedimiento de revisión simplificado de estos mismos Estatutos y que ya vimos anteriormente (artículo 40 de los Estatutos).

El Consejo de Gobierno ejercerá igualmente las funciones consultivas previstas en el artículo 4 de los Estatutos, cuando el BCE sea consultado sobre cualquier propuesta de acto de la Unión comprendido en el ámbito de sus competencias, o por las autoridades nacionales, acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencia, pero dentro de los límites y con las condiciones que disponga el Consejo. En estos casos quién responde a esas consultas es el Consejo de Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 127.4 del TFUE. E igualmente el BCE, a través del Consejo de Gobierno podrá presentar dictámenes a las instituciones, órganos u organismos de la Unión o a las autoridades nacionales, acerca de las materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias.

También le corresponde adoptar las decisiones en torno a la cooperación internacional (artículo 6 de los Estatutos) y en concreto, en relación con las funciones encomendadas al SEBC, el

BCE decidirá cómo estará representado el SEBC en el ámbito de la cooperación internacional, y el BCE y los bancos centrales nacionales siempre podrán participar en las instituciones monetarias internacionales. Como salvedad, hay que decir, que estas facultades son sin perjuicio de lo que establece el artículo 138 del TFUE, donde se dice que para garantizar la posición del euro en el sistema monetario internacional, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se determinen las posiciones comunes sobre las cuestiones que revistan especial interés para la unión económica y monetaria en las instituciones y conferencias financieras internacionales competentes, pronunciándose el Consejo previa consulta el Banco Central Europeo. E igualmente, podrá adoptar el Consejo, a propuesta de la Comisión, las medidas adecuadas para contar con una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales, también previa consulta al Banco Central Europeo, es decir, al Consejo de Gobierno del BCE¹²⁹.

3.4.1.2 Sistema de votación.

El procedimiento de votación en el seno del Consejo de Gobierno es complejo y varía en función del asunto que se esté debatiendo y votando. La regla general es la “mayoría simple”, donde cada miembro dispone de un voto, salvo el Presidente que dispone de voto de calidad en caso de empate (artículo 10.2 de los Estatutos). Como analiza Helge Berger¹³⁰ el grado de representación que tienen los países de la zona euro en el Consejo de Gobierno dista mucho de lo que representan cada una de dichas

¹²⁹ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “*Instituciones de Derecho Comunitario*”, en Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp.147-156.

¹³⁰ BERGER H.: “*Optimal central bank design: Benchmarks for the ECB*”, CESinfo Working n° 1697, 2006.

economía, es decir, la regla de un voto por país, implica que todos los banqueros centrales nacionales tengan un voto, no importando si el Banco Central al cual representan procede de un economía grande o pequeña. Mientras Alemania tiene un 5,26% de la representación en el Consejo de Gobierno, contribuye con un 30% al Producto Interior Bruto de la zona euro; así, mientras las cinco economías más grandes de la zona euro, Alemania, Francia, Italia, España y Holanda, representan más del 80% del PIB de dicha zona, sólo están representados en el Consejo de Gobierno con cerca del 26%.

Una de las preguntas más frecuentes es el mandato de los representantes de los gobernadores de los bancos centrales nacionales, es decir, si representan a éstos y como consecuencia última a sus gobiernos o no. Según Orriols¹³¹ “la visión que se ha impuesto es que los banqueros centrales actúan a título personal”. Los estatutos de los bancos centrales nacionales difieren en relación a quien representan sus banqueros nacionales (Bacaria 2003)¹³², esto es, si representan a sus Bancos centrales nacionales o al BCE, en lo que sí coinciden los estatutos es que sus banqueros nacionales deben contribuir al objetivo de estabilidad de precios de la zona euro. De esta forma, no está del todo claro si efectivamente los banqueros nacionales no representan a sus bancos, y por lo tanto, sí deben tomar decisiones teniendo en cuenta, aunque sea parcialmente, su economía nacional.

¹³¹ ORRIOLS i SALLÉS, M.A.:” Banco Central y el Sistema Europeo de Bancos Centrales”, ob. cit. 73.

¹³² BACARIA COLOM, J.: “Preferencias de los banqueros o mandato institucional en la consecución del objetivo de estabilidad de precios en la zona euro: Un análisis del mecanismo de toma de decisiones”, Instituto de Estudios de la Integración Europea, ITAM, Documento de Trabajo nº 5, 2003.

Los Estatutos del BCE disponen que, desde el momento en que el número de miembros del Consejo de Gobierno excede de veintiuno, cada miembro del Comité Ejecutivo dispondrá de un voto, y el número de gobernadores con derecho de voto será de quince. El derecho de voto entonces se asignará y rotará con arreglo a un sistema complejo. Desde el momento en que el número de gobernadores exceda de quince y hasta que llegue a veintidós, los gobernadores se distribuirán en dos grupos de acuerdo con el tamaño de la participación del Estado miembro correspondiente a su banco central nacional en el producto interior bruto total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones financieras monetarias de los Estados miembros cuya moneda es el euro. Se asignará a las participaciones en el producto interior bruto total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones formado por cinco gobernadores y el segundo grupo estará formado por los demás gobernadores. La frecuencia del derecho de voto de los gobernadores del primer grupo no será inferior a la frecuencia del derecho de voto de los gobernadores del segundo grupo, sin perjuicio de lo cual, el primer grupo dispondrá de cuatro votos y el segundo de once.

A partir del 1 de enero de 2008, quince Estados miembros de la Comunidad Europea han adoptado el euro. Se alcanza así el punto crítico de número de votos en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Puesto que, en el Consejo de Gobierno, los votos de quince gobernadores de los bancos centrales nacionales, más los seis del Comité Ejecutivo, alcanzan la cifra de 21 votos, a partir del momento en que se produzca la incorporación de nuevos Estados a la eurozona, entrará en vigor la reforma del mecanismo de voto adoptada en virtud del Tratado de Niza.

Así el Tratado de Niza no modificó la composición del Consejo del Gobierno del BCE, pero introduce la posibilidad de modificar las normas relativas a la toma de decisiones por mayoría simple referidas en el artículo 10 de los Estatutos del BCE, y la esencia de la modificación consiste en que con el fin de evitar una disminución de eficacia en las decisiones del BCE por el aumento de número de países de la Eurozona, cuando esto se produzca, el número de gobernadores con derecho a voto habrá de ser inferior al número total de gobernadores en el Consejo de Gobierno, resultando que el número de gobernadores de los bancos centrales nacionales con derecho a voto no excederá de 15, siendo 21 el número total de votos del Consejo de Gobierno¹³³

Desde el momento en que su número llegue a veintidós (art. 10.2 de los Estatutos BCE), los gobernadores se distribuirán en tres grupos de acuerdo con la clasificación basada en los anteriores criterios. El primer grupo estará formado por cinco gobernadores y dispondrá de cuatro votos. El segundo grupo comprenderá la mitad del número total de gobernadores, redondeándose las fracciones al número entero siguiente, y dispondrá de ocho votos. Y el tercer grupo estará formado por los gobernadores restantes y dispondrá de tres votos. En cada grupo, los gobernadores tendrán el derecho de voto por igual plazo.

A los efectos del cálculo de las participaciones en el producto interior bruto total a precio de mercado y el balance

¹³³ Decisión del Consejo de 21 de marzo de 2003: Artículo 1: El apartado 2 de su artículo 10 se sustituye por el siguiente: “Cada miembro del Consejo de Gobierno dispondrá de un voto. Desde el momento en que el número de miembros del Consejo de Gobierno exceda de 21, cada miembro del Comité Ejecutivo dispondrá de un voto, y el número de gobernadores con derecho a voto será de 15”.

agregado total de las instituciones financieras monetarias, se calcula conforme al sistema estadístico vigente de la Unión en el momento del cálculo, es decir, estadísticas y datos propios de la Unión Europea. Siempre que el producto interior bruto total a precio de mercado o siempre que aumente el número de gobernadores, se revisará el tamaño o la composición con arreglo a lo ya expuesto.

La aplicación de dicho sistema de rotación se adoptará por mayoría de dos tercios de todos sus miembros, tengan o no el derecho de voto, y de conformidad con el sexto guion del artículo 10.2 permite que el Consejo de Gobierno aplaze el sistema de rotación del voto entre los gobernadores hasta que el número de éstos no exceda de dieciocho, lo cual se ha realizado mediante Decisión BCE/2008/29 de 18 de diciembre de 2008.

Según Saucedo Acosta¹³⁴, la ampliación de la zona euro exigió establecer cambios en las votaciones debido al número elevado de gobernadores de bancos nacionales en relación con otros bancos centrales o la Reserva Federal de Estados Unidos, pero sobre todo, para evitar los efectos sobre la independencia, para garantizar la consecución del objetivo de la estabilidad de precios, poniendo límite al número de banqueros centrales con derecho a voto en el Consejo General, pero además, se les dio mayor frecuencia de voto a los gobernadores centrales que provienen de los países con las economías más grandes, reduciendo la sobre-representación que ha habido en el BCE desde su creación.

¹³⁴ SAUCEDO ACOSTA, D. J.: “Factores que explican el consenso en la toma de decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo”, VII Jornadas de Economía Política, Valencia, 2007, p. 40.

A partir de la adhesión de Lituania a la zona euro el 1 de enero de 2015, se activó un cambio en el sistema de votación del Consejo de Gobierno del BCE. Supone la entrada en funcionamiento del sistema de rotación en sus votaciones. La adopción del sistema de rotación ya estaba previsto en los estatutos del SEBC y del BCE a partir del momento en que el número de países de la zona del euro excediera de 15 países, pero en diciembre de 2008, como ya hemos apuntado antes, el Consejo de Gobierno del BCE aplazó la decisión hasta que el número de gobernadores excediera de 18.

Los gobernadores se inscriben en grupos, dependiendo del peso respectivo de sus países en la economía y en el sector financiero como ya comentamos. El primero estará compuesto por los gobernadores de los cinco países con más peso en la zona euro, que tendrán cuatro votos (Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos); y el segundo por los gobernadores de los países restantes que compartirán once votos. Los seis miembros del Comité Ejecutivo mantienen su derecho de voto, con lo que el número total de votos será de 21, y los gobernadores rotarán mensualmente en el ejercicio de derecho de voto.

Si en el futuro el número de países de la zona euro llegase a 22, la rotación se articulará en tres grupos de países, el primero compuesto por los gobernadores de los cinco países de las principales economías de la zona euro (Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos), manteniendo el mismo número de votos que en el sistema que entró en vigor el 1 de enero de 2015.¹³⁵

¹³⁵ <https://www.bde.es/GAP/notabe010714> y http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.3.11.html, últimas consultas 05/08/2018.

En las votaciones del Consejo de Gobierno se requiere un quórum mínimo de dos tercios de sus miembros con derecho a voto, y si no se alcanzase, el presidente podrá convocar una reunión extraordinaria en la que puedan adoptar decisiones con independencia del quórum establecido.

Para determinadas decisiones financieras en concreto las contenidas en los artículos 28, 29, 30, 32 y 33 que se refieren al aumento de capital del BCE, la clave para la suscripción de capital, la transferencia de activos exteriores de reserva al BCE, asignación de ingresos monetarios a los bancos centrales nacionales y asignación de beneficios y pérdidas netos del BCE; no es aplicable el sistema mayoría simple sin más, sino que se establece un voto ponderado, en el que el valor de los votos de los distintos miembros del Consejo de Gobierno depende de la participación de cada banco central nacional en el capital suscrito del BCE.

Los miembros del Comité Ejecutivo no tienen derecho de voto en este sistema, en el que se establecen dos posibilidades: la mayoría simple, pero con voto ponderado; y una mayoría cualificada para la que se requieren un número de votos favorables que representen al menos dos tercios del capital suscrito y representen al menos la mitad de los accionistas (artículo 10.3 de los Estatutos). En caso de que un gobernador no pueda asistir a la votación, podrá designar un sustituto que emita su voto ponderado.

Por último, los Estatutos establecen algunos supuestos en los que la decisión debe adoptarse por mayoría de dos tercios del Consejo de Gobierno, en concreto, el artículo 20 en relación con el uso y la aplicación de otros métodos operativos de control monetario; y un caso en el que se precisa unanimidad de los mismos, que es la que tiene que ver con las modificaciones de los

Estatutos y de legislación complementaria, donde el artículo 40.3 establece que para las recomendaciones que haga el BCE con arreglo a ese artículo, referido a las propuestas de modificación de Estatutos, requerirán una decisión unánime del Consejo de Gobierno.

Un asunto importante es la ausencia de publicidad de las decisiones del Consejo de Gobierno en la mayoría de los casos. La decisión de no publicar esas minutas parece explicarse a darle solidez al tener pocos años de vida, pero evidentemente resta a la transparencia. La Reserva Federal (FED) de Estados Unidos publica las minutas de las reuniones que se realizan en el Comité Federal de Mercado Abierto (FMOC), por eso, ha sido posible analizar y realizar estudios acerca de los factores que influyen en la Tasa de disidencia.

Sin embargo, en el BCE se ha aplicado la política de no publicación de minutas, por lo que es difícil saber si existe acuerdo o disidencia y sus factores. Su no publicación, sin embargo, no impide concluir, por otros datos conocidos, que la mayoría de las veces existe consenso en las reuniones del BCE. Roselfsema¹³⁶ señala que “según observadores de dichas reuniones, sólo en raras ocasiones se vota, y que cuando existe una discrepancia entre miembros del Consejo de Gobierno, se cita a reuniones previas en Frankfurt, de tal forma, que en la reunión donde se toman decisiones existe un consenso entre los miembros del Consejo”.

¹³⁶ ROSELFSEMA, H.: “Why are federal central banks more activist?”, *Discussion Paper Series* nº 06-06, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Utrecht School of Economics, 2006.

3.4.1.3 El Reglamento Interno del Consejo de Gobierno.

El Reglamento interno del Banco Central Europeo fue aprobado por Decisión (2004/257/CE) del Banco Central Europeo de 19 de febrero de 2004, modificado mediante Decisión BCE/2009/5 de 19 de marzo de 2009, y mediante Decisión del BCE/2008/29 de 18 de diciembre de 2008 por el que se aplaza la introducción del sistema de rotación en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Este Reglamento interno de 2004, con sus modificaciones, sustituye al Reglamento interno primero del BCE en su versión modificada de 22 de abril de 1999, modificado a su vez por Decisión BCE/1999/6, de 7 de octubre de 1999, actualmente ya derogado.

El Reglamento interno del Banco Central Europeo complementa el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. Regula fundamentalmente las funciones del Consejo de Gobierno, procedimiento y forma de votación, ya que tanto el Comité Ejecutivo como el Consejo General tienen sus propios Reglamentos internos que luego veremos.

Las convocatorias del Consejo de Gobierno serán convocadas por su Presidente con arreglo al calendario que en su momento se fije, cuando él con base a las circunstancias lo decida, y en todo caso, si así lo solicitan al menos tres de sus miembros, pudiendo celebrarse mediante teleconferencia salvo que al menos tres gobernadores se opongan.

La asistencia a las reuniones del Consejo de Gobierno, salvo que se disponga lo contrario, estará limitada a sus miembros, al Presidente del Consejo de la Unión Europea y a un miembro de la

Comisión Europea, incluso con carácter excepcional se podrá invitar a personas a las reuniones cuando por los asuntos a tratar se considere oportuno. Normalmente cada gobernador podrá asistir acompañado de otra persona. Si un gobernador no puede asistir a una reunión, podrá nombrar por escrito a un sustituto. El presidente nombrará como secretario a un empleado del BCE, que asistirá al Comité Ejecutivo en la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno y redactará sus actas.

En cuanto al sistema de rotación que establece el artículo 10.2 de los Estatutos, se desarrolla en el artículo 3 bis de este Reglamento interno del BCE introducido por Decisión del 2009. Los gobernadores se distribuirán en grupos conforme establece el artículo 10 de los Estatutos. Los gobernadores se ordenarán en cada grupo, siguiendo la convención adoptada en la UE, con arreglo a la lista de sus bancos centrales nacionales, que sigue el orden alfabético de los nombres de los Estados miembros en las lenguas nacionales; la rotación del derecho de voto en cada grupo seguirá este orden; y la rotación empezará en un puesto aleatorio de la lista.

El derecho de voto dentro de cada grupo rotará cada mes, empezando el primer día del primer mes de aplicación del sistema de rotación. En el primer grupo, el número de derechos de voto que rotarán en cada período de un mes será de uno. En el segundo y tercer grupos, el número de derechos de voto que rotarán en cada período de un mes será igual a la diferencia entre el número de gobernadores asignados al grupo y el número de derechos de voto a él asignados, menos dos. Desde el momento en que el número de gobernadores sea de 22, la rotación en el tercer grupo empezará en un puesto aleatorio de la lista. El Consejo de Gobierno podrá decidir cambiar el orden de rotación en el segundo y tercer grupos para evitar que ciertos gobernadores siempre se encuentren sin

derecho a voto en las mismas épocas del año. El BCE en base al principio de transparencia y publicidad, deberá publicar con antelación en su web la lista de los miembros del Consejo de Gobierno con derecho a voto.

Conforme a la Decisión del Banco Central Europeo de 18 de diciembre de 2008, la introducción del sistema de rotación establecido en el artículo 2 de los Estatutos del BCE se aplazó hasta que el número de gobernadores en el Consejo de Gobierno llegara al de 18.

En cuanto a las votaciones (artículo 4 del Reglamento) del Consejo de Gobierno se requiere un quórum de dos tercios de sus miembros con derecho a voto. A falta de quórum, el Presidente podrá convocar una reunión extraordinaria para tomar decisiones sin necesidad de quórum. Si un miembro del Consejo de Gobierno no puede votar durante un período prologado, es decir más de un mes, podrá nombrar a un sustituto como miembro del Consejo de Gobierno. De conformidad con el artículo 10.3 de los Estatutos, si un gobernador no puede votar una decisión que se deba adoptar con arreglo a los artículos 28, 29, 30, 32, 33 y 51, cuyos contenidos ya vimos anteriormente, su sustituto podrá emitir su voto ponderado.

El Presidente podrá someter un asunto a votación secreta si lo solicitan al menos tres miembros del Consejo de Gobierno. Si algún miembro del Consejo de Gobierno está personalmente interesado en una decisión que se deba tomar de conformidad con los artículos 11.1, 11. 3 y 11.4 referidos a condiciones de empleo, incumplimiento de los requisitos o falta grave de los miembros del Comité Ejecutivo y dedicación exclusiva de sus miembros, la votación será secreta, y en este caso, los miembros del Consejo de Gobierno interesados no participarán en la votación.

Las decisiones podrán tomarse asimismo por procedimiento escrito, salvo que al menos tres miembros del Consejo de Gobierno se opongan. Las decisiones por este procedimiento se aprobarán por los miembros del Consejo de Gobierno que tengan derecho a voto en el momento de la aprobación. El procedimiento escrito requiere normalmente no menos de cinco días hábiles para lo sepan los miembros del Consejo, la firma personal de cada uno de ellos, y que la decisión conste en el acta de la siguiente reunión del Consejo.

En relación con la organización de las reuniones del Consejo de Gobierno, éste aprobará el orden del día, redactado previamente por el Comité Ejecutivo, con los documentos oportunos, remitidos ocho días antes de la reunión, salvo reunión de urgencia. El Consejo de Gobierno podrá decidir retirar asuntos del orden del día o incluir otros a propuesta del Presidente o de cualquier otro miembro. Se retirará un asunto del orden del día a solicitud de al menos tres miembros del Consejo de Gobierno con derecho a voto si los documentos no se han remitido convenientemente.

El capítulo III del Reglamento interno del BCE, artículos 9 a 11, regula la organización del BCE. Se establece en el artículo 9 la posibilidad de que el Consejo de Gobierno puede crear y disolver comités, de colaboración con los órganos rectores del BCE. Los comités estarán compuestos por un máximo de dos miembros de cada banco central nacional del Eurosistema y del BCE, nombrados por el gobernador y por el Comité Ejecutivo respectivamente. El Consejo de Gobierno concretará su cometido, sus funciones y sus mandatos y nombrará a sus presidentes. Tanto el Consejo de Gobierno como el Comité Ejecutivo podrán solicitar a los comités estudios sobre asuntos concretos. El banco central nacional de cada Estado miembro no participante podrá nombrar también a un

máximo de dos empleados para que participen en las reuniones, así como a representantes de otras instituciones y órganos europeos siempre que el presidente del comité y el Comité Ejecutivo lo consideren oportuno. Incluso el Consejo de Gobierno podrá decidir la creación de comités especiales con funciones consultivas específicas.

Dentro de la estructura interna del BCE, existen las unidades de trabajo (artículo 10 de los Estatutos), que serán decididos por el Comité Ejecutivo previa consulta el Consejo de Gobierno, tanto su estructura, nombre y competencias.

La relación entre el Consejo de Gobierno y el Consejo General se regula en el artículo 12 del Reglamento, donde se expresa que el Consejo General tendrá la oportunidad de formular observaciones antes de que el Consejo de Gobierno adopte recomendaciones de ámbito estadístico; dictámenes conforme al los artículos 4 y 25.1 de los Estatutos; el informe anual; las reglas sobre la normalización de procedimientos contables y de información relativos a operaciones; las medidas para suscripción de capital conforme al artículo 29 de los Estatutos; las condiciones de contratación de personal; un dictamen del BCE en el ámbito de los preparativos necesarios para fijar irrevocablemente los tipos de cambio.

La relación entre el Comité Ejecutivo y el Consejo General se regula en el artículo 13 del Reglamento, cuando dice que el Consejo General tendrá oportunidad de formular observaciones antes de que el Comité Ejecutivo aplique los actos jurídicos del Consejo de Gobierno para los que se exija su contribución; adopte actos jurídicos por delegación del Consejo de Gobierno.

En materia presupuestaria el Consejo de Gobierno, a propuesta del Comité Ejecutivo de conformidad con los principios que establezca aquél, aprobará, antes de final de cada ejercicio, el presupuesto del BCE para el ejercicio siguiente. El Consejo de Gobierno creará un comité presupuestario que le asista en este tema presupuestario. En el primer mes del ejercicio siguiente, el Comité Ejecutivo preparará las cuentas anuales del BCE, que se someterán a un auditor exterior. El Consejo de Gobierno aprobará el informe anual requerido en el artículo 15 de los Estatutos, y delegará en el Comité Ejecutivo la competencia para aprobar los informes trimestrales.

En cuanto a los instrumentos jurídicos del BCE, los reglamentos del BCE serán adoptados por el Consejo de Gobierno, las orientaciones del BCE serán adoptados también por el Consejo de Gobierno, donde se explicarán los motivos en que se basen, y se notificará a los bancos centrales nacionales. El Consejo de Gobierno podrá delegar sus poderes normativos en el Comité Ejecutivo respecto de la aplicación de sus reglamentos y orientaciones. Las decisiones y recomendaciones del BCE serán adoptadas por el Consejo de Gobierno o el Comité Ejecutivo en sus ámbitos de competencias. Los dictámenes del BCE serán adoptados por el Consejo de Gobierno, salvo en circunstancias excepcionales y salvo que al menos tres gobernadores expresen su deseo de que el Consejo de Gobierno conserve la competencia, el Comité Ejecutivo podrá adoptar dictámenes. Las instrucciones del BCE serán adoptadas por el Comité Ejecutivo.

En relación con las compras del BCE de bienes y servicios, se tendrá debidamente en cuenta los principios de publicidad, transparencia, igualdad de oportunidades, no discriminación y buena administración; salvo el de buena administración, todos los

demás podrán no aplicarse en caso de urgencia o por razones de seguridad o confidencialidad, o cuando haya un solo proveedor, o cuando se trate de suministros de los bancos centrales naciones al BCE o de asegurar la continuidad del proveedor. Los empleados del BCE serán seleccionados, nombrados y promovidos por el Comité Ejecutivo, teniendo en cuenta los principios de aptitud profesional, publicidad, transparencia, igualdad de oportunidades y no discriminación.

Las deliberaciones de los órganos rectores del BCE y de todo comité o grupo por ellos creado serán confidenciales, salvo que el Consejo de Gobierno autorice al Presidente a publicar los resultados de las deliberaciones.

3.4.1.4 Código de Conducta de sus miembros.

El 16 de mayo de 2002 se aprobó un memorando de entendimiento sobre un código de conducta, publicado el 24.5.2002 en el DOCE, sobre la base, así dice su considerando, de que los miembros del Consejo de Gobierno tienen una especial responsabilidad en preservar la rectitud y el buen nombre del SEBC y del BCE; así como que los miembros del Consejo de Gobierno toman nota de las disposiciones del Código de conducta del BCE, aprobado por el Comité Ejecutivo del BCE el 10 de octubre de 2000 y dirigido a todos los empleados del BCE.

Lo primero que llama la atención es el instrumento jurídico empleado para la regulación del Código de Conducta, se trata de lo que la doctrina denomina como “soft law” o “derecho suave”, que se contraponen al “hard law”. Las “soft law”, lo integrarían reglas de conducta que en principio carecen de fuerza obligatoria pero que

tienen efectos prácticos¹³⁷. Se puede ir incluso más allá, sosteniendo que en ocasiones las mismas están dotadas de ciertos efectos jurídicos, y así lo ha reconocido el mismo TJCE. El Código de Conducta ahora analizado es un caso claro de “soft law”, al constituir un instrumento que aunque apoyado más sobre la voluntad política, tiene una patente vocación de generar ciertos efectos jurídicos, en la medida que constituye un mecanismo de autorregulación a través del cual los miembros del Consejo de Gobierno del BCE se autoimponen un conjunto de reglas de conducta, cuya vulneración podría conllevar cierto tipo de consecuencias jurídicas.

La jurisprudencia comunitaria ha reconocido que, siempre que se establezcan normas de conducta, las instituciones no pueden apartarse de ellas sin precisar los motivos, so pena de vulnerar el principio de igualdad de trato: “las modalidades de procedimiento, si bien no pueden calificarse de norma jurídica a cuya observancia está obligada en cualquier caso la Administración, establecen, sin embargo una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la Administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad”¹³⁸.

Entrando en el contenido del Código de Conducta, está destinado a todos los miembros del Consejo de Gobierno del BCE, esto es, los seis miembros del Comité Ejecutivo y doce gobernadores de los Bancos centrales nacionales que forman parte

¹³⁷ SNYDER F.: “Soft Law and Institutional Practice in the European Community”. *The construction of Europe*. Springer. European University Institute, 1994.

¹³⁸ Sentencia del TJCE de 10 de diciembre de 1987. *Del Plato y otros c. Comisión*, as. Ac. 181-184/1986.

del Eurosistema. Asimismo, se aplica a los sustitutos conforme a los Estatutos del BCE. En lo que respecta a los gobernadores y a los sustitutos dicho Código les afecta en el ejercicio de sus funciones como miembro del BCE, de modo que, en principio, no alcanzaría al ejercicio de sus funciones como gobernadores de los Bancos centrales naciones, aunque es cierto que este desdoblamiento funcional, es de difícil deslinde en la práctica, por lo que con frecuencia es imposible discernir si actúa como miembro del Consejo de Gobierno del BCE o como gobernador, por lo que es inevitable constatar la vis expansiva del Código de conducta y su proyección a la esfera nacional. Otra curiosidad es que, los seis miembros del Comité Ejecutivo están sujetos a dos Códigos de conducta: del presente, y del Código de Conducta del BCE aplicable a todas las personas empleadas en el BCE.

El presente Código de Conducta si algo destaca es quizá una cierta falta de ambición en su objeto y la moderación de buena parte de sus contenidos, especialmente si se toman en consideración tanto algunas normas estatales que afectan a los gobernadores de los Bancos centrales nacionales como el mismo Código de conducta del BCE¹³⁹.

En el apartado 2 se declaran los principios básicos, “observarán el máximo nivel de conducta ética” y que “deberán actuar con rectitud, independencia, imparcialidad y discreción y sin atender a su propio interés, y deberán evitar toda situación que pueda dar lugar a un conflicto de intereses”.

¹³⁹ ORRIOLS i SALLÉS, M. A.: “El código de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno del BCE” *Revista de Derecho bancario y bursátil*, nº. 89,2003.

El apartado más extenso es el referido a la independencia, que lo concibe en un sentido amplio, es decir, no sólo con respecto a los poderes públicos, sino también respecto de los intereses privados, con una referencia muy palmaria a los “grupos de presión”, la mayor parte de las disposiciones preventivas están dirigidas precisamente a operar como “cortafuegos” respecto de las potenciales influencias de grupos de presión o intereses privados, “las relaciones con los grupos de presión se basarán en planteamientos compatibles con la independencia de los miembros del Consejo de Gobierno y con el principio de integridad”. Se establecen algunas conductas incompatibles con la independencia, “solicitud, recepción o aceptación, de toda fuente ajena al SEBC, de cualquier clase de ventaja, recompensa, remuneración o regalo, en dinero o en especie, cuyo valor exceda de una cantidad ínfima o de los límites acostumbrados, y que guarde algún tipo de relación con la condición de miembro del Consejo de Gobierno” (apartado 3.3). La crítica debe venir por la expresión a toda fuente “ajena al SEBC”, lo que excluye esas conductas cuando provengan de los Bancos centrales nacionales del Sistema, lo que podría constituir un medio de presión, debido a los a veces intereses contrapuestos que puede darse los distintos Bancos centrales nacionales con respecto a las políticas del BCE.

El apartado 3.4 alude a las declaraciones públicas individuales de los miembros del Consejo de Gobierno sobre asuntos relacionados con el SEBCE, es decir, que aclaren cuando lo hacen a título personal, tratando de evitar tanto la difusión de informaciones amparadas por el secreto profesional, como aquellas que puedan influir de alguna manera sobre la dinámica de los mercados, así como evitar la comunicación de informaciones contradictorias con la posición oficial del BCE.

Uno de los temas más importantes está en el apartado 3.2: “los miembros del Consejo de Gobierno actuarán en interés general de la zona euro. En las decisiones que adopten de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.3 de los Estatutos del SEBC y del BCE, los gobernadores podrán también tener en cuenta el interés como accionista de su Banco central correspondiente”. El precepto empieza por reafirmar que los gobernadores actúan en interés de la eurozona y no en defensa de los intereses de su respectivo Banco central o Estado de procedencia. Sin embargo, atañe una salvedad, concretamente la que atañe a las decisiones que deben de ser tomadas con arreglo al voto ponderado, en función de la participación de cada Banco central nacional en el capital del BCE y que versan precisamente sobre los aspectos patrimoniales y financieros del Banco, se trata de excepciones a la regla de “un miembro, un voto”, donde además los miembros del Comité Ejecutivo carecen de derecho de voto. Al margen de dicha excepción, la previsión general muestra el carácter estrictamente personal de los gobernadores naciones como miembros del Consejo de Gobierno.

En relación con los conflictos de intereses, el apartado 4 establece que evitarán los miembros del Consejo de Gobierno toda situación que pueda originar un conflicto de intereses, es decir, cuando sus miembros tienen intereses privados o personales que puedan influir en su imparcialidad, entendiendo como intereses privados o personales toda posible ventaja para ellos mismos, sus familiares o sus amigos y conocidos. En relación con la repercusión de sus decisiones en la evolución de los mercados, tendrán que actuar con total independencia e imparcialidad; y no podrán utilizar para realizar operaciones financieras privadas, la información confidencial a que tengan acceso.

El apartado 5 se refiere al secreto profesional, que obliga a no revelar información confidencial, en particular en discursos o declaraciones públicas y en los contactos con los medios de comunicación en relación con decisiones de política monetaria aún no publicadas oficialmente. El apartado 6, aumenta en un año más desde que cesaron de sus funciones, la obligación de evitar los conflictos de intereses, e informarán por escrito a los miembros del Consejo de Gobierno cuando se propongan realizar dichas actividades, y les pedirán su parecer antes de obligarse.

Como indica Orriols i Sallés, “quizás se echa en falta algún tipo de previsión tendente a incitar o simplemente aconsejar la gestión externa de los patrimonios de los miembros del Consejo de Gobierno, en una línea similar a la contemplada en el artículo 1.2 del Reglamento de personal del BCE (relativo a la conducta y secreto profesional) para aquellos empleados, en virtud de su cargo, profesión o funciones, tengan un acceso ordinario a información privilegiada sobre la política monetaria o cambiaria del BCE o las operaciones financieras del SEBCE”¹⁴⁰ (Reglamento del personal del BCE, DOCE de 22 de agosto de 2001).

3.4.2 El Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo según el artículo 283.2 del TFUE y artículo 11 de los Estatutos, está compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros. El presidente, vicepresidente y demás miembros del Comité Ejecutivo son nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios y bancarios, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento

¹⁴⁰ Ibidem.

Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE. Solo pueden ser miembros del Comité Ejecutivo los nacionales de los Estados miembros. Su mandato tiene una duración de ocho años y no es renovable (artículo 283, apartado 2, del TFUE y artículo 11, apartados 1 y 2, de los Estatutos del BCE). Ejercerán sus funciones bajo régimen de dedicación absoluta, y no podrán ejercer otra profesión, remunerada o no, salvo autorización excepcional del Consejo de Gobierno. Este órgano es responsable de la gestión ordinaria del BCE (artículo 11, apartado 6, de los Estatutos del BCE) y ejecuta la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. El Comité Ejecutivo también tiene la competencia de impartir instrucciones a los bancos centrales nacionales y de preparar reuniones del Consejo de Gobierno.

Igual que hablamos en el anterior apartado sobre el grado y la cualidad de la representación de los gobernadores de los bancos centrales nacionales en el Consejo de Gobierno del BCE, en relación con los miembros del Comité Ejecutivo, como indica Saucedo Acosta, “representan al BCE debido a que su forma de ser elegidos está claro que no dependen de algún gobierno nacional en específico, sino más bien dependen de un ámbito más intergubernamental”¹⁴¹.

En el caso del nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo no se puede negar el poder que tienen los países grandes (Alemania y Francia) en su elección, es decir, las economías que representan más del 80% del PIB de la zona euro (Alemania,

¹⁴¹ SAUCEDO ACOSTA, D.J.: "Factores que explican el consenso en la toma de decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo", ob.cit. 161.

Francia, Italia, España y Holanda) han tenido hasta ahora cuatro asientos, que reducen esa proporción en relación sobre todo con España, es decir, el 66,66% de la representación en el Comité Ejecutivo, esto es debido a que en el tiempo de vida del BCE siempre ha habido cuatro asientos para las economías más importantes, con excepción de un periodo de un año entre el 2002 y 2003, donde Francia se quedó sin asiento temporalmente¹⁴².

El largo período de tiempo de duración del mandato, su alta cualificación profesional y sus condiciones laborales de exclusividad, pretende garantizar la independencia de los miembros de éste órgano; y por otra parte, el carácter no renovable de los mismos, muestra una preferencia de los Estatutos por la rotación de sus miembros entre los Estados miembros. Cualquier vacante será decidida su sustitución por el mismo sistema.

La separación de un miembro del Comité Ejecutivo, por dejar de reunir los requisitos exigidos para desempeñar sus funciones o si en su conducta se observara una falta grave, no le corresponde a la Institución que le nombró, sino que tiene que ser decidida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo (artículo 11.4 de los Estatutos), lo que acentúa su independencia del poder político, y su único sometimiento a los Tratados y a los Estatutos del BCE, donde se expresan claramente las funciones que debe ejercer, y solo la justicia europea le separará del cargo si incumple sus obligaciones o comete falta grave.

¹⁴² BACARIA COLOM, J: “El Objetivo de la Estabilidad de Precios como Resultado del Votante Mediano en el Banco Central Europeo”, *VI Jornadas de Política Económica*, Universidad Autónoma de Barcelona. 2004.

Todos los miembros del Comité Ejecutivo presentes en las sesiones tendrán derecho a voto; cada uno dispone de un voto. Salvo disposición en contraria el Comité Ejecutivo decidirá por mayoría simple de los votos emitidos, en caso de empate, decidirá el voto decisivo del presidente.

Según el artículo 11.6 de los Estatutos el Comité Ejecutivo es el responsable de la gestión ordinaria del BCE. Los poderes del Comité Ejecutivo comprenden la puesta en práctica de la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno, y al hacerlo, se impartirán las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales (artículo 12.1 de los Estatutos). Así mismo le corresponde al Comité Ejecutivo la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno (artículo 12.2 de los Estatutos), y además, el Comité Ejecutivo podrá también recibir la delegación de determinados poderes y facultades por parte del Consejo de Gobierno (artículo 12.1 de los Estatutos).

El presidente, o, en ausencia de éste, el vicepresidente, presidirá el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo del BCE, y le corresponderá representar al BCE en el exterior.

Mediante Decisión (1999/811/CE) del Banco Central Europeo de 12 de octubre de 1999, se aprobó el Reglamento interno del Comité Ejecutivo del BCE (BCE/1999/7). Dicho Reglamento complementa el Reglamento interno del BCE.

Según dicho reglamento el presidente designará entre el personal del BCE un secretario que se encargará de preparar y redactar el acta de las reuniones del Comité Ejecutivo. En el supuesto de que ni el presidente ni el vicepresidente asistiesen a la

reunión, ésta será presidida en primer lugar por el miembro más antiguo del Comité Ejecutivo y, en caso de que dos o más miembros tuviesen la misma antigüedad en el cargo, por el de mayor edad. El Comité Ejecutivo podrá invitar a sus reuniones a miembros del personal del BCE.

El orden del día será aprobado por el Comité Ejecutivo. A petición del presidente, el Comité Ejecutivo podrá adoptar decisiones mediante el sistema de teleconferencia en caso de circunstancias especiales, salvo si dos de sus miembros se opusiesen a ello.

El Comité Ejecutivo podrá autorizar a uno o varios de sus miembros a adoptar, en su nombre y bajo su control, medidas de gestión o administración claramente definidas y, en particular, los actos preparatorios de una decisión que deba adoptarse posteriormente de manera colegiada por el Comité Ejecutivo, así como los actos de ejecución de las decisiones que con carácter definitivo haya adoptado el Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo podrá asimismo solicitar a uno o varios de sus miembros, de acuerdo con el presidente, la adopción del texto definitivo de un acto, a condición de que el fondo del mismo haya sido definido en sus deliberaciones; la adopción del texto definitivo de decisiones, en las que la delegación implique poderes ejecutivos claramente definidos y limitados y cuyo ejercicio está sujeto a la estricta revisión del Comité Ejecutivo sobre la base de los criterios objetivos por él establecidos.

3.4.3 El Consejo General.

Otro órgano rector del BCE mientras existan Estados miembros no participantes o acogidos a una excepción es el

Consejo General. Está compuesto por el Presidente y el Vicepresidente del BCE, así como por los Gobernadores de todos los bancos centrales nacionales de los Estados miembros. Los demás miembros del Comité Ejecutivo podrán participar en las reuniones del Consejo General, aunque no tienen derecho a voto según el artículo 44 de los Estatutos. Aunque no figura en el artículo 129 del TFUE entre los órganos rectores del BCE, el artículo 44 de los Estatutos que, sin perjuicio de esto, el Consejo General se constituirá como tercer órgano rector del BCE. El presidente, o en ausencia de éste, el vicepresidente, presidirá el Consejo General del BCE. Además de conformidad con el artículo 45.2 de los Estatutos, el presidente del Consejo y un miembro de la Comisión podrán participar, sin derecho a voto, en las reuniones del Consejo General.

La misión del Consejo General es establecer un foro de cooperación que permita mantener vinculados a la política monetaria de la Unión a los Estados miembros acogidos a una excepción, y desarrollar las funciones que antes realizaba el IME en relación con los mismos. Según el artículo 43 de los Estatutos el BCE se encargará de las antiguas tareas del IME a que se refiere el apartado 2 del artículo 141 del TFUE que debido a las excepciones de uno o varios de los Estados miembros aún hayan de ejercerse después de adoptar el euro. Se trata por tanto de un órgano de carácter transitorio, pero su existencia tiene un carácter indefinido, donde los Estados miembros acogidos a una excepción discuten con el resto las políticas monetarias de la Unión, lo cual no deja de ser una incongruencia, compatibilizar el carácter transitorio de un órgano con su destino indefinido, lo cual siempre ha dado lugar a importantes polémicas en su creación y definición.

Las funciones del Consejo General son muy limitadas y casi todas consultivas. Según el artículo 46.2 el Consejo General contribuirá a la recopilación de la información estadística a que se refiere el artículo 5; contribuirá igualmente a la elaboración de informes acerca de la actividades del BCE; al establecimiento de las normas necesarias para la aplicación del artículo 26.4, referido a que con fines analíticos y operativos, el Comité Ejecutivo elaborará un balance consolidado del SEBC que abarcará los activos y pasivos de los bancos centrales nacionales que estén incluidos en el SEBC; contribuirá igualmente a la adopción de todas las restantes medidas necesarias para la aplicación del artículo 29, en relación con la suscripción de capital; así como al establecimiento de las condiciones de contratación del personal del BCE a que se refiere el artículo 36 de los Estatutos.

Igualmente contribuirá a los preparativos necesarios para fijar irrevocablemente los tipos de cambio de las monedas de los Estados miembros acogidos a una excepción respecto del euro, conforme al artículo 140.3 del TFUE, es decir, si con arreglo al procedimiento establecido en el punto 2 de ese mismo artículo, algún Estado decide poner punto a una excepción, el Consejo, por unanimidad de los Estados miembros cuya moneda es el euro y del Estado miembro de que se trate, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, fijará irrevocablemente el tipo al que el euro sustituirá a la moneda del Estado miembro de que se trate, así como las restantes medidas necesarias para la introducción del euro como moneda única en el Estado miembro de que se trate; pues bien, el Consejo General contribuirá y participará en estos trabajos preparativos para la adopción del euro de un Estado sometido a una excepción.

En resumen las únicas funciones decisorias del Consejo General se limitan a las tareas del antiguo IME que deben seguir desempeñándose durante la tercera fase en relación con los Estados acogidos a una excepción (artículo 43 de los Estatutos); también a la decisión que se establece en el artículo 47 de los Estatutos, en lo relativo a que se asignará a cada banco central nacional una ponderación en la clave para la suscripción del capital del BCE, pero los bancos centrales de los Estados miembros sometidos a una excepción no desembolsará el capital suscrito a no salvo que el Consejo General, por una mayoría que represente como mínimo a dos tercios del capital suscrito del BCE y al menos a la mitad de los accionistas, decida que debe pagarse un porcentaje mínimo como contribución a los costes operativos del BCE; y también, el Consejo General tiene capacidad para la aprobación de su propio Reglamento interno (artículo 45.4 de los Estatutos).

Corresponde al presidente del BCE informar al Consejo General sobre las decisiones del Consejo de Gobierno. En cuanto al sistema de votación, nada dicen los Estatutos a excepción de lo establecido en el artículo 47 de los Estatutos como ya hemos expresado, por lo que será es el reglamento interno en que regule esta cuestión. El actual Reglamento interno del Consejo General establece que, a menos que las disposiciones de los Estatutos dispongan otra cosa, este órgano adoptará sus decisiones por mayoría simple.

El primer Reglamento interno del Consejo General fue de 1 de septiembre de 1998, sustituido por Decisión 2004/526/CE del Banco Central Europeo de 17 de junio de 2004 por el que se adopta el reglamento interno del Consejo General del Banco Central Europeo (BCE/2002/12).

Según dicho Reglamento que regula el funcionamiento del Consejo General, éste decidirá la fecha de sus reuniones a propuesta del presidente, y siempre que lo soliciten al menos tres de sus miembros. El presidente podrá convocar reuniones cuando lo considere necesario, normalmente en las oficinas del BCE, incluso mediante teleconferencia, salvo que al menos tres gobernadores se opongan.

El Consejo General podrá invitar a otras personas distintas a sus miembros a sus reuniones cuando se considere necesario. Cada gobernador podrá asistir acompañado de otra persona, y si un miembro no puede asistir podrá nombrar por escrito a un sustituto que asista a la reunión y vote en su nombre. Asistirá también un secretario nombrado por el presidente entre los empleados del BCE, que prestará asistencia al presidente en la preparación de las reuniones y redactará las actas.

En cuanto a las votaciones, se requerirá un quórum de dos tercios de sus miembros o sus sustitutos, y a falta de él, el presidente podrá convocar una reunión extraordinaria en que se podrán tomar decisiones sin necesidad de quórum. Salvo que se diga otra cosa en los Estatutos, las decisiones se tomarán por mayoría simple. Las decisiones podrán tomarse por procedimiento escrito, salvo que al menos tres miembros del Consejo se opongan.

En cuanto a las relaciones entre el Consejo General y el Consejo de Gobierno del BCE, el Consejo General contribuirá entre otras a las funciones consultivas recogidas en los artículos 4 y 25.1 de los Estatutos; y también contribuirá a las funciones estadísticas que consistirá en reforzar su cooperación entre todos los bancos centrales nacionales a fin de apoyar las funciones del BCE en materia estadística; contribuir a la armonización, en la medida

necesaria, de las normas y prácticas que regulen la recopilación, elaboración y distribución de estadísticas por todos los bancos centrales nacionales de la Unión Europea, y hacer observaciones al Consejo de Gobierno sobre proyectos de recomendaciones en materia estadística. También contribuirá a las obligaciones de información del BCE (artículo 15 de los Estatutos), a la normalización de las normas contables y de información de operaciones (artículo 26.4 de los Estatutos), a la adopción de otras medidas para la suscripción de capital del artículo 29.4 de los Estatutos, contribuirá también a los preparativos para fijar irrevocablemente los tipos de cambio en virtud del artículo 47.3 de los Estatutos, y contribuirá a las Condiciones de contratación del personal del BCE, todo ello mediante las observaciones al Consejo de Gobierno. Siempre que se pida al Consejo General que contribuya a las funciones del BCE antes enumeradas, se le dará un plazo razonable que no será inferior a diez días hábiles, y en caso de urgencia de cinco días.

Sobre las relaciones del Consejo General y el Comité Ejecutivo del BCE, el artículo 7 del Reglamento del Consejo General establece que podrá formular observaciones antes de que el Comité Ejecutivo aplique actos jurídicos del Consejo de Gobierno para los que se requiera la contribución del Consejo General (artículo 12.1 Reglamento Interno del BCE); adopte, en virtud de los poderes que le delegue el Consejo de Gobierno actos jurídicos para los que, de conformidad con el artículo 12.1 el Reglamento Interno del BCE se requiera la contribución del Consejo General. Los plazos serán los mismos que para los anteriores supuestos.

En relación con los Comités del Sistema Europeo de Bancos Centrales, dentro del ámbito de su competencia, el Consejo General podrá solicitar estudios de temas específicos por dichos comités

creados en virtud del artículo 9 del Reglamento Interno del BCE. El banco central nacional de cada Estado miembro no participante podrá nombrar un máximo de dos empleados para que participen en las reuniones de un comité cuando aborde asuntos que competan al Consejo General y cuando el presidente del comité y el Comité Ejecutivo lo consideren oportuno.

Las deliberaciones del Consejo General y de todo comité o grupo que se ocupe de asuntos que le competan serán confidenciales salvo que el Consejo General autorice al presidente a publicar los resultados de las deliberaciones. El acceso público a los documentos redactados por el Consejo General y por todo comité o grupo que se ocupe de asuntos que le competan se regulará por la decisión del Consejo de Gobierno adoptada en virtud del artículo 23.2 el Reglamento Interno del BCE (artículo 10 Reglamento)

3.4.4 El Presidente del BCE.

El Presidente del BCE merece una mención especial, ya que supone una excepción en relación con el carácter colegiado de los órganos rectores del BCE. Preside las reuniones de los tres órganos rectores, Consejo de Gobierno, Comité Ejecutivo y Consejo General y tiene voto de calidad que le permite resolver los empates en dichos órganos colegiados.

Según el artículo 38 de los Estatutos el BCE se comprometerá legalmente frente a terceros por medio de su Presidente o de dos miembros del Comité Ejecutivo, o por medio de las firmas de dos miembros del personal del BCE debidamente autorizados por el presidente para firmar en nombre del BCE, por lo que cabe concluir que el Presidente es también la persona que puede comprometer legalmente al BCE frente a terceros. Según el

artículo 13.2 de los Estatutos, el Presidente es además la persona que representa al BCE en el exterior, o la persona que él delegue.

El italiano Mario Draghi¹⁴³ es el actual Presidente del BCE desde el 1 de noviembre de 2011. Se convirtió así en el tercer presidente del BCE, en sustitución del francés Jean-Claude Trichet¹⁴⁴, nombrado por el Consejo Europeo, previo respaldo del Parlamento Europeo. Según el artículo 283 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su apartado segundo, establece que el Presidente, Vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo serán nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asunto monetarios o bancarios, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE¹⁴⁵.

Lo cierto es que el nombramiento al final le corresponde a los gobiernos de los Estados miembros. Así en el último nombramiento de Mario Draghi el presidente francés entonces, Nicolás Sarkozy amenazó con bloquear el nombramiento, al exigir garantías de que el otro italiano miembro del comité ejecutivo Lorenzo Bini Smaghi, cuyo mandato expiraba en 2013, abandonaría ya su cargo y dejaría paso a un francés, lo cual recibió el acuerdo del entonces presidente italiano Silvio Berlusconi. Todo

¹⁴³ Mario Draghi, fue gobernador del Banco de Italia desde 2006, y presidente del Consejo de Estabilidad Financiera, órgano al que el G20 encargó la elaboración de un nuevo marco financiero para evitar futuras crisis. Dato cerrado al 16/5/2017.

¹⁴⁴ Jean-Claude Trichet, francés, segundo Presidente del BCE, entre noviembre de 2003 y noviembre de 2011.

¹⁴⁵ Willem Frederik Duisenberg, holandés, y primer Presidente del BCE, ente 1998 y 2003, fue uno de los artífices de la introducción de la moneda común europea.

ello rezuma un cierto control previo sobre el BCE, que algunos ven difícil barajar en la compatibilidad con la independencia del BCE, mientras que otros lo consideran el lógico control democrático de las instituciones europeas, este debate está en la esencia del Banco Central Europeo como luego veremos.

3.5 *Objetivos y funciones del BCE.*

3.5.1 El objetivo de “Mantener la Estabilidad de los Precios”

La inflación y la depreciación de la moneda han sido una constante en la historia económica de Europa y del resto del mundo. En el siglo XX el problema de la inflación alcanzó en ciertos momentos unas cotas de dramatismo sin las cuales no se explican algunos de los contundentes remedios y objetivos que se plasman en disposiciones y regulaciones jurídicas, incluidas las de la Unión Europea.

“Tanto en su vertiente económica y ética ha sido objeto de preocupación por importantes pensadores del campo de la filosofía, la teología, la política, y por supuesto, la economía”¹⁴⁶.

Los redactores de los Tratados pusieron mucho cuidado en consagrar como principal y prioritaria obligación del BCE el mantenimiento de la estabilidad de precios frente a cualquier otro, todo ello, sobre la convicción, sustentada en una base empírica demostrable, de que la inflación es perjudicial para el bienestar económico y para el nivel de vida de los ciudadanos. La concepción que subyace en el fondo de este planteamiento desplaza la idea de

¹⁴⁶ VALLET DE GOYTISOLO, J.: “La antítesis inflación-justicia”, *Revista Jurídica de Cataluña*, LIX, set-oct. 1960; y “Derecho y Economía”, en *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, tomo IV, Cívitas, Madrid, 1996, pp. 5541-5554.

la moneda como instrumento del gobierno de la economía a favor de una concepción que la concibe como un “parámetro estable de valor de los bienes”¹⁴⁷ amenazado por políticas gubernamentales contrapuestas.

Según el artículo 2 de los Estatutos del BCE, y de conformidad con el apartado 1 del artículo 127 y con el apartado 2 del artículo 282 del TFUE, el objetivo primordial del SEBC es “mantener la estabilidad de los precios”. Se trata por tanto de crear y mantener una moneda fuerte, estable, y protegida frente a la inflación desorbitada, con un BCE con la independencia suficiente como para adoptar las medidas necesarias que permitan esa estabilidad de precios.

Del análisis de los Tratados como luego analizaremos se desprende por tanto que el objetivo de la estabilidad de precios es el objetivo primordial del BCE¹⁴⁸, a cuya observancia queda subordinada su colaboración con la política general de la UE, y sólo sin poner en cuestión ni en peligro dicha meta, vendrá obligado el SEBC a dar apoyo a las políticas económicas de la UE, en consonancia con la Ley del Bundesbank alemán.

Sigue el artículo 2 diciendo que, sin perjuicio de dicho objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales en la Unión con miras a contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión, tal y como se establece en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (artículo 2 de los Estatutos y 127.1 del TFUE). La “política económica” en sentido estricto siguen en manos de cada

¹⁴⁷ ORTINO, S.: “La Banca centrale nella Costituzione europea”. *Quaderni Costituzionali*, 1993, p. 62.

¹⁴⁸ CONTHE GUTIÉRREZ, M.: “El Tratado de la Unión Europea: la Unión Económica y Monetaria”, ob.cit. 73.

Estado, fijando la UE las líneas generales de las políticas económicas, fundamentalmente las derivadas de las condiciones de acceso y pertenencia a la misma moneda común el euro. A este respecto el artículo 120 del TFUE establece que los Estados miembros llevarán cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión, y en el marco de las orientaciones establecidos en el artículo 121.2, así el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo, sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión, con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales, que se informará al Parlamento. Por lo tanto, el SEBC no sólo debe tener en cuenta las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros que aprueba el Consejo, sino que debe intentar apoyar las grandes líneas de la política económica de los Estados miembros. Eso sí, todo siempre que no se comprometa su objetivo de garantizar la estabilidad de precios.

Los artículos 127.1 del TFUE y 2 de los Estatutos señalan claramente que el SEBC actuará según el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios del artículo 119 del TFUE, que son. En concreto según dicho artículo, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, la adopción de una política económica que se basará en “la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados

miembro”, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia. Dicha acción supondrá una moneda única, el euro, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de los precios y, además el apoyo a la política económica general de la Unión. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.

El artículo 3 de los Estatutos y el artículo 127.2 del TFUE establecen las funciones básicas del SEBC, que corresponden tanto al BCE como a los bancos centrales nacionales a través del de los cuales actúa el SEBC. Aun así en determinados casos los Estatutos distinguen entre funciones del BCE y de los bancos centrales nacionales, como cuando en el artículo 128.1 del TFUE establece el derecho exclusivo del Banco Central Europeo de autorizar la emisión de billetes del banco en euros en la Unión.

Algunos autores, con cierto tono crítico, hablan de la “cultura de la estabilidad”¹⁴⁹, incluso que esta tiene una evidente raíz alemana que está enseñoreado de Europa y que los anglosajones y latinos somos ya fervientes conversos. Es evidente por tanto que el BCE debe enfocar sus decisiones de forma prioritaria hacia el objetivo de la estabilidad de precios pero que,

¹⁴⁹ DOMINGO SOLANS, E.: *El Banco Central Europeo, un banco central del siglo XXI*, Editores: Unión Editorial, 1999, pp. 480-495.

además y sin perjuicio de ello, tiene también una responsabilidad en el ámbito del crecimiento económico, una responsabilidad general, condicional y secundaria.

Queda claro, entonces, que al Banco Central Europeo, así como a los demás bancos centrales que mantienen una política monetaria propia (los de los Estados miembros que aún no se han incorporado al área del euro) se le ha impuesto un objetivo nítido sin margen para la interpretación. Compárese con el objetivo de la Reserva Federal norteamericana, que tiene como meta el pleno empleo, la estabilidad de los precios y tipos de interés a largo plazo moderados, en ese orden¹⁵⁰.

Por qué desde un punto de vista estrictamente económico es tan importante la estabilidad de los precios. Precisamente porque cuando la tasa de inflación es predecible, es posible tomar decisiones bien fundamentadas sobre nuestras compras e inversiones futuros; unos precios estables evitan también periodos prolongados de inflación o de deflación, que es un descenso persistente y autoalimentado de los precios en muchos sectores, como ejemplo fue la Gran Depresión de los años treinta, cuando una política monetaria restrictiva contribuyó a un descenso brusco y pronunciado del gasto, que a su vez provocó una caída de precios y el desplome de la actividad económica.

¹⁵⁰ Fuente: Board of Governors of the Federal Reserve System: <http://www.federalreserve.gov>, última consulta 05/08/2018, “The Board of Governors of the Federal Reserve System and the Federal Open Market Committee shall maintain long run growth of the monetary and credit aggregates commensurate with the economy’s long run potential to increase production, so as to promote effectively the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest rates”. Federal Reserve Act, section 2.

3.5.2 Funciones

3.5.2.1 La definición y la ejecución de la política monetaria.

El artículo 3,1 establece como función básica del SEBC la de definir y ejecutar la política monetaria de la Unión. Ante la falta de concreción del término, basta ver el contenido de los Estatutos para observar el amplio abanico de facultades que comprende, entre ellos tiene capacidad para la apertura de cuentas en el BCE y en los bancos centrales nacionales a entidades de crédito o a entidades públicas según el artículo 17 de los Estatutos, así como aceptar activos, incluidos valores representados mediante anotaciones en cuenta, como garantía.

Resulta muy clarificador acudir a las fuentes públicas de las instituciones europeas para ver como definen su política monetaria cuando afirma que la política monetaria “consiste en regular la cantidad de dinero disponible en la economía; la cantidad de dinero debe ser proporcional a las necesidades de la economía, para garantizar niveles sólidos de empleo y crecimiento con bajas tasas de inflación. El BCE ejecuta dicha política, y su forma de actuar consiste en aumentar o reducir sus tipos de referencia”¹⁵¹.

Los tipos de referencia se definen como el precio al que los bancos centrales prestan dinero a la banca comercial. Determinan la cantidad de dinero que la banca comercial toma prestado de los bancos centrales, los tipos que después se aplican a los préstamos a particulares y empresas, de tal modo, que el banco central ajusta la oferta monetaria o la liquidez de la economía.

¹⁵¹ Fuente: http://ec.europa.eu/economy_finance, última consulta 05/08/2018.

Según el artículo 18 con el fin de alcanzar los objetivos del SEBC y de llevar a cabo sus funciones, el BCE y los bancos centrales nacionales pueden operar en los mercados financieros comprando y vendiendo (al contado y a plazo), o con arreglo a pactos de recompra, prestando o tomando prestados valores y otros instrumentos negociables, ya sea en euros o en otras monedas, así como en metales preciosos; realizar operaciones de crédito con entidades de crédito y demás participantes en el mercado, basando los préstamos en garantías adecuadas. Será el BCE quien establecerá los principios generales para las operaciones de mercado abierto y para las operaciones de crédito que efectúe por sí mismo o que efectúen los bancos centrales nacionales, incluido el anuncio de las condiciones por las que éstos se declaren dispuestos a efectuar dichas transacciones.

El artículo 19 de los Estatutos, establece que el BCE podrá exigir que las entidades de crédito en los Estados miembros mantengan unas reservas mínimas en las cuentas del BCE y en los bancos centrales nacionales, en atención a objetivos de política monetaria, e incluso, el Consejo de Gobierno podrá establecer los reglamentos relativos al cálculo y a la determinación de las reservas mínimas exigidas, y en caso de incumplimiento, el BCE podrá aplicar intereses de penalización, así como imponer sanciones.

Y por último, para vez la extensión de dónde puede llegar la función sobre “definir ejecutar la política monetaria de la Unión”, está el contenido del artículo 23 de los Estatutos, donde se dice que el BCE y los bancos centrales nacionales podrán establecer relaciones con los bancos centrales y con las instituciones financieras de otros países y, cuando proceda, con organizaciones internacionales; adquirir y vender al contado y a plazo todo tipo de activos de moneda extranjera y metales preciosos, incluyendo los

valores y todos los demás activos en la moneda de cualquier país o en unidades de cuenta y cualquiera que sea la forma en que se posean; poseer gestionar los activos; efectuar cualquier tipo de transacciones bancarias en relación con terceros países y con organizaciones internacionales, incluidas las operaciones de concesión y recepción de préstamos. Todo esto forma parte, y otras más, las facultades del BCE y de los bancos centrales nacionales para cumplir su misión.

Curiosamente estas funciones aparecen dentro del artículo 40 de los Estatutos que ya relatamos, referido a la posibilidad de modificación de los Estatutos por el procedimiento de revisión simplificada, por lo que estas competencias pueden aumentarse si fuera necesarios por la evolución de los mercados internacionales y se aconsejara con ello la adquisición de nuevos poderes para que el SEBC siga cumpliendo su principal misión.

Hay que destacar que la política monetaria es una competencia exclusiva de la UE según el artículo 3.1c) TFUE “La Unión dispondrá de competencia exclusiva en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro”, sin embargo, para definir y ejecutar la política monetaria, el SEBC posee una gran libertad e independencia para elegir cuáles son los objetivos prioritarios y cuáles las medidas más adecuadas.

3.5.2.2 La realización de operaciones de cambio de divisas.

La segunda función del SEBC contenida en el artículo 3 de los Estatutos y 127.2 del TFUE, es realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 219 del TFUE, es decir, con el estricto reparto de competencias contenido en dicho artículo.

La política cambiaria así como la política monetaria, es “única” para toda la Unión Europea, así lo define el artículo 119 del TFUE, cuando al hablar de la política económica y monetaria, en su punto segundo, en relación con la acción de los Estados miembros y de la Unión, “supondrá un moneda única, el euro, la definición y la aplicación de una monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios...”. Es decir, coloca a la política de precios y a la monetaria con “anverso y reverso” de la misma moneda, al mismo nivel, utilizando la palabra “única” como instrumento lingüístico y jurídico para alcanzar ese objetivo.

Esta cuestión no fue pacífica, por cuanto al dotar al BCE tanto la función de definir y ejecutar la política monetaria, como la política cambiaria, le estás dotando de un formidable poder, frente a los que pensaban que debía de residenciarse ésta última en las autoridades políticas de la Unión Europea. Por eso, la redacción final del artículo 219 es muy compleja.

Así el apartado primero de dicho artículo otorga al Consejo la facultad de celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro en relación con las monedas de terceros Estados, debiendo acordarse por unanimidad del Consejo. El párrafo segundo del artículo 219.1 permite al Consejo por mayoría cualificada adoptar, ajustar o abandonar los tipos centrales del euro en el sistema de tipos de cambio. Y el apartado segundo del mismo artículo, establece que el Consejo por mayoría cualificada podrá formular “orientaciones generales para la política de tipos de cambio respecto de estas monedas”, orientaciones generales que se entenderán sin perjuicio del objetivo fundamental del SEBC de mantener la estabilidad de precios.

Estas “orientaciones generales” pueden chocar con el principio de independencia del BCE, ya que en aplicación del artículo 130 del TFUE dichas orientaciones generales no pueden tener carácter vinculante para el BCE, ya que según dicho artículo el BCE no podrá aceptar ni solicitar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano.

Y el punto tres, establece que el Consejo decidirá las modalidades de negociación y celebración de acuerdos en materia de régimen monetario o de régimen cambiario con uno o varios terceros Estados u organizaciones internacionales. Todos estos preceptos referidos a las facultades del Consejo en relación con la celebración de acuerdos relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro en relación con las monedas de terceros países, se hacen bien por recomendación del Banco Central Europeo, bien por recomendación de la Comisión, y en todo caso previa consulta el BCE con el objeto de conseguir un consenso compatible con el objetivo de la estabilidad de precios.

3.5.2.3 La posesión y gestión de reservas oficiales de divisas.

El artículo 3.1 de los Estatutos y 127.2 del TFUE, incluye como tercera función “poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros”. Se reconoce la titularidad y propiedad de las divisas por parte de los Estados miembros, pero le otorga derecho pleno al BCE no sólo para poseer, las reservas oficiales de divisas. Así el artículo 30.1 de los Estatutos dice que “El BCE tendrá pleno derecho a poseer y a gestionar las reservas exteriores que le sean transferidas y a utilizarlas para los fines establecidos en el presente Estatuto”. En definitiva, plenos poderes y facultades para el BCE.

En relación con la transferencia de activos exteriores de reserva al BCE, en realidad las reservas de divisas de los Estados miembros se pueden dividir en tres tipos: La primera, la que los Bancos Centrales Nacionales deben transferir al BCE, conforme al artículo 30.1, éstos proporcionarán al BCE activos exteriores de reserva distintos de las monedas de los Estados miembros, de los euros, de las posiciones de reserva y de los derechos especiales de giro del FMI, hasta un importe equivalente a 50.000 millones de euros, y será el Consejo de Gobierno el que decide la proporción a recibir por el BCE tras su constitución así como las posteriores, y conforme al artículo 30.2 las contribuciones de cada banco central nacional se fijarán en proporción a su participación en el capital suscrito del BCE. Sin perjuicio de estos límites, el BCE podrá solicitar más activos exteriores de reservas, dentro de los límites y con arreglo a las condiciones que establezca el Consejo.

El resto de los activos exteriores de reservas que queden en manos de los bancos centrales nacionales, sólo pueden ser utilizados previa aprobación del BCE, con el fin de garantizar su coherencia con la política monetaria y de tipo de cambio de la Unión (artículo 31.2 de los Estatutos). Los Gobiernos de los Estados miembros se reservan para las transacciones de los Estados miembros con sus “fondos de maniobra” oficiales en moneda extranjera, por encima de determinados límites deberán tener la autorización del BCE, y por debajo de dicho límite pueden ser utilizados por los Estados como fondos de maniobra en divisas necesarios para el desarrollo cotidiano de su actividad (artículo 31.2 de los Estatutos). Será el Consejo de Gobierno del BCE el que determine dicho límite, y las directrices destinadas a facilitar dichas operaciones (artículo 31.3 de los Estatutos).

3.5.2.4 Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.

El artículo 127.2 del TFUE y 3.1 de los Estatutos establecen como cuarta función “la promover el buen funcionamiento del sistema de pagos”. Según el artículo 22 de los Estatutos, el BCE y los bancos centrales nacionales podrán proporcionar medios y el BCE dictar reglamentos, destinados a garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes dentro de la Unión, así como con otros países.

El buen funcionamiento del sistema de pagos es una condición imprescindible para que exista para la política monetaria, y en concreto, para la moneda común. En este sentido, es de destacar que existe un “Sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real” Sistema TARGET (acrónimo de las siglas en inglés), que permite las transacciones en tiempo real y que constituye un importante instrumento para la política monetaria del BCE. Este sistema conecta los sistemas de compensación y liquidación en euros de los bancos centrales nacionales, creándose un sistema de pagos europeo.

El Sistema TARGET se creó el 4 de enero de 1999, y su regulación actual el TARGET2, se encuentra en la Decisión del BCE/2007/7, de 24 de julio de 2007. El sistema de TARGET2 tiene tres niveles de gobierno: el Consejo de Gobierno del BCE como responsable último del sistema; los bancos centrales del Eurosistema, como responsables subsidiarios; y los bancos centrales proveedores de la plataforma compartida única, que sirve de mecanismo operativo del sistema, que son, los bancos centrales de Alemania, Francia e Italia. Los bancos centrales de los Estados miembros acogidos a una excepción pueden conectarse también al

TARGET2 mediante de la suscripción del convenio correspondiente.

3.5.2.5 Otras funciones no contenidas en los artículos 127 del TFUE y 3 de los Estatutos.

El artículo 16 de los Estatutos y 128.1 del TFUE le otorga al Consejo de Gobierno del BCE el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en euros en la Unión, billetes que podrán emitir el BCE y los bancos centrales nacionales, como únicos billetes de banco de curso legal dentro de la Unión. Los Estados miembros podrán realizar emisiones de moneda metálica en euro, previa aprobación del BCE en cuanto al volumen de emisión. El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo podrá adoptar medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación en la medida necesaria para una buena circulación del euro dentro de la Unión.

Esta competencia de derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes en euros, se considera como uno de los principales instrumentos de la política monetaria, y se trata además de una competencia, además de clave para garantizar la aplicación de una política monetaria común, tradicional de cualquier banco central.

Con el fin de cumplir las funciones del SEBC, el BCE asistido por los bancos centrales europeos, recopilará información estadística necesaria, obteniéndola de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos, con tal finalidad, cooperará con las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como las autoridades competentes de los Estados

miembros o de terceros países y con las organizaciones internacionales, obligándose a los bancos centrales nacionales a ejecutar “en la medida de lo posible” esa recopilación de información estadística (artículo 5.1, 2 y 3 de los Estatutos). El BCE contribuirá a la armonización de las normas y prácticas que regulen la recopilación, elaboración y distribución de estadísticas en los sectores comprendidos dentro de los ámbitos de sus competencias. Es competencia del Consejo definir las personas físicas y jurídicas sujetas a exigencias de información, el régimen de confidencialidad y las disposiciones de ejecución y sanción adecuadas.

Conforme al artículo 4 de los Estatutos y 127.4 del TFUE, le otorga al BCE la facultad de ser consultado sobre cualquier propuesta de acto de la Unión comprendido en el ámbito de sus competencias, y por las autoridades nacionales, acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencia. También el BCE podrá presentar dictámenes a las instituciones de la Unión o las autoridades nacionales acerca de materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias.

Los artículos 3.3 de los Estatutos y 127.5 del TFUE, el SEBC contribuirá a una buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero.

Se trata de una de las funciones claves de cara al futuro del BCE y que veremos en las conclusiones, pero que en la actual redacción de los Tratados la competencia del BCE es puramente residual y menor, limitándose al concepto de “contribuirá”. En la actualidad la supervisión prudencial de las entidades de crédito

sigue siendo una competencia típicamente nacional. Se produjo de hecho en la redacción de los Estatutos el conflicto entre los que pretendían que el BCE asumiera un papel más concreto en la supervisión prudencial de las entidades de crédito y lo que opinaba que esa misión podría perjudicar su independencia y entrar en colisión con su objetivo central de la estabilidad de precios.

En consecuencia, le limitó la capacidad del BCE en este punto, así el artículo 25.1 otorga al BCE la posibilidad de brindar asesoramiento al Consejo, a la Comisión y a las autoridades competentes de los Estados miembros y ser consultado por éstos sobre el alcance y la aplicación de la legislación de la Unión relativa a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero. De hecho, también el artículo 127.6 del TFUE y 25.2 de los Estatutos, establece que el BCE podrá llevar a cabo funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguro, todo ello si lo decide el Consejo, mediante reglamentos, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo.

3.6 Secreto profesional de las personas que integran los órganos rectores y del personal del BCE y del SEBC.

El artículo 37 de los Estatutos establece que los miembros de los órganos rectores y el personal del BCE y de los bancos centrales nacionales, incluso después de cesar en sus funciones, no deberán revelar información que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional. No podemos olvidar que en el desarrollo de las funciones que antes hemos visto, todas las personas pertenecientes al SEBC tienen acceso a mucha información, en

algunos casos confidencial, tienen obligación de secreto profesional, obligación de confidencialidad que se extiende a todas las personas que tengan acceso a datos amparados por la legislación (artículo 37.2 de los Estatutos).

En cuanto a las condiciones del personal del SEBCE, el Consejo de Gobierno, a propuesta del Comité Ejecutivo, establecerá las condiciones de contratación del personal del BCE (artículo 36 de los Estatutos). Resulta competente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con 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 dicho empleo (artículo 36.2 de los Estatutos).

3.7 Privilegios e inmunidades.

Conforme al artículo 39 de los Estatutos 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 privilegios e inmunidades de la Unión Europea.

El Protocolo nº 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea regula esta cuestión, en su artículo 22 establece que será de aplicación asimismo al Banco Central Europeo, a los miembros de sus órganos y a su personal, sin perjuicio de lo dispuesto en el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. El BCE estará exento además 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

SEBC y del BCE, no estarán sujetos a ningún tipo de impuesto sobre el volumen de negocios.

Mucha jurisprudencia ha dado lugar estas cuestiones relacionadas con los privilegios y la inmunidad de los miembros de la UE, y en especial sobre el personal laboral, su régimen jurídico laboral y en su compatibilidad y complementariedad con la legislación nacional donde esté la sede de dicha institución.

La más reciente es un Sentencia de 19 de Julio de 2012¹⁵² del Tribunal de Justicia de la UE, en torno al régimen laboral de un empleado alemán del BCE, no olvidemos que la sede del BCE está en Frankfurt, que como personal del BCE percibió como tal un salario sujeto al impuesto comunitario y desde su entrada en la institución, le fueron aplicadas las condiciones de contratación establecidas por esta institución, sin que dicho salario estuviera sujeto al impuesto sobre la renta ni a la seguridad social de Alemania. La cuestión controvertida es que presentó una solicitud ante las autoridades alemanas con objeto de recibir un subsidio parental previsto por el BEEG, que fue desestimada mediante resoluciones del *Land* Hessen.

El Tribunal de Justicia ante la cuestión judicial establece que el artículo 15 del Convenio de 18 de septiembre de 1998 celebrado entre el Gobierno alemán y el BCE relativo a la sede de dicha institución, en relación con el artículo 36 de los Estatutos del SEBCE y del BCE no excluye que la República Federal de Alemania pueda conceder un subsidio como el discutido en la

¹⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, 19 de julio 2012, asunto C-62/11, que tiene por objeto una decisión prejudicial planteada por Hessisches Landessozialgericht (Alemania) en el procedimiento entre Land Hessen y Florence Feyerbacher.

cuestión objeto del pleito. Es decir, falla a favor del trabajador del BCE, y por lo tanto sobre la compatibilidad de la referida ayuda, sin perjuicio de que las condiciones laborales de dicho trabajador se regulen por la normativa comunitaria correspondiente.

3.8 Régimen financiero del BCE y del SEBC

Insistiendo una vez más en el carácter independiente del BCE, resulta lógico que dicha conclusión se exprese en términos presupuestarios, con la regulación contenida en el capítulo VI de los Estatutos, donde conforme a dicha independencia se excluye de las cuentas financieras del SEBC del presupuesto de la Unión, lo que acentúa más dicha independencia.

Econforme a lo dispuesto en el art. 26 de los Estatutos del BCE, el ejercicio económico del BCE y de los bancos centrales nacionales comenzará el primer día de enero y finalizará el último día de diciembre. Las cuentas del BCE serán llevadas y ejecutadas por el Comité Ejecutivo con arreglo a los principios que exprese el Consejo de Gobierno, que deberá aprobarlas y publicarlas posteriormente. El Comité Ejecutivo elaborará un balance consolidado del SEBC que abarcará los activos y pasivos de los bancos centrales nacionales que estén incluidos en el SEBC, todo ello con fines analíticos y operativos. Para ello, el Consejo de Gobierno tiene competencias para elaborar las normas necesarias para normalizar procedimientos contables y de información relativos a las operaciones emprendidas por los bancos centrales nacionales.

Las cuentas del BCE y de los bancos centrales nacionales son controladas por auditores externos independientes, recomendados por el Consejo de Gobierno y aprobados por el Consejo, teniendo los auditores 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. En relación con las facultades del Tribunal de Cuentas el artículo 287 del TFUE sólo será aplicable a un examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE.

Según el artículo 28 de los Estatutos el capital del BCE será de 5000 millones de euros, pudiéndose aumentarse en las cantidades que decida el Consejo de Gobierno, mediante mayoría cualificada, dentro de los límites y con arreglo a las condiciones fijadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, o sobre la base de una recomendación del BCE y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión.

Continúa el mencionado artículo señalando que los bancos centrales nacionales serán los únicos suscriptores y accionistas del capital del BCE, siendo el Consejo de Gobierno por mayoría cualificada quién determine hasta qué punto y en qué forma será desembolsado el capital, y las acciones de los bancos centrales nacionales en el capital suscrito del BCE no podrán transferirse, pignorararse o embargarse.

La clave para la suscripción de capital del BCE fijada por primera vez en 1998 cuando se creó el SEBC se determinará asignando a cada banco central nacional una ponderación en dicha clave, que será igual a la suma del 50% de la participación de su Estado miembro respectivo en la población de la Unión el penúltimo día anterior a la constitución del SEBC; el otro 50% de la participación de su Estado miembro respectivo en el producto interior bruto, a precio de mercado, de la Unión, según se registre

en los cinco años que preceden al penúltimo año anterior a la constitución del SEBC.

Los porcentajes se redondearán a la baja o al alza hasta el múltiplo de 0,0001 puntos porcentuales más cercano. Las ponderaciones asignadas a los bancos centrales nacionales se ajustarán cada cinco años después de la constitución del SEBC, la clave ajustada se aplicará con efectos a partir del primer día del año siguiente. La Comisión proporcionará los datos estadísticos que habrán de utilizarse para la aplicación de este proceso, y el Consejo de Gobierno del BCE adoptará todas las demás medidas necesarias para la aplicación del mismo.

3.9 Poderes y facultades para el cumplimiento de los fines del BCE.

Los artículos 132 del TFUE y el 34 de los Estatutos reconocen al BCE la capacidad para dictar reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, con sus características y definiciones contenidas en los Tratados, y en concreto en el artículo 288 del TFUE.

En concreto el BCE elaborará reglamentos en la medida en que ello sea necesario para el ejercicio de sus funciones definidas en el artículo 3.1 de los Estatutos, como es la definición y la ejecución de la política monetaria, y para el resto de funciones que ya vimos, definidas en los artículos 19.1, reservas mínimas de las entidades de crédito en las cuentas del SEBC, 22, sistemas de compensación y de pago, y 25.2, misiones específicas en materia de supervisión prudencial atribuidas por el Consejo del BCE, y en los casos que se establezcan en los actos del Consejo mencionados en el artículo 41 que ya vimos.

Tomará decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por los Tratados y por sus Estatutos. Y podrá igualmente con el mismo objeto formular recomendaciones y emitir dictámenes.

En carácter público de sus decisiones, recomendaciones y dictámenes es una potestad del BCE, porque por su propia esencia los reglamentos los son en sí mismos.

En consecuencia las normas establecidas en los artículos 296 a 299 del TFUE son aplicables a los reglamentos y decisiones sobre motivación, publicación, transparencia y ejecutoriedad de los actos típicos obligatorios, aunque éstos deban calificarse como “actos no legislativos” por exclusión de la definición que realiza el artículo 289 del TFUE, que define el procedimiento legislativo ordinario consistente en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento o de una decisión. La única facultad no comprendida en las competencias normativas del BCE es la directiva.

“No sólo es que el Tratado le ha otorgado un poder normativo del mismo fuste que el que ejercen otras instituciones, sino que por así decirlo “blindado” tanto frente a las instituciones comunitarias como a las de los Estados miembros, que tendrán que abstenerse en esta materia y dejar hacer al BCE en el ámbito monetario”¹⁵³, “lo que no significa que actúe con completa desconexión del resto de instituciones de la UE”¹⁵⁴, ya que se debe

¹⁵³ SARMIENTO ACOSTA, M.J.: “El euro y el Banco de España”, *Noticias de la UE*, nº 175/176, 1999, p. 128.

¹⁵⁴ GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Civitas/Caja Madrid Madrid, 1ª edición, 2000, pp. 153-155

respeto primero a sus fines y después a las competencias de las demás instituciones comunitarias dentro de la regulado en los Tratado.

Así concluye parte de la doctrina que esta capacidad normativa es un instrumento para asegurar su independencia frente al resto de las Instituciones de la UE y de los gobiernos nacionales: "El procedimiento para elaborar y aprobar las normas se separa del régimen general, para de esta manera asegurar la independencia en la formulación y ejecución de la política monetaria, y para abordar con eficacia los problemas de un sector que necesita respuestas rápidas y efectivas, que serían dificultadas si se tuviese que seguir los cauces procedimentales ordinarios"¹⁵⁵

En resumen, los Tratados han otorgado un importante poder normativo al BCE, más si tenemos en cuenta que pese a ser una Institución de la UE desde el Tratado de Lisboa, desde siempre se ha definido por su independencia, la cual se ha tratado siempre de preservar y proteger como mejor instrumento para el cumplimiento de sus objetivos de política monetaria, y teniendo en cuenta además que su procedimiento de decisión no cuenta con la colaboración, no ya aprobación o codecisión, de ninguna otra Institución para que produzca efectos obligatorios.

También es evidente que dicha capacidad normativa tiene sus límites. Por una parte el que ya vimos al definir sus facultades contenidas en el artículo 34 de los Estatutos, y por otra, en el principio de atribución de competencias, contenido en el artículo 13.2 del Tratado de la Unión Europea para todas las Instituciones

¹⁵⁵ SARMIENTO ACOSTA, M.J.: "La potestad normativa del Banco Central Europeo y del Banco de España: una transformación del tradicional sistema de fuentes", ob. cit. 122.

de la UE, donde establece que cada institución actuará dentro de los límites de la atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos, manteniendo las instituciones una cooperación leal.

Junto a los actos típicos, a excepción de las directivas como ya vimos, el BCE puede adoptar orientaciones e instrucciones mencionadas en los artículos 12.1 y 14.3 de los Estatutos. El artículo 12.1 establece que el Consejo de Gobierno adoptará las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC con arreglo a los Tratados y al presente Estatuto. El Consejo de Gobierno formulará la política económica, incluidas las decisiones sobre los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas al SEBC, y establecerá las orientaciones necesarias para ello. Dichas orientaciones vincularán al Comité Ejecutivo y que éste, a su vez, impartirá instrucciones a los bancos centrales nacionales para la puesta en práctica de la política monetaria de la Unión. Mientras que las orientaciones se configuran como una norma más general, que puede dejar un cierto grado de discrecionalidad a sus destinatarios, las instrucciones tienen un contenido concreto y estricto, o incluso para ser ejecutivo en plazo.

3.10 Capacidad Sancionadora del BCE.

Desde los Estatutos iniciales del BCE se contempla una “importante capacidad sancionadora” o “poder sancionador”, para la consecución de los fines del mismo¹⁵⁶.

Distinto es el debate en torno a la capacidad sancionadora de la Unión Europea, en concreto de sus instituciones, incluso sobre los interrogantes que desde el punto de vista jurídico se plantean sobre "las relaciones directas que mantiene el BCE con los sujetos privados, entre las que el ejercicio de la potestad sancionadora se destaca como el ámbito de mayor complejidad por varios motivos: primero porque el ejercicio de la potestad sancionadora del BCE constituye un supuesto de ejecución directa del Derecho de la unión, excepcional, más aún cuando no es realizada por la Comisión Europea o alguna de sus Agencias, sino una Institución comunitaria distinta y genéricamente independiente; en segundo lugar, la Unión Monetaria es uno de los rarísimos ámbitos donde es posible encontrar normas de la Unión estableciendo un completo régimen sancionador directamente aplicable; y por último, parece clara la creciente importancia del Derecho administrativo sancionador de la Unión tanto en ejecución directa como indirecta, lo que contrasta con la ausencia de un corpus normativo y doctrinal sólido construido a su alrededor, capaz de identificar con claridad el concepto de sanción administrativa y el alcance de las garantías sustantivas y procedimentales que deben rodear el ejercicio de la potestad sancionadora"¹⁵⁷

¹⁵⁶ CELEMÍN SANTOS, V.: *Derecho sancionador y mercado de crédito*, Bosh, Barcelona, 2001.

¹⁵⁷ BUENO ARMIJO, A.: "El (imperfecto) sistema de garantías del derecho administrativo sancionador de la Unión Europea. A propósito de la potestad sancionadora del Banco Central Europeo", *Revista de Derecho de la Unión*

Continuando con el debate sobre la capacidad sancionadora del BCE, se plantea la propia naturaleza del órgano institucional sancionador, el lugar que ocupa el BCE dentro del propio marco institucional, encargado en la figura de su independencia frente a las demás instituciones, planteándose por ciertos sectores doctrinales como estamos viendo a lo largo de esta tesis si su posición de independencia es respetuosa con el principio democrático, incluso qué lugar ocupan sus actos jurídicos dentro del sistema de fuentes de la Unión. En resumen, la autoridad monetaria de la zona euro es "tanto para el jurista como para el economista, un apasionante objeto de debate y análisis".¹⁵⁸

Junto a estas reflexiones resulta necesario destacar las dificultades metodológicas que implica el estudio de la capacidad sancionadora del BCE, por cuanto sus resoluciones y sanciones no son públicas, no son publicadas en ningún diario oficial, ya que solo son notificadas a las personas sancionadas, y por lo tanto, su estudio está limitado a las memorias anuales del BCE donde aparecen el número de sanciones por años y la cuantía recaudada por las mismas en el epígrafe correspondiente de los presupuestos de la institución, lo que se ha grajeado el calificativo de "oscurantismo" en el comportamiento de esta institución sobre este tema en buena parte de la doctrina¹⁵⁹, aunque otra parte de la doctrina considera que el conocimiento público de la sanción a una entidad de crédito "provocaría una desbandada general, ya que

Europea, Madrid ISSN 1695-1085, nº 23, julio-septiembre 2012, pp. 135-164.

¹⁵⁸ LOUIS, J.V.: "L'autorité monétaire de la zone euro", en *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin. L'Union Européenne. Union de droit, Union des droits*, Editions A. Pedone, París 2010, p. 296.

¹⁵⁹ POELEMANS, M.: "La sanction dans l'ordre juridique communautaire", Bruylant-LGDJ, Bruselas, París, 2004.

estos inmediatamente asociarían la sanción a una supuesta crisis económica de la entidad, dando lugar a una pérdida masiva de fondos depositados en ella”¹⁶⁰

El otorgamiento de esa competencia al BCE de capacidad sancionadora procede los mismos Tratados, concretamente el artículo 132.3 del TFUE establece que “dentro de los límites y en las condiciones adoptados por el Consejo con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 4 del artículo 129, el Banco Central Europeo estará autorizado a imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo”. El artículo 34.3 de los Estatutos se expresa en idénticos términos, que dentro de los límites y en las condiciones adoptadas por el Consejo, el BCE está autorizado a imponer multas y pagos periódicos coercitivos a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo.

Por todo ello cabe concluir que conforme a dichas disposiciones legales, pero siempre en el marco de las normas aprobadas previamente por el Consejo, se le atribuye al BCE la potestad para ejecutar las normas sancionadoras frente a las empresas que incumplan sus obligaciones en materia de Unión Monetaria, incluyendo tanto la ejecución administrativa como el desarrollo normativo previo para llegar a dicho fin.

¹⁶⁰ SUAY RINCON, J.: “Los principios inspiradores del Derecho Administrativo Sancionador Comunitario”, en Enrique Gómez-Reino Carnota (Dir.), Jornadas sobre el Derecho Administrativo Comunitario, Escola Galega de Administración Pública, Montecorvo, Madrid, 2006, pp. 115-136.

Otro debate apuntado al inicio de este apartado es el referido a la peculiar posición que el BCE tiene entre las instituciones de la UE, y que puede llegar incluso a cuestionar por “déficit democrático” el ámbito de imposición de las referidas sanciones, al poderse entender como independencia del BCE en términos de desvinculación del resto de Instituciones de la UE, sin embargo, hay que recordar que la independencia del BCE se circunscribe al ejercicio de las competencias que le son propias, por lo que, aunque su capacidad normativa se configure como “un régimen normativo excepcional respecto del ordenamiento jurídico europeo general”¹⁶¹, sin embargo “no tiene consecuencia desvincularlo por completo de la Comunidad Europea ni eximirlo de toda norma jurídica comunitaria”¹⁶², al estar vinculado el BCE en sus potestad sancionadora por sus normas pero también por el resto de normas del ordenamiento jurídico comunitario como ahora veremos

El Reglamento que desarrolla la potestad sancionadora del BCE es el Reglamento 2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre competencias del BCE para imponer sanciones, donde se establece el necesario marco normativo para el desarrollo de la competencia sancionadora, que ha sido desarrollado reglamentariamente por el BCE mediante Reglamento 2157/1999 del BCE, de 23 de septiembre de 1999.

El Reglamento del Consejo de 1998 establece los límites y las condiciones en que el Banco Central Europeo podrá imponer multas o pagos periódicos coercitivos a las empresas que no

¹⁶¹ SARMIENTO ACOSTA, M. J.: “La potestad normativa del Banco Central Europeo y del Banco de España: una transformación del tradicional sistema de fuentes”, ob.cit. 122, pp. 57-66.

¹⁶² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 10 de julio de 2003, Comisión c. Banco Central Europeo, asunto C-11/00, ap. 134.

cumplan sus obligaciones derivadas de los reglamentos y decisiones del mismo. El artículo 6.2 del Consejo establece igualmente la potestad del BCE para especificar la forma en que se impondrán las sanciones de conformidad con dicho Reglamento. Se establece en este Reglamento un mecanismo de investigación en el que participan los bancos centrales nacionales, que tiene un carácter contradictorio y que es susceptible de revisión judicial.

El artículo 12.1 de los Estatutos permite que el BCE pueda delegar en los Bancos Centrales Nacionales para "ejecutar operaciones que formen parte de las misiones del SEBC", es decir, parece ser que la interpretación más adecuada es la imposibilidad de delegar la potestad sancionadora frente a las empresas, únicamente no puede ser delegado la adopción de la resolución sancionadora, pero por el contrario, los Bancos Centrales Nacionales pueden participar en el ejercicio de la potestad sancionadora, pudiendo proponer al Comité Ejecutivo del BCE la iniciación de un procedimiento sancionador o incluso iniciarlo por si mismos como establece el artículo 3.1 del Reglamento nº 2532/98, tramitando además el expediente, debiendo remitirlo al Comité Ejecutivo del BCE una vez terminada la instrucción para la resolución por este órgano de la sanción o no a la empresa en función de la infracción acreditada en la fase de instrucción.

Se entenderá en aplicación de este Reglamento sancionador, por Estado miembro participante, un Estado miembro que hay adoptado la moneda única, el euro. Por infracción, el incumplimiento, por parte de una empresa, de una obligación que tenga su origen en un reglamento o en una decisión del BCE. Se distingue entre multa, como la cantidad unitaria de dinero que debe pagar una empresa en concepto de sanción; “pagos periódicos coercitivos” o “multas coercitivas” la cantidad que debe pagar la

empresa en caso de infracción continuada, en concepto de sanción, que será calculada por cada día de infracción continuada, después de la notificación de una decisión a la empresa por la que se exige la terminación de dicha infracción; y por sanción, las multas y pagos periódicos coercitivos impuestos a consecuencia de una infracción.

En este punto resulta relevante detenerse en el sujeto pasivo de la sanción, que solo se puede dirigir contra "sujetos privados". El Reglamento nº 2532/98 se refiere solo a "empresas", definiéndolas en el artículo 1.3 como "las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, con excepción de las autoridades públicas en el ejercicio de poderes públicos, de un Estado miembro participante, sujeta a obligaciones que tengan su origen en los reglamentos y decisiones del BCE, con inclusión de las delegaciones u otros organismos permanentes situados en un Estado miembro, cuya central o razón social registrada esté fuera de un Estado miembro participante". Es decir, solo se puede ejercer potestad sancionadora por parte de los órganos del BCE sobre "empresas de un Estado miembro participante, en resumen, que hay adoptado el euro (artículo 1.2 del Reglamento nº 2532/98)".

Las principales obligaciones derivadas de la regulación legal del BCE y sobre las que se pueden imponer las sanciones esenciales, se centran fundamentalmente en las obligaciones de reservas mínimas y las obligaciones de suministrar información estadística, reguladas en el Reglamento 2531/98 de 23 de noviembre de 1998, relativo a la aplicación de las reservas mínimas por el Banco Central Europeo, y en el Reglamento nº 2533/98 del Consejo de 23 de noviembre de 1998 sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo, aunque dichos reglamentos no establecen sanciones sino el marco jurídico

para que el BCE en el ejercicio de su potestad reglamentaria las concrete dentro del marco de sus competencias, funciones y órganos predeterminados.

Por lo tanto, la potestad sancionadora del BCE solo puede ejercerse frente a sujetos privados, nunca frente a los Estados, aunque si puede el BCE actuar contra los Estados miembros que incumplen sus obligaciones en materia de política monetaria, debiendo acudir para ello al TJUE e interponer el recurso por incumplimiento frente a ellos (artículo 258 TFUE), con la particularidad de que es el Consejo de Gobierno del BCE ocupa la posición de la Comisión en la fase pre-contenciosa, ejerciendo las funciones que le corresponden a aquella (artículo 271.d) TFUE)¹⁶³

El origen normativa que habilita al BCE para la imposición de sanciones como ya hemos dicho está en el artículo 132.3 del TFUE que dispone que "dentro de los límites y en las condiciones adoptados por el Consejo con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 4 del artículo 129, el Banco Central Europeo estará autorizado a imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo", y en el artículo 34.3 de los Estatutos del Banco Central donde se recoge la misma previsión con exactamente las mismas palabras. Como ya hemos visto el Reglamento de desarrollo de estas previsiones normativas es el Reglamento 2532/98 del Consejo de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones, y a su vez desarrollado por el Reglamento n° 2157/1999

¹⁶³ BUENO ARMIJO, A.: "El (imperfecto) sistema de garantías del derecho administrativo sancionador de la UE. A propósito de la potestad sancionadora del BCE", ob.cit. 211, p. 146.

del Banco Central Europeo, de 23 de septiembre de 1999, sobre las competencias del BCE para imponer sanciones.

Los límites dentro de los cuales el BCE puede imponer sanciones son en el caso de multas, el límite superior será de 500.000 euros; para pagos periódicos coercitivos, el límite máximo será de 10.000 euros por día de infracción, pudiendo imponerse pagos periódicos coercitivos por un período máximo de seis meses a partir de la notificación realizada a la empresa. En todo caso, el principio que debe regir el comportamiento del BCE en la imposición de todo tipo de sanciones es el de proporcionalidad de conformidad con el artículo 2.2 del Reglamento 1998. En este sentido, el BCE, deberá tener en cuenta la buena fe y el grado de transparencia de la empresa en la interpretación y aplicación de la obligación; el grado de diligencia y cooperación con el BCE; la gravedad de los efectos de la infracción; su repetición o frecuencia; los beneficios obtenidos por la empresa; la dimensión económica de la empresa y las eventuales sanciones impuestas anteriormente por otras autoridades a las empresas por los mismos hechos. Y además, cuando se trate de una sanción por no cumplir una obligación, el pago de la sanción no exime a la empresa del cumplimiento de dicha obligación (artículo 2.4 Reglamento 1998).

Se ha puesto de manifiesto que uno de los principales problemas de este Reglamento 2532/98 y de su régimen sancionador está en considerar como sanción tanto las multas como las multas coercitivas: “la multa y las multa coercitiva son instituciones creadas por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a necesidades absolutamente distintas y es esta distinta funcionalidad la que impone un régimen jurídico diferenciado para ambas; la multa es una sanción, un castigo...no pretende generar ninguna consecuencia porque la propia sanción es, en sí misma, una

consecuencia; y la multa coercitiva, por el contrario, no es una consecuencia, no es un fin, es un medio, un medio de ejecución forzosa, esto es una herramienta para obligar a su destinatario a adoptar una conducta que se niega a realizar, por lo que el resultado de que el Reglamento n° 2532/98 califique como sanciones tanto a las multas como a las multas coercitivas es un sistema imperfecto por exceso y por defecto”¹⁶⁴

La decisión de iniciar o no un procedimiento sancionador será adoptado por el Comité ejecutivo del BCE de oficio o a propuesta del banco central nacional en cuya jurisdicción se haya producido la infracción, incluso de oficio por el propio banco central nacional o a propuesta del BCE. Esta decisión será notificada por escrito a la empresa, a la autoridad supervisora competente y al Banco central nacional o al BCE. En ella, se comunicarán a la empresa las alegaciones pormenorizadas que contra ella se formulan y las pruebas de cargo. Cuando proceda, en dicha decisión se instará a la empresa a poner fin a la infracción alegada y se le notificará que pueden imponérsele pagos periódicos coercitivos, si no cumple con dicha obligación.

Esta misma decisión en vez de acordar un procedimiento sancionador, puede exigir a la empresa someterse a un procedimiento de infracción, por el cual el BCE o en Banco central nacional, tendrán derecho a exigir la presentación de documentos; a examinar los libros y registros de la empresa; obtener copias o extractos de dichos libros y registros y a solicitar explicaciones escritas o verbales. En caso de obstrucción por parte de la empresa,

¹⁶⁴ BUENO ARMIJO, A.: “La potestad sancionadora del BCE y el respeto al principio de legalidad sancionadora”, trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+I DER, 2009, pp. 537-545.

el Estado miembro deberá prestar asistencia para permitir el acceso por parte del BCE o del Bancos central nacional. La empresa dispondrá de un plazo no inferior a treinta días para ser oída y presentar alegaciones.

Una vez recibido el expediente del Banco Central nacional que inicia el procedimiento de infracción, el Comité ejecutivo del BCE adoptará una decisión motivada acerca de si la empresa ha cometido una infracción, así como de la sanción a imponer. La empresa que recibirá la decisión tiene derecho a solicitar la revisión de la decisión del Comité ejecutivo por el Consejo de Gobierno del BCE en el plazo de treinta días desde que se le notificó la decisión. El Consejo de Gobierno resolverá motivadamente, informando a la empresa de su derecho a solicitar una revisión judicial. Si el Consejo de Gobierno no ha tomado ninguna decisión en un plazo de dos meses, a partir de la presentación de la solicitud, la empresa podrá solicitar una revisión judicial de la decisión del Comité Ejecutivo. Ninguna decisión de sanción será ejecutada hasta que sea firme. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendrá plena competencia jurisdiccional para revisar la decisión final sancionadora. Los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el BCE pertenecerán al BCE (artículo 9 del Reglamento 1998).

Si la infracción está exclusivamente relacionada con una función encomendada al SEBC en el Tratado y los Estatutos, solamente podrá iniciarse un procedimiento sobre la base del Reglamento, con independencia de cualquier disposición legal o reglamentaria nacional que pueda establecer un procedimiento distinto. Si la infracción se refiere también a una o más materias fuera de las competencias del SEBC, el derecho a iniciar un procedimiento sancionador sobre la base de presente Reglamento será independiente de cualquier derecho de una autoridad nacional

competente de iniciar unos procedimientos distintos en relación con dichas materias fuera de las competencias del SEBC, sin perjuicio de la aplicación de la legislación penal y de las competencias de supervisión prudencial en los Estados miembros participantes (art. 3.10 del El Reglamento (CE) no 2532/98, modificado por el Reglamento (UE) 2015/159 del Consejo, de 27 de enero de 2015).

En cuanto a los plazos, el derecho a tomar la decisión de iniciar el procedimiento sancionador, expirará un año después de que la existencia de dicho incumplimiento llegue a conocimiento del BCE o del Banco central nacional y, en todo caso, cinco años después de que se haya producido el mismo o, en caso de infracción continuada, cinco años después de que la infracción haya cesado.

El derecho a tomar la decisión de imponer sanciones por infracción, expirará un año después de que haya sido tomada la decisión de iniciar el procedimiento correspondiente. Y el derecho a iniciar un procedimiento de ejecución expirará seis meses después de que la decisión tenga fuerza ejecutiva.

El artículo 6.2 del Reglamento de 1998 que estamos analizando, establece la posibilidad de que el BCE pueda adoptar Reglamentos con objeto de especificar ulteriormente la forma en que las sanciones pueden ser impuestas y establecer las orientaciones para coordinar y armonizar los procedimientos relativos a la conducción del procedimiento de infracción.

A esos efectos el BCE aprobó un procedimiento sancionador de desarrollo mediante Reglamento 2157/99 de 23 de septiembre. El procedimiento de infracción se tramitará respetando los

principios de confidencialidad y de secreto profesional, principios que no afectarán al derecho de defensa de la empresa. Se podrá solicitar la asistencia de las autoridades de los Estados miembros a fin de garantizar el ejercicio efectivo de los poderes atribuidos al BCE y al banco central nacional competente en la tramitación del procedimiento de infracción. También se establece y reconoce un principio esencial en relación con la iniciación del procedimiento de infracción como es el del “*nos bis in idem*” (nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa).

Dentro de las garantías mínimas, se dice que las normas que establecen los poderes del BCE y del banco central nacional competente en el marco del procedimiento de infracción deben garantizar la realización efectiva de una investigación exhaustiva de la presunta infracción y, al mismo tiempo, dispensar un alto grado de protección del derecho de defensa de la empresa, así como el tan reiterado carácter confidencial del procedimiento de infracción.

Se reconoce que el BCE deberá garantizar el máximo respeto posible a los derechos de defensa de terceros en el procedimiento seguido para determinar la sanción aplicable, de conformidad con los principios generales del derecho y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia, en particular la jurisprudencia referente a las facultades de investigación de la Comisión Europea en el ámbito del derecho de la competencia.

Se concreta que ni el Comité Ejecutivo del BCE ni el Banco Central nacional competente adoptarán la decisión de iniciar un procedimiento de infracción antes de haberse informado y consultado recíprocamente, e incluso podrán solicitar antes de iniciarlo, información a la empresa sobre la presente infracción;

todo ello como garantía de un proceso justo, con garantías y contradictorio.

Los poderes del BCE y del Banco Central nacional competente que establece el Reglamento del Consejo de 1998, incluirán a además el derecho a recabar datos, así como el derecho a realizar registros sin notificación previa a la empresa, con el fin de obtener toda la información posible sobre la presunta infracción. Y siempre, se podrá solicitar la asistencia de las autoridades de los Estados miembros con carácter preventivo (artículo 4 del Reglamento del BCE).

Después de notificar los hechos objetos de infracción a la empresa, en un plazo no inferior a treinta días que se le dará a la empresa para que si quiere realice alegaciones, sin perjuicio de la posibilidad de ampliarlas en la audiencia oral si lo solicita la empresa. Tras recibir las alegaciones, el BCE o el banco central nacional decidirán si realizar investigaciones adicionales para cuestiones pendientes, que serán remitidos a la empresa si aportan nuevos hechos contrarios a la empresa o modifican pruebas ya existentes.

La empresa está obligada a cooperar con el BCE o con el Banco Central nacional (artículo 6 del Reglamento del BCE), en la fase de la investigación del procedimiento de infracción. La obstrucción, el incumplimiento o la falta de ejecución por parte de la empresa de su labor de colaboración, pueden constituir por si mismos motivos suficientes para iniciar un procedimiento de infracción y dar lugar a la imposición de pagos coercitivos.

Como es lógico la empresa tiene derecho recibir asistencia letrada durante el procedimiento de infracción. Si lo solicita la

empresa, podrá ser oída en una audiencia, y serán oídas las personas individualmente que se soliciten y acepten, aprobándose un acta (artículo 6 del Reglamento del BCE).

En esa aplicación de los principios de confidencialidad y secreto profesional durante la tramitación del procedimiento, la empresa no tendrá acceso a los documentos u otros materiales que obren en poder del BCE o del banco central nacional competente y que sean considerados confidenciales en relación con terceros.

En cuanto a la revisión de la decisión, el Consejo de Gobierno del BCE podrá solicitar a la empresa, al Comité Ejecutivo del BCE o al banco central nacional competente, o bien a todos ellos, información adicional pronunciarse sobre la revisión de la decisión.

En cuanto a la ejecución de la decisión de sanción, una vez que sea firme, el Consejo de Gobierno del BCE, podrá decidir la publicación de dicha decisión en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, teniendo en cuenta el interés legítimo de la empresa, la protección de sus intereses comerciales, así como cualquier otro interés particular.

La decisión del BCE determinará la forma de efectuarse el pago, y podrá solicitar el BCE al banco central nacional del Estado miembro en cuya jurisdicción se tenga que ejecutar la sanción que adopte las medidas necesarias para su ejecución, y los bancos centrales nacionales deberán informar sobre la ejecución de la sanción.

Con el fin de dotar de mayor transparencia y eficacia a la competencias sancionadoras del BCE, podrá decidir la publicación

de sus decisiones firmes de imponer sanciones o de cualquier información relacionada con ellas; que, en vista de las especiales características que revisten los mercados financieros, la publicación de la decisión de imponer una sanción constituirá una medida de carácter excepcional que el BCE sólo podrá tomar tras examinar convenientemente las circunstancias que concurren en cada caso, las consecuencias que probablemente tenga la decisión para la reputación de la empresa y los legítimos intereses comerciales de ésta; que al decisión de publicación debe respetar el principio de no discriminación y garantizar la igualdad de trato; que, en este contexto, resulta conveniente consultar a las autoridades supervisoras competentes antes de tomar dicha decisión; que al decisión de imponer una sanción así publicada no revelará información alguna de carácter confidencial.

Sobre esta cuestión hay opiniones doctrinales muy variables, derivadas precisamente en la dificultad de encontrar incluso información sobre las sanciones que el BCE ha impuesto al año, más allá de las estadísticas del Informe Anual del BCE, que, por supuesto no incluyen el sujeto pasivo objeto de la sanción, y la ausencia además de la obligación legal de publicación en ningún Diario Oficial, siendo tan solo conocidas por la entidad sancionada.

En este sentido, por un lado, hablan claramente de "oscurantismo, sin que resulte del todo convincente el argumento de que el conocimiento público de la imposición de una sanción a una entidad de crédito puede provocar en los depositantes una desbandada general, ya que estos inmediatamente asociarían la sanción a un supuesta crisis económico de la entidad, dando lugar a

una pérdida masiva de los fondos depositados en ellas"¹⁶⁵. Y quién justifica de este modo que "el desarrollo del procedimiento sancionador se desenvuelva con el máximo sigilo"¹⁶⁶

Es más existen ya algunas resoluciones jurisprudenciales en nuestro país que apuntan a exigir la publicidad de estas decisiones sancionadoras con independencia del nombre sancionado, precisamente para garantizar la transparencia y la confianza en el mercado, sin que dicha publicidad sea en sí mismo considerada como una nueva sanción a mayores de la impuesta por los órganos competentes, expresándose en la STS de 21 de julio de 2009¹⁶⁷, "que tras analizar el artículo 103.e) de la Ley del Mercado de Valores, niega que la obligación de publicar en el BOE las sanciones en esta materia, una vez sean firmes en vía administrativa, tenga carácter sancionador, de esta forma, la sentencia rechaza que esta medida tenga naturaleza sancionadora o restrictiva de derechos individuales, justificando su existencia, más bien, en motivos de tutela jurídica de intereses públicos vinculados con el deber de información, con la finalidad de preservar los principios de transparencia y publicidad de la actividad financiera".

Todas las decisiones de imponer una obligación pecuniaria es ejecutable de conformidad con el artículo 259 del TFUE (antiguo artículo 256 TCE), donde se establece que los actos del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo que impongan una

¹⁶⁵ BUENO ARMIJO, A: "El (imperfecto) sistema de garantías del derecho administrativo sancionador de la Unión Europea. A propósito de la potestad sancionadora del Banco Central Europeo", ob.cit. 211, p. 139.

¹⁶⁶ SUAY RINCÓN, J.: "Sanciones", en Sebastián Martín-Retortillo, *Estudios de Derecho Público Bancario*, CEURA, Madrid, 1987, pp. 361-363.

¹⁶⁷ STS de 21 de julio de 2009, Sección Tercera, Recurso de Casación para la unificación de la doctrina nº 507/2008.

obligación pecuniaria a personas distinta de los Estados serán títulos ejecutivos. El Reglamento establece la delegación en los bancos centrales nacionales la adopción de todas las medidas necesarias para su ejecución.

Según las distintas sanciones se establece diferente procedimiento, y se concreta un procedimiento abreviado para las infracciones que revisten un carácter leve, con el fin de garantizar una gestión correcta y eficaz. La sanción que se imponga con arreglo a este procedimiento no podrá exceder de 25.000 euros. El procedimiento abreviado consiste en tres fases, el Comité Ejecutivo notificará a la empresa la infracción donde constará la infracción y la sanción propuesta; la presentación de alegaciones por la empresa por la utilización de este procedimiento abreviado, en el plazo de diez días hábiles; y se presentan objeciones al proceso, éste se considerará iniciado y comenzará a transcurrir el plazo de treinta días hábiles para ejercer el derecho a ser oído; y si por el contrario, no hay objeciones al proceso, la decisión del Comité Ejecutivo del BCE de imponer un sanción adquirirá firmeza.

En caso de incumplimiento del artículo 7.1 del Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de las reservas mínimas, se trata de un proceso distinto, donde no son de aplicación los artículos 2.1 y 3; 2, 3, 5 y 6 relativos a la notificación de los cargos, los derechos y obligaciones de la empresa, iniciación del procedimiento de infracción, poderes del BCE y del Banco Central nacional. Antes de imponer la sanción por este supuesto, el Comité Ejecutivo del BCE o, en su caso, el banco central nacional competente notificará a la empresa el presunto incumplimiento y la sanción correspondiente, y si no hay objeciones, la sanción se considerará impuesta por decisión del Comité Ejecutivo del BCE. Puede la empresa reconocer el incumplimiento y pagar la sanción, o hacer

alegaciones aportando la prueba que considere. Si no lo hace, la sanción se considerará impuesta.

Y del mismo modo se establece el procedimiento de revisión oportuno, ya que la decisión sobre la existencia de una infracción podrá ser revisada ulteriormente por el Consejo de Gobierno del BCE.

La potestad sancionadora del BCE se ha visto sustancialmente incrementada al asumir la supervisión financiera de las entidades financieras como veremos en el capítulo 5.3 sobre la Unión Bancaria de este trabajo. Dicha nueva potestad sancionadora añadida a las que ya hemos referido en los párrafos anteriores, se encuentra regulada en el Reglamento nº 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 financieras. En su artículo 18 se establece que "cuando una entidad de crédito, una sociedad financiera de cartera o una sociedad financiera mixta de cartera, deliberadamente o por negligencia, incumpla un requisito establecido en un acto directamente aplicable del Derecho de la Unión, en relación con el cual las autoridades competentes estarán facultadas para imponer sanciones pecuniarias administrativas con arreglo al Derecho aplicable de la Unión, el BCE podrá imponer sanciones pecuniarias administrativas de hasta el doble de la cantidad correspondiente a los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas como resultado del incumplimiento, en caso de que puedan determinarse éstos, o de hasta el 10% del volumen de negocios total anual, según lo defina el Derecho aplicable de la Unión, de la persona jurídica en el ejercicio anterior, u otras sanciones pecuniarias contempladas en el Derecho pertinente de la Unión". Todo ello de conformidad con el artículo 4.3 de este

Reglamento, y conforme a los procedimientos de sanción que ya hemos visto incluidos en el Reglamento 2532/98.

Una de las novedades incluidas es la previsión de publicidad de las sanciones prevista en el artículo 18.4, mejorando las críticas doctrinales sobre el oscurantismo de la actividad sancionadora del BCE, aunque dicha publicidad esté condicionada a una lacónica expresión "en los casos y conforme a las condiciones que determine la legislación pertinente de la Unión", legislación o normativa que todavía es desconocida, por lo que dicha publicidad no pasa de ser en la actualidad una previsión normativa con características de "intención", que hay que valorar positivamente, pero con una ausencia de concreción o desarrollo normativa que habilite a que dicha publicidad sea real, automática y por tanto efectiva.

Igualmente se recoge la necesaria colaboración de las entidades nacionales competentes (artículo 18.5), por la que el BCE podrá exigir a las mismas que entablen los procedimientos oportunos con vistas a la adopción de medidas para garantizar que se imponen las sanciones adecuadas, y con cualquier Derecho nacional que confiera competencias específicas que el Derecho de la Unión no exigiera en la actualidad, debiendo ser las sanciones aplicadas por las autoridades nacionales competentes, igual que las sanciones del BCE, deberán ser "efectivas, proporcionadas y disuasorias".

3.11 Control jurisdiccional de su actividad.

Como Institución de la Unión Europea, el BCE tiene un sistema de control jurisdiccional equivalente al de cualquier otra Institución, siendo un sistema exigente de revisión judicial, regulado en las disposiciones del TFUE relativas a la competencia general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

“El TJUE controla la legalidad de los actos del BCE y la interpretación de los mismos y, aunque su labor se vea dificultada por la ambigüedad de los Tratados, ello no debe impedir que lo interprete en su conjunto para definir las competencias tanto internas como externas del SEBCE, lo cual implica que si el BCE adopta un acto que se justifica por el mantenimiento de la estabilidad de precios y, sin embargo, lesiona algunos de los objetivos previstos en los Tratados, cualquiera de las instituciones o de los Estados miembros podría acudir al TJUE solicitando la anulación de dicho acto por infracción del Derecho comunitario”¹⁶⁸

La propia doctrina jurisprudencial se ha pronunciado en este sentido: “El BCE forma parte integrante del sistema comunitario, y la posición particular del BCE dentro de dicho sistema que lo distingue, por una parte, de las instituciones y por otra de los organismos y agencias creados por el derecho comunitario derivado, no puede llevar a la conclusión de que el BCE sea un organismo que no forme parte de la Comunidad. El BCE está sujeto a los principios generales del Derecho que forman parte del Derecho comunitario y contribuye a promover los objetivos de la Comunidad...”¹⁶⁹

El artículo 35 de los Estatutos del BCE establece que los actos o las omisiones del BCE estarán sujetos a la revisión y a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los casos previstos en los Tratados y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo. El BCE además, por su parte, podrá

¹⁶⁸ GOMÉZ MENCHÓN, Y.: “La independencia del BCE: ¿un peligro para el orden institucional comunitario?”, *ob.cit.* 145, p. 31.

¹⁶⁹ Conclusiones del Abogado General Jacobs en el Asunto C-11/00 presentado el 3 de octubre de 2002, tesis confirmada por la sentencia del TJCE dictada el 10 de julio de 2003.

emprender acciones también, pero como es lógico en los casos y con arreglo a las condiciones establecidas en los Tratados.

“El Tribunal de Justicia no realiza un control político, puesto que no es su función, sino un control jurisdiccional, tiene encargado el control de la legalidad en los actos adoptados por el Banco Central Europeo que no sean recomendaciones y dictámenes, ya que éstos carecen de fuerza vinculante. Es asimismo, la institución competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el banco central en los ámbitos de sus competencias iniciados contra el mismo y, con carácter prejudicial, para pronunciarse sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por el Banco Central Europeo”¹⁷⁰

Se trata por tanto de una legitimación pasiva del BCE en el recurso de anulación, si se demanda la revisión de un acto del BCE, que se ve acompañada por la legitimación activa que para el mismo recurso le reconoce el artículo 263 párrafo tercero, cuando dice que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas, por el Banco Central Europeo y el Comité de las Regiones con el fin de “salvar prerrogativas de éstos”.

En el caso de que el recurso se admitiera por el Tribunal de Justicia de la UE, y el acto se declarara nulo y sin valor ni efecto alguno, el BCE tiene la obligación de “adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia (artículo 266 TFUE) como tendrían que realizar cualquier otra institución.

¹⁷⁰ MARTÍNEZ DALMAU, R.: “La independencia del Banco Central Europeo”, *Polo Europeo Jean Monnet*, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, p. 147.

En el supuesto del recurso por omisión regulado en el artículo 265, el BCE tiene tanto legitimación activa como pasiva, cuando haya una violación de los Tratados, las instituciones europeas y entre ellas el Banco Central Europeo se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de que declare dicha violación.

En relación con las cuestiones prejudiciales reguladas en el artículo 267 del TFUE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de los Tratados y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, entre ellas por supuesto de Banco Central Europeo.

Lo mismo podemos decir respecto de la aplicación del artículo 277 del TFUE, igualmente cabe alegar la excepción de ilegalidad contra un acto de alcance general del BCE, ya que según ese artículo cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un acto de alcance general adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando inaplicabilidad de dicho acto por vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder (artículo 263 párrafo segundo).

En relación con la responsabilidad extracontractual el BCE al ser una Institución de la UE se rige por lo establecido en el artículo 340 TFUE, donde en dicha materia dice que la Unión deberá respetar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados

miembros. No obstante, el Banco Central Europeo deberá reparar los daños causados por él o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

Es decir, la Unión Europea no responde de los actos del BCE, cuyas consecuencias de los daños causados los tiene que asumir el propio BCE en solitario, en cambio la responsabilidad de los bancos centrales nacionales deber regirse `por el Derecho interno de cada Estado, ya que son órganos los bancos centrales nacionales de cada Estado, y carece de relevancia que pertenezcan al SEBC, porque como ya hemos visto dicho sistema carece de personalidad jurídica propia. Esta es una cuestión importante y no exenta de plantear problemas complejos en los casos en los que no es fácil delimitar la responsabilidad del BCE de la responsabilidad de cada banco central nacional en el cumplimiento siguiendo las órdenes del BCE.

En la sentencia Krohn¹⁷¹, el Tribunal de Justicia entendió que, cuando la administración nacional realiza los actos como mero agente de la Comisión, siguiendo sus órdenes, la responsabilidad extracontractual puede corresponder a la Comisión. Sin embargo, el TJUE no tiene por qué aplicar el mismo criterio de responsabilidad extracontractual en el caso del SEBC. Por una parte, el carácter cohesionado y unitario de la acción de los bancos centrales a las órdenes del BCE puede llevar a interpretar la responsabilidad directa del BCE, sin necesidad de recurrir a las jurisdicciones nacionales. Pero por otra parte, la naturaleza jurídica distinta de ambas instituciones, BCE y bancos centrales nacionales, aunque

¹⁷¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 16 de diciembre de 1992, asunto C/194/91.

actúen coordinadamente y en casos bajo criterios de instrucción la primera hacia la segunda, la ausencia de personalidad jurídica del SEBC, y además la naturaleza económica de las decisiones del BCE que lleva aparejado un amplio margen de apreciación en su ejecución, comporta todo ello muchas dificultades sobre el éxito de las acciones indemnizatorias directas al BCE por los actos de los bancos centrales nacionales.

Volviendo a los Estatutos del BCE, y de conformidad con el artículo 35.6 en la relación del BCE con los bancos centrales nacionales, se establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendrá jurisdicción para los litigios relativos al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones derivadas de los Tratados de los Estatutos del BCE. Cuando considere el BCE 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 alegaciones. Si el banco central nacional no se atuviere a este dictamen en el plazo establecido por el BCE, éste podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Con ello, se vuelve a reiterar y poner de relieve, uno de los principios básicos del BCE y que le dotan de peculiaridades, que dan lugar a muchas discusiones, como es el de su independencia, que entre otras cosas hace que la acción se dirige directamente contra el banco central nacional y no contra el Estado miembro, aunque se trata de un órgano nacional. Como consecuencia de todo ello, no es posible aplicar el mecanismo sancionador previsto en el artículo 260 del TFUE, cuando dice que si el TJUE declarare que un Estado miembro ha incumplido una de sus obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar

las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal. Pudiendo imponer la Comisión una multa coercitiva al Estado cuando la Comisión estimare que el Estado miembro no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.

Los actos sujetos a revisión o la interpretación del TJUE son todos los actos de naturaleza obligatoria emanados del BCE, y no sólo los reglamentos y las decisiones, como ha señalado el Tribunal en innumerables sentencias cuya jurisprudencia ya es consolidada¹⁷²“la forma que adopta un acto es indiferente a la hora de dilucidar si puede ser atacado mediante un recurso de anulación”.

Dentro del control jurisdiccional de la actividad del BCE es necesario resaltar la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Banco Central Europeo, donde en el centro del debate estaba no solo dicha cuestión, sino que estaba muy enlazado con las propias limitaciones a la autonomía o independencia del BCE del resto de las Instituciones de la UE, y si dicha autonomía servía para quedar al margen del control de la OLAF como organismo europeo de lucha contra el fraude en los siguientes términos: "La consideración del BCE como un órgano y organismo creado por los Tratados, o sobre la base de los mismos, a efectos de su inclusión en el art. 1.3 del Reglamento núm. 1073/1999-2. Si los intereses financieros de la Comunidad por los que debe velar la OLAF, abarcan el presupuesto del BCE; sobre si el artículo 280 del TCE justifica la adopción de medidas destinadas a luchar contra el fraude en el seno

¹⁷² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 11 de noviembre de 1981, IBM, 60/81 y de 9 de octubre de 1990.

del BCE; sobre si el sistema de investigaciones administrativas que establece el Reglamento núm. 1073/1999 menoscaba la garantía de independencia de que disfruta en virtud de los Tratados; y sobre el respeto al principio de proporcionalidad y las relaciones de cooperación entre la DIA y la OLAF"¹⁷³

Como se advierte en dicha sentencia que examina la autonomía del BCE, se expresa que "dicha autonomía se concede para realizar una función concreta: gestionar la política monetaria y es en coherencia con esa función que hay que delimitar el contenido de esa autonomía, es evidente, que esa autonomía no puede ser considerada como un cheque en blanco. Por consiguiente, ante el binomio tecnocracia-democracia hay que buscar siempre un punto de equilibrio de sobra conocida pero siempre necesitado de ser recordado: control y contrapeso de unos poderes frente a otros. Una autonomía o independencia sin control administrativo es una forma mal entendida de autonomía y es lo verdaderamente desproporcionado. La independencia se otorga para gestionar la política monetaria y nada más. A efectos de los controles administrativos generales para luchar contra la corrupción, la llamada administración independiente debe ser más vista como Administración que como independiente"¹⁷⁴

¹⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003, Comisión contra Banco Central Europeo, Asunto C-11/00.

¹⁷⁴ GONZÁLEZ BOTIJA, F.: "Los límites de la autonomía del Banco Central Europeo", 2003, comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003, *Revista española de derecho administrativo*, nº 123, pp. 469-500.

4 LAS TRANSFORMACIONES DEL BCE PARA ADAPTARSE A LA CRISIS DE 2007.

4.1 La crisis de 2007: La Gran Recesión.

No se pretende hacer un estudio económico sobre la crisis económica iniciada en 2007, ni tampoco sobre las causas o sus evidentes consecuencias sobre la economía mundial y, en especial, sobre las economías europeas. Tan solo se trata de analizar los mecanismos que en la actualidad tiene el BCE conforme a los Tratados para luchar contra ella, las deficiencias jurídicas de dichos instrumentos, y los pasos que se están dando o deben darse para atajar de manera más eficaz futuras crisis similares.

Esta crisis iniciada en EEUU se ha convertido en una crisis de la economía mundial, y en España con características propias derivadas de la diversidad y particularidad de las entidades financieras, así como de su excesiva exposición al sector inmobiliario, ha tenido unas duras consecuencias en términos económicos y sociales. Una crisis que no tiene precedentes en cuanto a la virulencia y capacidad de contagio, lo que inicialmente parecía ser un fenómeno local, ligado a las exposiciones ante las denominadas hipotecas *subprime* en Estados Unidos, se ha transformado en la primera gran crisis del siglo XXI.

Así se han expresado numerosos autores sobre las causas y las consecuencias de la crisis:

“La crisis financiera ha puesto de manifiesto la necesidad de reorientar y mejorar múltiples aspectos de la regulación y supervisión financiera. En el ámbito europeo se están desarrollando un conjunto de medidas que abordan la totalidad del sistema financiero y que podemos clasificar en coyunturales y estructurales.

Las primeras son las que se implementaron al inicio de la crisis con el objetivo de reducir la incertidumbre y mejorar las expectativas de los agentes. Las segundas suponen cambios profundos en la estructura institucional de los mercados con el objetivo de evitar los mismos problemas en el futuro y prevenir otros nuevos”¹⁷⁵

“La crisis financiera que estamos viviendo probablemente sea el acontecimiento económico más importante de los últimos cuarenta años. Por su magnitud, intensidad y efectos sobre la economía real va a crear un antes y un después en la forma de entender la globalización financiera y su supervisión. El FMI estima que el impacto directo de la crisis financiera sobre la cuenta de resultados de las entidades estaría en torno a un billón de dólares, a lo que habría que añadir una cantidad equivalente como consecuencia del impacto sobre el ciclo económico de la crisis...Seguramente se deben reforzar los sistemas de supervisión financiera multilaterales, limitarse la innovación financiera y hacerse un esfuerzo para coordinar las políticas monetarias. Sin embargo, la enseñanza de la historia económica es que la regulación tiene límites, y que el control regulatorio siempre es temporal. Las verdaderas causas de la actual crisis financiera hay que buscarlas en una multiplicidad de factores complejos que se refuerzan entre ellos: en primer lugar, que las autoridades financieras cometieron una serie de errores de política macroeconómica y de regulación, que propiciaron comportamientos inadecuados tanto en el mercado inmobiliario como en el mercado financiero. Desde la década de los noventa, los bancos centrales se fueron centrando cada vez más en el control

¹⁷⁵ NUÑEZ RAMOS, S.: “La respuesta a la crisis financiera internacional: medidas de estabilización financiera y estrategias de salida”, *Presupuesto y Gasto Público*, 59, Instituto de Estudios Fiscales, 2010.

directo de la inflación como objetivo prioritario de la política monetaria y, en el caso de la Reserva Federal, en la suavización del ciclo económico...los bancos centrales consideraban, sólo como información adicional, pero en ningún caso como objetivo a controlar, otras variables como la expansión del crédito o de los agregados monetarios, la evolución de los precios de los activos o el déficit exterior”¹⁷⁶

Una parte de la doctrina económica sostiene que en la crisis influyeron dos razones que afectan al sistema financiero internacional y que dio lugar “al crack de las hipotecas subprime”, por una parte coyunturales como es la bajada generalizada de los tipos de interés tanto en Estados Unidos como en Europa, que trajo como consecuencia un aumento de los créditos con garantías limitadas, excesos de valoración inmobiliaria, es decir, lo que se llamó en España la “burbuja inmobiliaria”¹⁷⁷, además de generar una disminución de los atractivos hacia el ahorro, al reducirse su retribución; y por otro estructurales, debido a la proliferación de productos financieros de gran complejidad e innovación, profundamente contagiosos a nivel internacionales, y con escasa regulación por los organismos tanto nacionales como internacionales financieros, característica básica en tiempos de crecimiento económico¹⁷⁸

El inicio de la crisis fue un problema financiero y en concreto de liquidez, ya que al producirse el impago en las

¹⁷⁶ NADAL BELDA, A.: “La crisis financiera en Estados Unidos”, *Boletín Económico de ICE* nº 2953, del 21 al 30 de noviembre de 2008.

¹⁷⁷ DIEZ, J.L.: *Hay vida después de la crisis*, Plaza y Janés, Barcelona 2013.

¹⁷⁸ FERNANDEZ DE LIS, S.: “La crisis financiera: origen, diagnóstico y algunas cuestiones”, en *La crisis financiera: su impacto y la respuesta de las autoridades*, Ediciones Empresa Global, Madrid, 2008.

llamadas hipotecas subprime, los bancos que habían tenido que acudir a los mercados interbancarios, obteniendo financiación a corto pero prestándolo a largo plazo, tenían un problema de liquidez al tener activos a largo y pasivos a plazo más reducido. “La evolución de esta crisis fue primero de liquidez, luego de solvencia y tras la caída de Lehman Brothers se transformó en una crisis de la economía real por falta de financiación para sus actividades”¹⁷⁹.

El crecimiento económico previo a la crisis también generó buenos rendimientos en términos económicos en el marco del crecimiento y la creación de empleo, e incluso que el crecimiento económico fue un espejismo que llevó a las entidades financieras a infravalorar los riesgos que asumían en aras de no quedarse atrás en sus propios ratios de crecimiento: “La economía mundial disfrutó de un largo período de estabilidad, con significativos beneficios asociados, antes de que explotara la crisis financiera. Mientras duró, tuvo un crecimiento alto y estable, con baja inflación. Sin embargo, este período de estabilidad también favoreció el que los mercados financieros se lanzaran en una búsqueda frenética de rendimiento sin prestar la debida atención al manejo de los riesgos. Dichos períodos de estabilidad, en los que la tarea de la política monetaria era fácil, plantean un importante desafío a las autoridades, a los legisladores y al sector privado para monitorizar de cerca la formación de vulnerabilidades financieras”¹⁸⁰

¹⁷⁹ REINHART, C. y. ROGOFF, K.S: “Growth in a time of debit”, *National Bureau of Economic Research*, January 2010.

¹⁸⁰ DE GREGORIO, J.: “El Rol de los Bancos Centrales tras la crisis financiera”. *Documentos de Política Económica del Banco Central de Chile*, nº 36, junio 2010.

La Europa incompleta en lo económico también tiene una especial incidencia en la respuesta ante la crisis. “El euro no deja de ser un tipo de cambio fijo...supone una especie de matrimonio múltiple entre diecisiete países, pero con separación de bienes”¹⁸¹, esta frase es perfectamente gráfica para explicar las deficiencias del sistema financiero europeo y su incidencia en la crisis. Un euro a varias velocidades, con procesos de integración distintos, con países que forman parte de la zona euro de gran heterogeneidad, todo ello sin entrar en las claras diferencias económicas norte-sur que luego se trasladan a los propios instrumentos de decisión europeos, la cesión del tradicional instrumento de lucha contra cualquier crisis como es la política monetaria y cambiaria a través de devaluaciones de la moneda, ya no es posible al estar cedida su competencia al Banco Central Europeo, y por último, la ausencia de una política económica única, tan solo coordinada en teoría pero no en la práctica, se ha impuesto como imposible de sostener si se pretende una estabilidad económica de la zona euro solo con la política monetaria, produciéndose choques entre países de un crecimiento y estructura económico distintos entre sí.

4.2 Medidas adoptadas por el BCE para hacer frente a la crisis.

Muchas han sido las valoraciones que se han realizado tanto doctrinales como institucionales en torno a las medidas del BCE frente a la crisis, incluso a los grados de rapidez o celeridad en torno a dichas respuestas, pero con carácter previo a la concreción de las mismas me parece importante reflexionar sobre la posición del BCE en la crisis.

¹⁸¹ DIEZ, J.L.: “Hay vida después de la crisis”, ob.cit. 239.

La importancia del papel que ha correspondido a la Unión Europea en la crisis está fuera de duda desde los albores de la crisis en 2007.

Uno de los principios y bases del proceso de creación europea siempre ha sido el del conocimiento y comprensión del fenómeno europeo en el conjunto de los ciudadanos, acercando las decisiones a éstos. Pues bien, con independencia de la comprensión de los ciudadanos en torno a las decisiones a adoptar, nadie puede dudar de que probablemente y como consecuencia de la crisis, el Banco Central Europeo sea una de las instituciones más conocidas, debatidas y observadas de la Unión Europea.

Esta crisis ha servido a la UE para ver las evidentes deficiencias de su sistema bancario en cada uno de los países, el gran contagio del sistema financiero, así como la ausencia de una rápida y única respuesta ante ello. Por todo ello, desde la UE se están dando los pasos necesarios para el establecimiento de la llamada Unión Bancaria, ya que su ausencia afecta directamente a los problemas de fragmentación y a los riesgos de ruptura que han distorsionado la transmisión de la política monetaria.

Así los bancos de la UE se encontrarán en igualdad de condiciones para la obtención de recursos de capital y financieros, estando sometidos a un único y soberano control, bajo los mismos mecanismos y criterios de solvencia, manteniendo como es lógico sus propios modelos de negocio siempre dentro de los criterios financieros que marcará el supervisor único dentro de la zona euro.

La propia diferencia de integración entre los países en relación con la política monetaria, en especial la ausencia del Reino Unido de la zona euro y pendiente en la actualidad de consumir su

salida de la Unión Europea (Brexit), con su propio Banco Central con competencias en política monetaria aunque con coordinación de éstas a través del Sistema Europeo de Bancos Centrales, es otro elemento que incide en los mecanismos de resolución de la crisis económica, ya que todos los países y sus economías en el ámbito europeo están íntimamente relacionadas, cuando no a nivel incluso mundial como se ha visto en la actual crisis: “Se llega a la conclusión que las políticas monetarias del Banco Central y del Banco de Inglaterra se encuentran cointegradas, lo que indica la existencia de una relación de equilibrio a largo plazo entre ambas...Esto nos lleva a afirmar que el pertenecer a la Unión Económica y Monetaria conlleva más ventajas que inconvenientes ya que la política monetaria del Banco Central Europeo es la que influye en las políticas monetarias de la zona no euro, por eso algunos autores ¹⁸² indican que el Reino Unido es vulnerable a una triple crisis financiera (crisis bancaria, monetaria y de deuda) , debido a que es un país con gran exposición al sector bancario y que una moneda que no constituye una moneda de reserva global, y una capacidad fiscal limitada debido al gap de solvencia del sector bancario”¹⁸³.

Otra opinión doctrinal avisa de ciertos riesgos inherentes al proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria: “El BCE es la única institución europea que controla directamente un instrumento de política macroeconómica en la zona del euro, y existe el riesgo de que adquieran importancia las presiones para modificar su política, ejerciendo una influencia sesgada sobre la

¹⁸² BUITER, W.: “Why the United Kingdom should be join the eurozone”, *International Finance*, 2011.

¹⁸³ GONZÁLEZ VELASCO, M.C. y BRINCKMAN R.: “Análisis de la integración y dependencia de las políticas monetarias de la Unión Europea”, *Pecunia Monográfico*, 2011.

política monetaria del área, lo que haría del BCE una institución vulnerable, fácilmente perceptible por los mercados...”¹⁸⁴

Muchos son los retos que desafían el futuro de la Unión Económica y Monetaria y como consecuencia del Banco Central Europeo, que ha dejado precisamente al descubierto la coyuntura económica de crisis del momento: “La actual crisis financiera ha planteado retos importantes a la política monetaria de la zona del euro. En respuesta a la misma, el BCE, además de rebajar sus tipos de interés oficiales significativamente, ha adoptado una serie de medidas de política monetaria no convencionales que, colectivamente, se conocen como medidas de apoyo reforzado al crédito. Su introducción estuvo motivada por una necesidad de asegurar la continuidad de la efectividad de la transmisión de la orientación convencional de la política monetaria a unas condiciones financieras más amplias, a la economía real y, en última instancia, a la evolución de los precios, en un entorno en el que el sistema financiero estaba sometido a un estrés considerable.

Por tanto, las medidas no convencionales adoptadas por el BCE estaban dirigidas a complementar las decisiones estándar relativas a los tipos de interés, no a sustituirlas.”¹⁸⁵

El BCE funcionó al principio de la crisis con medidas convencionales inyectando liquidez mediante operaciones de mercado abierto, “sin entrar en profundidad en un cambio de orientación de la política monetaria y composición de su

¹⁸⁴ CALVO HORNERO, A.: “La Unión Europea: Mecanismos financieros y moneda única”, *Ediciones Pirámide*, Madrid 2010.

¹⁸⁵ GONZALEZ-PARAMO, J. M.: “La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis”, *Revista de Economía Mundial* 30, 2012, pp. 83-102.

balance”¹⁸⁶, siendo su actuación además más tardía que otras como la FED, pero merece al menos el reconocimiento de haber sido rápido en responder con inyecciones masivas de liquidez, supliendo con ello la desaparición de mercado interbancario, convirtiéndose en el principal prestamista del mercado monetario, al existir una gran aversión al riesgo y un aumento exponencial de la desconfianza entre los intermediarios financieros.

“Durante esta crisis financiera el Banco Central Europeo redujo sus tipos de interés oficiales a niveles históricamente bajos y adoptó una serie de medidas de política monetaria no convencionales. Dichas medidas se han demostrado eficaces para restablecer, en gran parte, la estabilidad y la solidez del sistema financiero y de la economía, sin embargo, las perspectivas a largo plazo de un crecimiento sostenible y de un sistema financiero estable en la zona euro requieren con urgencia la aplicación de diversas reformas de gran alcance a la arquitectura de la Unión Económica Monetaria y del sistema financiero”¹⁸⁷

Cuando ocurrió la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 se produjo el avance de los efectos de la crisis hacia la economía real, la del ciudadano concreto, lo que provocó la tímida pero firme decisión del BCE que adoptó distintas medidas no convencionales, es decir, no utilizadas de manera habitual y cotidiana hasta ese momento para paliar y restablecer la confianza

¹⁸⁶ AYUSO, J. y MALO DE MOLINA, J.L.: “El papel de los bancos centrales durante la crisis financiera; lecciones para el futuro”, *Papeles de la Fundación*, nº 42, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2010, pp. 49-64.

¹⁸⁷ GONZALEZ-PÁRAMO, J.M. : ”La crisis financiera mundial: Lecciones y retos” en P. Martín-Aceña (ed.), *Pasado y Presente: de la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI*, Fundación BBVA, Madrid, 2012, pp. 167-208

en los mercados y como consecuencia en la economía europea, en concreto en la zona euro, y en especial entre los países donde más se concretó la crisis entre ellos España. Es decir, tras las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, la crisis se desencadenó con una fugaz evaporación de la liquidez mundial, así como una abrupta reevaluación de los riesgos financieros con la quiebra de Lehman Brothers, la de Bear Sterns, el salvamento de AIG, la compra de Merrill Lynch por Bank of América, etc., y más tarde la crisis financiera se transformó en una crisis de las economías reales en forma de una gran recesión y en una crisis de deuda soberana.

Se pusieron en marcha dos programas sucesivos de compras de bonos bancarios garantizados, cédulas o equivalentes, y otro de compras en firme de bonos públicos de países en tensión (SMP, Programa para los Mercados de Valores, por sus siglas en inglés), con la finalidad de restablecer la transmisión de la política monetaria. Si esta acción del BCE la comparamos por ejemplo con la de otros bancos centrales como la Reserva Federal o el Banco de Inglaterra, la diferencia es clara, el menor peso relativo que ha tenido la compra de valores, sobre todo de deuda pública, frente el papel mucho más importante en tamaño y calidad, de las operaciones de préstamo a las entidades de crédito, lo cual tiene mucho que ver con las características estructurales de la UE, así como la singularidad de su composición en forma de Estados soberanos y con capacidad para tomar sus propias decisiones en materia económica.

4.2.1 Crisis de la deuda soberana en la Unión Europea, especial incidencia en España.

El Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 en sus conclusiones establece que la Unión Europea lleva más de dos años y medio adoptando medidas importantes y de gran alcance para

superar la crisis y mejorar la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, lo que no ha impedido que Europa haya continuado por pasar por grandes tensiones¹⁸⁸. La crisis sigue rodeando en esa fecha a la deuda soberana de algunos países, especialmente España e Italia, y existe una evidente debilidad del sector financiero que ha llevado incluso en relación con España a buscar fórmulas de ayuda para el saneamiento de su sector financiero en el marco de la Decisión del BCE de 15 de febrero de 2012 que estudió el Real Decreto-ley 2/2012 de saneamiento del sector financiero español. Todo ello junto con un escaso crecimiento y desequilibrios macroeconómicos persistentes, han llevado a la ralentización económica de Europa y han llevado incluso a saltar ciertas alarmas sobre la estabilidad de la UEM y del futuro del euro.

En dichas conclusiones se expresa: “nos comprometemos a emprender acciones decididas para hacer frente a las tensiones en los mercados financieros, restaurar la confianza y reactivar el crecimiento. Reiteran su compromiso de preservar la UEM y de asentarla en una base más sólida en el futuro. Nuestra prioridad clave sigue siendo un crecimiento firme, inteligente, sostenible e integrador, basado en unas finanzas públicas saneadas, reformas estructurales e inversiones que impulsen la competitividad”¹⁸⁹.

En dicho consejo el Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy¹⁹⁰ presentó un informe titulado “Hacia una auténtica

¹⁸⁸ MUÑOZ MACHADO, S: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.

¹⁸⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, Secretaría General del Consejo, EUCO 76/2/12.

¹⁹⁰ Herman Van Rompuy (Bélgica), primer Presidente del Consejo Europeo desde el 1 de enero de 2010, y reelegido por unanimidad el 1 de marzo de 2012 Presidente del Consejo Europeo por los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 estados miembros de la Unión Europea.

Unión Económica y Monetaria” elaborado en colaboración con los Presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE, donde se incluyen los cuatro componentes básicos de la futura Unión Económica y Monetarias: “un marco financiero integrado”, “un marco presupuestario integrado”, “un marco integrado de política económica” y “el refuerzo de la legitimidad y responsabilidad democráticas”. Dicho informe fue estudiado y analizado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, que acordaron invitar al Presidente del Consejo Europeo a elaborar, en estrecha colaboración con el Presidente de la Comisión, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del BCE, una hoja de ruta pormenorizada y con un calendario preciso para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria, que incluirán propuestas concretas sobre la preservación de la unidad y la integridad del Mercado Único de los servicios financieros y que tendrá en cuenta la declaración de la zona del euro¹⁹¹, así como se estudiarán las medidas dentro de los Tratados actuales en vigor y qué medidas requerirán modificación del Tratado.

Las conclusiones, y la propia reunión, obedecían a las fuertes tensiones de los mercados que podrían llevar a una crisis de la zona euro, y lo que es más grave del euro como moneda, y por lo tanto del proyecto de Unión Económica y Monetaria. Esta respuesta unitaria buscaba calmar a los mercados, sino para introducir mensajes claros y contundentes por la apuesta unitaria por el euro,

¹⁹¹ Considerando (1) del Reglamento (UE) n° 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) n° 1024/2013.(DOUE-L-2013-82126)

con todas sus consecuencias, así como en la Unión Monetaria como mejor medida para fortalecer la situación económica de los países de la zona euro.

El fin del Consejo Europeo por tanto era combinar acciones a corto plazo, que contribuyeran a estimular el crecimiento y a estabilizar los mercados, junto con la plasmación de una visión a largo plazo sobre la manera de impulsar el fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria. Por eso, junto a la aprobación del “Pacto por el crecimiento y el Empleo”, se incluyó el informe sobre el futuro de la UEM, donde se hace hincapié en una arquitectura basada en marcos integrados tanto para el sector financiero, como en lo referente a asuntos presupuestarios y política económica.

Se aprobó como primer resultado que en determinadas circunstancias y con arreglo a determinadas condiciones, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) podría recapitalizar los bancos directamente, cuestión directamente aplicable a España, ante la crisis de su sector financiero.

La mayor conclusión y la más importante, es la creación de un mecanismo único de supervisión de las entidades financieras. Es un primer paso para romper el círculo vicioso entre los bancos y los emisores soberanos. La supervisión única en Europa por parte del Banco Central en los países de la zona euro parecía un objetivo deseable, de hecho es un planteamiento asumido por muchos bancos centrales del mundo como modelo, a los que se apela en innumerables ocasiones: “En la búsqueda de un sistema financiero al servicio de los intereses superiores del bienestar colectivo, se requiere una institucionalidad de supervisión suficientemente fuerte, idónea e independiente, dotada del mejor talento humano posible, y con plena autonomía presupuestaria, que garantice la

vigencia de objetivos sociales no sometidos ni amenazados por intereses de índole privada o particular...Se puede obtener una ganancia en términos de reducción de probabilidad de crisis y una mejora en el poder de supervisión cuando el banco central desempeña el rol de supervisor. De manera complementaria, la asignación de tareas de supervisión al banco central constituye una mejora institucional significativa, mediante la cual se pueda establecer un sistema de supervisión que éste acorde con los retos que impone un sistema financiero en continuo crecimiento, innovación y desarrollo. Con una mejora institucional de este tipo se incrementa la posibilidad de alcanzar los objetivos que se han establecido para la consolidación del sistema de supervisión”¹⁹²

Por lo que respecta a los asuntos presupuestarios y políticas económicas, se declara expresamente que la UEM únicamente puede funcionar si todas y cada una de las políticas fiscales económicas y presupuestarias de los países son sostenibles, lo que se califica como “el contrato fundacional entre los países que comparten una moneda común”.

En relación con España se apoyó la recapitalización de sus sectores financieros bajo el Memorando de Acuerdo cuya ayuda fue facilitada por la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) hasta que esté disponible el MEDE, y que transferirá a continuación al MEDE sin que se le conceda prelación. Existe una declaración de compromiso firme de hacer cuanto resulte necesario para garantizar la estabilidad financiera de la zona del euro, en particular utilizando los instrumentos vigentes de la FEEF/MEDE

¹⁹² AYIBER ESTRADA, D. y GUTIERREZ, J.: “Supervisión y regulación del sistema financiero: modelos, implicaciones y alcances”, *Perfil de Coyuntura Económica*, n.º.13, Universidad de Antioquia, Colombia, 2009, p. 72.

de manera flexible y eficiente con objeto de estabilizar los mercados para los Estados miembros que respeten sus recomendaciones específicas por país y los demás compromisos que hayan contraído en virtud del Semestre Europeo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el procedimiento de desequilibrio excesivo¹⁹³, incluidos sus respectivos calendarios.

La posición de España es claramente favorable a las conclusiones del Consejo de Europa. El Gobierno español ya envió un documento de trabajo donde se incluyen las aportaciones de España a la unión bancaria y la unión fiscal. España está alineada con los países que piensan que hay que avanzar hacia un supervisor común para todas las entidades financieras de la Unión Europea, con un “fondo de garantía de depósitos europeo”, y un instrumento para poder reestructurar entidades financieras consiguiendo con ello separar el riesgo soberano del financiero, es decir, avanzar hacia la unión fiscal. España plantea tres etapas, a modo y manera de la creación de la UEM y del euro: Una primera etapa en la que los países tienen que adoptar las medidas para cumplir los criterios de convergencia fiscal y económica fijados por las Instituciones europeas, cumplir todos los compromisos del Consejo Europeo y los procedimientos de déficit excesivo; una segunda etapa, en la que se crearía una autoridad presupuestaria europea para supervisar la ejecución del presupuesto y recomendar los objetivos y la orientación de la política fiscal, pudiendo incluso emitirse una deuda europea con vencimientos a medio y largo plazo, aunque compatible con la deuda nacional; y una tercera etapa, en la que los

¹⁹³ DECLARACIÓN DE LA CUMBRE DE LA ZONA DEL EURO, Bruselas, 29/06/2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-7_es.pdf).

objetivos fiscales se decidirían de forma conjunta, con la vigilancia de la autoridad presupuestaria y con la posibilidad de emitir deuda pública europea. Un largo camino, del que por lo menos ahora, estamos lejos, no solo en el tiempo, sino en la voluntad de algunos Estados miembros de la UE.

El Presidente del Banco Central Europeo en la actualidad Mario Draghi había creado grandes expectativas en julio de 2012, donde frente a las fuertes presiones de los gobiernos en apuros económicos, especialmente España e Italia, y con la crisis de las deudas soberanas de dichos países, en cuya base estaban según algunos analistas una verdadera “crisis del euro”, anunció “que haría todo lo posible para salvar el euro sin salirse de su mandato, y créanme será suficiente”. Sólo estas declaraciones sirvieron para reducir la presión sobre la deuda soberana de algunos países de la zona euro especialmente de España e Italia.

El día 2 de agosto se reunió el Consejo de Gobierno del BCE, y en su comparecencia de prensa el Presidente del BCE¹⁹⁴ dejó claro que habrá ayuda para los países que sufren una escalada insoportable en sus costes de financiación, pero que para que esta llegue, serán los Gobiernos los que tendrán que solicitar al fondo de rescate europeo que se lance a comprar deuda. Solo entonces intervendrá el BCE¹⁹⁵, pareciendo con ello que desplazaba parte de la presión hacia los Gobiernos.

Igualmente admitió Mario Draghi que las “circunstancias excepcionales de los mercados y los riesgos para la estabilidad

¹⁹⁴Fuente, página <http://www.ecb.int>, última consulta 07-08-2018.

¹⁹⁵ EL PAIS, 2 de agosto de 2012:

https://elpais.com/economia/2012/08/02/actualidad/1343937552_183360.html última consulta, 24-09-2018.

financiera” obligaban al BCE a tomar decisiones, dejando para las siguientes semanas el diseño de las modalidades de estas decisiones, pero dejando claro que el primer impulso corresponde al país que aspire a recibir la ayuda y que, una vez que solicite el salvavidas, el Gobierno quedará sujeto a una condicionalidad “estricta y efectiva”.

“Pronosticar lo que Mario Draghi hará o debería de hacer en los próximos años es, por supuesto imposible. Si él pierde su lucha por el poder con los gobiernos de los Estados miembros sobre la provisión de liquidez a los deudores en dificultades, es posible que el euro no sobreviva, y Mario Draghi simplemente sería el último administrador de una empresa fallida”¹⁹⁶

La raíz del problema parece estar en la compra de deuda públicas de ciertos países por el BCE, si forma o no parte de sus competencias y de su ortodoxia, si esa es la solución al problema del euro, o tan solo un parche puntual para solucionar la increíble presión de los mercados sobre las deudas soberanas de algunos países importantes del euro. El plan del BCE pasaba por una petición del Gobierno de turno para que el FEEF (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera) compre deuda, bien en el mercado primario, que es donde los Estados emiten bonos directamente, o en el secundario, o mercado de segunda mano. Los países más recalcitrantes en su ortodoxia, como Finlandia, apostaban por la primera opción, y sólo así el BCE podría reanudar entonces su programa de adquisición de bonos, paralizado desde el pasado mes de marzo de 2012, para bajar la prima de riesgo. Alemania sin

¹⁹⁶ Parlamento Europeo: Cambio de Guardia, Diálogo Monetario, octubre de 2011; Directorio General de Políticas Internas, Departamento de Política Científica y Económica; “Economic and Monetary Affairs”.

embargo, mostraba en infinidad de ocasiones su oposición a que el BCE acumule deuda de los países en crisis.

La guía para la acción de Draghi fue el máximo al que se puede comprometer un Presidente del BCE dentro del marco de sus estrictas competencias, y teniendo en cuenta que hablamos de un Banco Central que no tiene el respaldo de un Tesoro, como sí ocurre con la Reserva Federal de Estados Unidos o el Banco de Inglaterra. Alemania sostenía que la compra de bonos soberanos por el BCE podía acarrear que los problemas de liquidez se transformasen en problemas de solvencia, y por tanto, llevar al BCE a incurrir en pérdidas; y también, el hecho de facilitar la refinanciación de estos estados podría provocar que no se realizasen las reformas necesarias y comprometidas por ellos.

Parte de la doctrina apuntaba al necesario reconocimiento de la vulnerabilidad del BCE, basándose en que la compra de deuda de países en apuros como Grecia, Portugal o Irlanda, hace que el valor desconocido de muchos de los activos del BCE tiene en su hoja de balance, puede ser una grave amenaza para la solvencia del BCE: “el BCE en lugar de continuar con sus tácticas de evasión, el BCE debe volver a su misión original de la estabilidad de precios”¹⁹⁷

El Presidente del BCE admitió que la decisión se tomó en el Consejo de Gobierno no por consenso, como se rigen la mayoría de los acuerdos, sino que hubo un voto en contra, sin embargo no desveló quién fue. Todo parece indicar, que el discrepante bien pudo ser Jens Weidmann, el Presidente del Bundesbank y miembro

¹⁹⁷ RUPAREL, R. y PERSSON, M.: “Una casa construida sobre arena; El BCE y el coste oculto de salvar el euro”, *Openeurope*, junio2011.

del Consejo de Gobierno del BCE, ya que había mantenido su oposición a la compra de deuda pública por el BCE.

Estamos por tanto, una vez más, en la lucha entre el norte y sur de Europa, y donde las reticencias del norte, especialmente de Alemania contagian a las instituciones europeas, incluidas el BCE.

Se despejó también de raíz las informaciones o especulaciones que habían apuntado a la posibilidad de conceder la ficha bancaria al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el fondo de rescate permanente, lo que multiplicaría mucho la capacidad de compra de deuda de los países en apuros, pero también contaba con la oposición de Berlín, y en los estatutos actuales del MEDE¹⁹⁸ no cabe esta función.

El MEDE es un organismo intergubernamental, una institución financiera internacional sujeta al derecho internacional, con sede en Luxemburgo, cuyos accionistas son los Estados miembros de la UE cuya moneda es el euro. “Fue creado por el Consejo Europeo de diciembre de 2010 ante la necesidad de que los Estados miembros de la Eurozona establecieran un mecanismo permanente de estabilidad que sumiera las tareas desempeñadas por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), y el 2 de febrero de 2012 los Estados miembros de la zona euro firmaron un acuerdo intergubernamental por el que se establecía el Mecanismo Europeo de Estabilidad, que ha entrado en vigor el 27 de septiembre de 2012 tras su ratificación por los Estados miembros. Funcionará como mecanismo permanente para la

¹⁹⁸ MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad, en inglés Eropcan Stability Mechanism o ESM.

gestión de crisis para la salvaguardia de la estabilidad financiera en la zona euro en su conjunto”¹⁹⁹.

En septiembre de 2012 el Tribunal Constitucional alemán desestimó los recursos presentados contra el MEDE, y dio así luz verde con condiciones a la ratificación por parte de Alemania este instrumento financiero, desbloqueando con ello su entrada en vigor.

Este mecanismo sustituyó a las estructuras temporales como el Fondo Europeo de Estabilidad Financiero²⁰⁰ cuyo principal objetivo era preservar la estabilidad financiera en Europa a través del ofrecimiento de ayuda financiera a estados de la zona euro en crisis, pudiendo emitir bonos u otros instrumentos de deuda en el mercado para proporcionar préstamos a los países de la zona euro, siendo el protagonista de los rescates a Irlanda y Portugal. El Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiero (MEEF)²⁰¹ dependiente de la Comisión Europea, se presenta como un programa de financiación de emergencia dependiente en fondos recaudados en los mercados financieros y garantizados por la Comisión Europea con el presupuesto de la UE como garantía.

Entramos con todo ello de lleno en las funciones del BCE, si el diseño y ejecución de la política monetaria y la estabilidad de precios, es una máxima irrenunciable a lo que todo se debe supeditar lo que opinan los ortodoxos de la materia y los países del norte fundamentalmente Alemania, o si por el contrario, es difícilmente concebible que un banco central no vaya más allá en una situación en la que él mismo reconoce la fragmentación del

¹⁹⁹ www.mineco.gob.es/site/mineco, última consulta 8/08/2018.

²⁰⁰ FEEF, en inglés European Financial Stability Facility o EFSF, entidad jurídica especial aprobada en mayo de 2010.

²⁰¹ MEEF, en inglés European Financial Stabilisation Mechanism (ESFM).

mercado financiero de la eurozona, con fuertes divergencias en los tipos de interés, importantes flujos de capitales desde la periferia al núcleo, un mercado interbancario colapsado y, ya en el extremo, hasta problemas de acceso a las líneas de liquidez del propio banco central por la depreciación de los activos de la banca de algunos países en estrecha asociación con la crisis de deuda soberana que atraviesan estos últimos. Este es el debate abierto que estaba abierto en ese momento y que de alguna manera sigue vigente, que se mezcla irremediabilmente con el de la independencia del BCE, y con el papel de los bancos centrales nacionales en su seno y, tangencialmente, con la publicidad o la transparencia en las decisiones del máximo órgano del BCE el Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno del BCE del día 6 de septiembre 2012 aprobó la compra de deuda pública a corto plazo de los países en dificultades, previa petición de ayuda o recate a las instituciones europeas mediante el FEEF o el MEDE cuando esté operativo, y sometido lógicamente a unas condiciones estrictas. El Fondo Europeo compra en el mercado primario (en las emisiones del Tesoro) y después el BCE en el secundario. Estaba abierto a todos los países que lo soliciten y cumplan las condicionalidades que se determinen, el BCE en aras a la transparencia se comprometía a publicar semanalmente el volumen total de compras de bonos, de carácter ilimitado y sin preferencia como acreedor, es decir, como un acreedor privado más. El programa de transacciones directas (*Outright Monetary Transactions*, OMT), es la nueva denominación de este conjunto de medidas y programas²⁰². Solo

²⁰² Este programa de *Outright Monetary Transactions*, OMT, es el que dio cobertura a las compras de deuda por parte del BCE en el mercado secundario, cuestión muy controvertida jurídicamente, especialmente en Alemania, y que ha dado lugar a una importante Sentencia del Tribunal de

hubo un voto discrepante o en contra desvelado por el propio Presidente del BCE, que todo indica que volvió a ser el Presidente del Bundesbank Jens Weibman.

Es posible pensar que la solución a los problemas de la deuda soberana de algunos países, e incluso la deriva de la crisis económica en muchos de ellos, tiene más que ver con las dudas en torno al futuro del euro y su configuración política e institucional futura, que sobre los problemas endógenos que sufren los países respectivos.

Es decir, el desfavorable desarrollo coyuntural de los países con problemas empeora la situación, de todos modos inestable, de la banca, y la creciente inseguridad respecto del futuro de la Unión Monetaria hacía que los prestamistas cada vez fueran más reacios a conceder crédito a los países con problemas²⁰³. Esta desestabilización podría tener parte de su origen en que las medidas adoptadas no han traspasado el umbral de profundizar las instituciones europeas.

Justicia de la Unión Europea, respondiendo a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional federal alemán. Sobre la sentencia, vid. TODA CASTÁN, D., “La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre las “Outright Monetary Transactions”: una respuesta y muchas preguntas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24 (2017). En general, sobre esta controversia se han publicado muchos estudios. Puede verse, por ejemplo, el monográfico de la Revista *Estudios de Deusto* (vol. 64, núm. 1, 2016) titulado “Constitución y mercado en la crisis de la Unión Europea”.

²⁰³ BOFINGER, P., HABEMANS, J., y NIDA-RUMELIN, J.: Documento análisis publicado en el Frankfurter Allgemeine Zeitung el 4 de agosto de 2012, traducido por Jesús Alborés Rey.

Así algunos estudiosos²⁰⁴ entienden que solo con una profundización clara de la integración puede mantenerse una moneda común sin que se requiera una inacabable cadena de medidas de auxilio que, a largo plazo, podrían desbordar la solidaridad de los Estados europeos de la Unión Monetaria tanto por parte de los países donantes como de los países receptores: “inevitable una transferencia de soberanía a las instituciones europeas, con el fin de imponer de forma efectiva la disciplina fiscal, garantizando además un sistema financiero estable, y una coordinación reforzada de las políticas financieras, económica y sociales de los países miembros, con el objetivo de compensar los desequilibrios estructurales en el espacio monetario común”.

El camino según esta doctrina parece trazado, más unión fiscal entre los distintos países dentro del reforzamiento del BCE como autoridad bancaria europea, es decir, más unión bancaria como se decidió en el último Consejo Europeo de finales de junio de 2012.

La compra masiva de deuda soberana por el BCE directa y sin condiciones parecía inviable, no solo porque no tiene el respaldo de una Reserva Federal como en Estados Unidos, podría llevar a convertir un problema de liquidez en un problema de solvencia como antes dijimos, con pérdidas importantes para el BCE, lo que podría llevar a la conclusión que una unión monetaria es muy difícil que funcione sin una unión fiscal, es decir, sin el respaldo de un Tesoro.

²⁰⁴ BOFINGER, P., HABEMANS, J., y NIDA-RUMELIN, J.; *Ibid.*

Avanzando en el futuro de la Unión Monetaria, parece ser que existen dos tendencias. Por una parte los países con problemas, que junto a las prisas lógicas por avanzar en la solución de sus crisis, pedían el cumplimiento cuanto antes de los acuerdos del Consejo Europeo de finales de junio 2012, avanzar en la unión bancaria, con un único supervisor bancario y en la unión monetaria. En el otro extremo estaban los países del norte, especialmente el motor de Europa Alemania que pretendía avanzar cuanto antes en la unión política. Alemania insistía en que el orden lógico de los cambios, sería, primero, avanzar en la unión política y fiscal, y luego el resto. Es decir, Alemania pretendía una mayor unión política y fiscal, antes de que se empezase a compartir riesgos: intentaba asegurar que dicha asunción de riesgos compartidos solo llegaría en el momento en que exista un organismo centralizado que controle los presupuestos de los países más problemáticos con sus finanzas públicas.

Podrían enunciarse diferentes planteamientos tendentes a una reforma institucional de la UE, que afiance la Unión Monetaria, desde la unión política y fiscal. Se critica la falta de funcionalidad de la estructura institucional en la que se asienta la Unión Europea, bajo el argumento de que en todos los países que cuentan con una moneda propia existen dos instituciones básicas para la gestión de la política económica: el Banco Central Europeo y el Ministerio de Economía o equivalente. Probablemente no sea solo una cuestión de nombres, sino de funciones o mejor dicho de cesión de soberanía. Reforzar y ampliar las funciones del BCE parece claro que es esencial, sobre todo hacia la unificación en la supervisión bancaria. En relación con la cuestión económica, no es un tema puramente organizativo o institucional, ya existe el Eurogrupo aunque con competencias muy reducidas, sino avanzar hacia la

unión política y sobre todo hacia la unión fiscal, que es sustituida actualmente por el concepto indeterminado de la coordinación de la política económica que lleva al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La política fiscal no es otra cosa que la cantidad y el modo en que los gobiernos recaudan y gastan; en otras palabras, el modo en que administran sus presupuestos. El conjunto de medidas relativas al régimen tributario, gasto público, endeudamiento interno-externo del Estado, y las operaciones y situación financieras de las entidades y organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y consumos públicos como componentes del gasto nacional²⁰⁵. Actualmente la política fiscal es responsabilidad de los Estados miembros, entre ellos los de la zona euro, no obstante, deben coordinar sus políticas fiscales de acuerdo con la directrices marcadas por el referido Pacto de Estabilidad y Crecimiento y por el Tratado que limitan el gasto y el endeudamiento de los gobiernos. La Comisión Europea es la encargada de verificar el cumplimiento de dichos objetivos, es decir, de garantizar unas finanzas públicas saneadas y sostenibles.

Seguramente puede afirmarse que en el momento de la crisis como ahora las salidas son o “más Europa” o una cierta desintegración del euro. En este contexto la opinión más extendida es que intentar la salida reforzando la Unión Monetaria, requiere asumir entre todos los estados la responsabilidad de la deuda pública común, emitiendo bonos europeos, y procediendo a una rápida y profunda armonización fiscal en los impuestos, en los

²⁰⁵ URQUIDI, V. (1973). *La Política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina, Ensayos de Política fiscal*. México: Fondo de Cultura Económica.

límites de gastos y finalmente en el déficit público final. “Ello implicaría una concepción del Presupuesto europeo diferente y más integradora, que recogiera las grandes cifras fiscales de los países miembros, las deudas contraídas y los planes de armonización de las mismas”²⁰⁶.

La crisis ha acelerado la reflexión sobre la idoneidad de lo establecido en el Tratado de Lisboa para reaccionar frente a situaciones de tal índole, en especial sobre la gobernanza económica²⁰⁷. Hasta hace poco tiempo al Tratado de Lisboa se le tenía por la “estación término para unas cuantas décadas tras el fin de la crisis institucional, pero ahora parece más sencillo asumir que en Lisboa de término hay poco”²⁰⁸.

El profesor José Carlos Fernández Rozas define muy bien el papel de la UE en la repuesta ante la crisis: “La crisis financiera de 2008 puso de relieve la debilidad de la coordinación y de la supervisión internacional. En la UE existían mecanismos consolidados en estos menesteres de gran sofisticación que también

²⁰⁶ O'KEAN J. M^a.: “La crisis financiera y la Unión Monetaria”. *Unión Europea, armonización y coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Pablo Olavide, Sevilla, 2011, pp. 7-9.

https://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/jrampri/profesor/1324329611453_ponencias.pdf, última consulta 08/08/2018

²⁰⁷ GUTIÉRREZ LOUSA, M: “Tendencias de la política tributaria en la Unión Europea”, en *Nuevas Tendencias en política fiscal*, ICE, 2007.

²⁰⁸ PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.: “Tratados de la Unión Europea y Armonización y Coordinación Fiscal”, en Lasarte Álvarez, J. (dir.) *Unión Europea armonización y coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Pablo Olavide, Sevilla, 2011. p. 21

fallaron, aunque la situación haya experimentado un cambio sustancial, no exento de críticas”²⁰⁹.

“El euro ha sido un proyecto ambicioso y peculiar. Combinaba una política monetaria centralizada y única con políticas económicas descentralizadas pero coordinadas. El hallazgo central que la crisis nos ha mostrado a los ciudadanos del área euro es ya, afortunadamente, obvio: el diseño del euro era incompleto”. Son palabras de José Manuel González-Páramo²¹⁰ cuando era miembro del Comité Ejecutivo del BCE, que apunta que nada de esto era desconocido antes de adoptarse el euro, pero creíamos que el compromiso de los gobiernos para mantener sus finanzas públicas saneadas, así como para complementar el mercado interior con reformas estructurales, y el elemento disciplinador del mercado, podrían suplir la ausencia de instituciones federales de tipo financiero y presupuestario. Basado en estos mecanismos y en una política monetaria común, orientada a la estabilidad de precios, el euro debería proporcionar a sus países miembros crecimiento económico inflacionario y altos niveles de empleo, y conforme a este guion parecieron desarrollarse las cosas durante la primera década de vida de la nueva moneda. Hoy todas esas reflexiones parecen superadas por la realidad actual. La adaptación de las políticas fiscales y de las reformas estructurales a

²⁰⁹ FERNÁNDEZ ROZAS, J. C.: “Hacia un sistema europeo consolidado de supervisión financiera en la Unión Europea”, *La Ley, Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 2010, pp 1-2.

²¹⁰ GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M: es miembro del Comité Ejecutivo del BCE, le sustituye el gobernador del Banco de Luxemburgo Yves Mersh, perdiendo España su sitio en el Comité Ejecutivo del BCE como país calificados de los grandes en Europa desde la fundación del BCE en 1999. *Conferencia “Retos de la nueva Europa: La culminación de la Unión Económica y Monetaria”, Club Siglo XXI Ciclo de conferencias “Tiempos de crisis”*, Madrid, 2012.

las nuevas exigencias de la moneda única parece que han sido insuficientes.

4.3 Elementos objetivos que limitaron la reacción del BCE

Mucho antes de la aparición de la crisis económica, incluso cuando todavía no se dibujaba siquiera la misma, e incluso se estaba en el proceso de construcción monetaria de la Unión Europea a través de la aparición de una moneda única a través del Euro, existían voces discrepantes que vaticinaban los “conflictos” que se podían plantear en la toma de decisiones en política monetaria en el Banco Central Europeo, derivados de su estructura institucional.

Dichos conflictos en la toma de decisiones del Banco Central Europeo se presentan debido a que los estados que forman parte de la Unión Europea, y más concretamente los que conforman la zona euro, tienen distintas tasas de inflación e indicadores económicos distintos, incluso divergentes, por lo que es posible que, “la solución normativa de un banco central independiente para evitar la inconsistencia temporal no sea eficiente”²¹¹

“La política monetaria es el instrumento más ágil, y más poderoso a corto plazo, de la política económica, aunque su capacidad de actuación frente a determinado tipo de perturbaciones es limitada; para el Banco Central Europeo (BCE) todo ha resultado mucho más complicado, pues la crisis le sorprendió al inicio de la andadura del complejo proyecto de integración monetaria europea, que estaba asentado, además, sobre unas bases institucionales que

²¹¹ BACARIA J., CHORTAREAS E. GEORGIOS y KYRIACON P. ANDREAS: “Los bancos centrales nacionales en el sistema europeo de bancos centrales”, *Quaderns de treball, Institut Universitari d’Estudis Europeus*, Barcelona, 1998.

han terminado manifestándose como insuficientes en aspectos muy relevantes”²¹², e igualmente la fragmentación de los mercados financieros del área del euro estuvo ligada también a la percepción de las insuficiencias del marco institucional y de gobernanza del diseño original de la Unión Económica y Monetaria.

La no existencia de un supervisor único bancario dentro de la Unión Europea se concreta en una menor capacidad de reacción ante la crisis incluso antes de que se produjera, habiéndose dejado esta función a los bancos centrales nacionales, craso error que ahora se pretende corregir, al no existir hasta este momento mecanismos automáticos de actuación conjunta.

Además las restricciones "cuasi institucionales" del BCE son evidentes para afrontar esta crisis, ya que no tiene un único interlocutor responsable de la política económica, sino 17 Estados diferentes con economías distintas y con problemáticas bien diferenciadas, que además son soberanos para tomar las decisiones que estimen conveniente en política económica y que solo responden ante sus ciudadanos y ante sus respectivos parlamentos nacionales.

Si a esto le sumamos que “el objetivo esencial del BCE es el de mantener la estabilidad de los precios, como establece el artículo 127 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aunque se habla también de que el Eurosistema apoyará las políticas económicas generales de la Unión Europea cuyos objetivos reflejados en el Tratado de la UE son un alto nivel de empleo y un crecimiento sostenible, pero con un crecimiento no inflacionario y

²¹² MALO DE MOLINA, J.L.: “La respuesta del Banco Central Europeo a la crisis”, *Boletín Económico del Banco de España*, nº. 115, 2013.

sin perjuicio del objetivo principal que sigue siendo la estabilidad de precios”²¹³. “el control de la inflación es el objetivo central y prioritario del BCE, que asume así el punto de vista teórico según el cual la política monetaria solo puede influir en el nivel de los precios de la economía, y no puede incidir de forma duradera sobre las variables reales”²¹⁴

Los estatutos del BCE impide embarcarse en operaciones que signifiquen mutualización de riesgos o transferencia de rentas entre países miembros salvo que dichos países a través de los mecanismos de decisión nacionales así lo acuerden, en un instrumento de solidaridad que va más allá de la extensión y responsabilidades que hoy se otorgan a los Estados en el entorno de la UE, conforme a los Tratados, es decir, tal y como está configurada hoy la UE la transferencia de rentas entre países no es una función que pueda asumir el BCE porque entraría en conflicto con la integridad y la eficacia de la política monetaria y afectaría a las decisiones soberanas dentro de la democracia de cada país y dentro de sus propias competencias económicas.

Otra característica del BCE que marca su respuesta ante la crisis es que no es prestamista de última instancia, es decir, esa función está en manos de las autoridades de cada uno de los países que pueden “socializar las pérdidas” del sistema financiero a través de su financiación, pero la función de prestamista de última instancia solo la puede hacer un Banco Central. Esto es impensable

²¹³ CALVO J.L. y CALVO, T.: “El Banco Central Europeo ante la crisis, ¿Otra política habría sido posible?) (European Central Bank and financial crisis. Another policy could have been applied?), UNED, 2013.

²¹⁴ COMPADRE DEL RIO PAREJO, C.M.P. Y P. URBIOLA: *Política monetaria en tiempos de crisis: el Banco Central Europeo y la Reserva Federal*, Universidad Carlos III, Madrid, 2012.

en la FED o el Banco de Inglaterra. Si a esto le añadimos que entre las funciones del BCE no está la capacidad de actuar como banquero o prestamista del propio Estado, como así sucede en la FED y en el Banco de Inglaterra, nos encontramos con otro elemento de distorsión que dificulta una política económica de respuesta adecuada ante situaciones de crisis económica.²¹⁵

Es cierto que la crisis en Europa igual que en EEUU tuvo su origen en una crisis financiera, pero la crisis de la zona euro tuvo otros condicionantes concretos derivados de la ausencia de una respuesta conjunta, coordinada y homogénea a la misma, y reflejados en una deficiente e inacabada estructura o arquitectura institucional de la UE.

“Las raíces del problema bancario europeo eran mucho más profundas. El problema fundamental radicaba en un desajuste de los incentivos de los supervisores bancarios europeos. Al poner en marcha la unión monetaria en los años noventa, los países e instituciones de la UE se fijaron el ambicioso objetivo de eliminar las barreras transfronterizas de entrada a los mercados financieros europeos. En respuesta a esta decisión, las autoridades nacionales, en general, protegieron y promovieron a los bancos de sus países para darles ventaja en un entorno cada vez más competitivo, aun cuando esto implicara asumir riesgos adicionales. Esta forma de “nacionalismo bancario” rebajó la preocupación prudencial por la acumulación de riesgos.... El desajuste entre la esfera nacional de supervisión y la dimensión europea del sistema financiero también explica que no se abordaran los problemas del sistema bancario

²¹⁵ TAYLOR, J.B.: “The financial crisis and the policy responses: and empirical analysis of what went wrong (NBER Working paper 14631), Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2009.

entre el estallido de la crisis y 2012.... El problema bancario de Europa se convirtió en uno de los factores del estallido de la crisis de la deuda soberana en la zona del euro...."²¹⁶

Ha existido un aluvión de críticas desde sectores doctrinales, políticos e institucionales al papel del BCE en la crisis, fundamentalmente basados en su “obsesión por el control de la inflación, olvidándose de otros objetivos económicos como el empleo o el crecimiento, así como por su tardía reacción ante la crisis financiera y económica, tímida en su planteamiento y en algunos casos con errores”²¹⁷. Sin embargo, pudiendo ser cierta esta crítica es cierta que “la discusión y consenso subsiguientes deberían referirse a cómo se definen en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la misión y objetivos del BCE”²¹⁸.

También se ha defendido desde otros sectores el papel del BCE ante la crisis, argumentando que se tomaron las decisiones oportunas teniendo en cuenta los instrumentos jurídicos con los que cuenta dicha institución, pero recalcando la necesidad de reformas estructurales que lo hagan más operativo, incluso en la propia estructura institucional de la Unión Europea en lo que respecta a la Unión Económica y Monetaria “Durante la crisis financiera, el Banco Central Europeo (BCE) ha reducido sus tipos de interés oficiales a niveles históricamente bajos y ha adoptado una serie de

²¹⁶ VÉRON, N.: “Cambios tectónicos”, Europa, *Finanzas&Desarrollo*, marzo 2014. pp. 17-19

²¹⁷ ISSING, O: Theory and practice of monetary policy, discurso celebrado en Frankfurt am Main el 5 de mayo de 2006, 2013, www.ecb.eu, última consulta 08/08/2018.

²¹⁸ SMAGHIL, L.B.: Conventional and unconventional monetary policy, discurso celebrado en Ginebra el 28 de abril de 2009, 2013, www.ecb.es, última consulta 08/08/2018

medidas de política monetaria no convencionales. Dichas medidas se han mostrado eficaces para restablecer, en gran parte, la estabilidad y la solidez del sistema financiero y de la economía. Sin embargo, las perspectivas a largo plazo de un crecimiento sostenible y de un sistema financiero estable en la zona euro requieren con urgencia la aplicación de diversas reformas de gran alcance a la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria y del sistema financiero...mediante reformas de amplio alcance a fin de prevenir crisis similares en el futuro... como una regulación más estricta de todas las instituciones financieras sistemáticamente importantes, una mayor transparencia del sector bancario “en la sombra”, una mejor regulación de los fondos de inversión y las agencias de calificación de crédito y mejoras en los modelos de gobernanza corporativa del sector bancario”²¹⁹

Incluso con anterioridad a la crisis ya existía una parte de la doctrina que criticaba la obsesión del BCE por el control de los precios: “la evidencia empírica muestra que el BCE explicita un objetivo de inflación de manera casi estricta y otorga una primacía casi absoluta al mismo, y a la vista de la revisión-evaluación de su estrategia en 2003 y con base en los resultados obtenidos, la actuación real se aproxima más a lo que suele identificarse con un régimen de objetivo de inflación, y por su parte, el poder explicativo de la estabilización de la actividad productiva en la determinación de las tasas de interés es más bien reducido”²²⁰, “Una lección muy sólida emana de esta transformación de la banca

²¹⁹ GONZALEZ PARAMO, J. M.: “The Management of the Crisis by the European Central Bank”, *Revista de Economía Mundial*, n.º. 30, Sociedad de Economía Mundial, España, 2012. pp. 83-102

²²⁰ GARCIA IGLESIAS, J.M. y PATEIRO RODRIGUEZ, C.: “Análisis de la estrategia de política monetaria del Banco Central Europeo (1999-2005)”, *el Trimestre Económico*, 2009, p. 181.

central: su finalidad última es contribuir al crecimiento económico y al bienestar social mediante el cumplimiento de su misión de lograr una estabilidad de los precios duradera. Los bancos centrales, no pueden ni deben promover el desarrollo económico en forma directa, simple y sencillamente porque carecen de los instrumentos necesarios para ello. Así, la mejor contribución que un banco central puede hacer para impulsar el desarrollo es reducir la incertidumbre para la toma de decisiones fortaleciendo la predictibilidad del comportamiento de los precios...”²²¹

Con ese carácter previo a la crisis recogemos otras opiniones semejantes: “se distinguen entre el gobierno económico del euro, que se identificaría con el poder económico de la zona euro, y el Banco Central Europeo que se identificaría con el poder monetario en la misma; el caso de un Banco Central independiente en el seno de un Estado-Nación (como fue el Banco de España tras la Ley de Autonomía de 1994) no constituye una situación similar a la del Banco Central Europeo en la actualidad, así un Banco Central de un Estado-Nación desarrolla su actividad en el marco institucional general donde existe un gobierno con competencias y objetivos económicos, por el contrario el marco constitucional del Tratado de la Unión donde se sitúa la actuación del BCE, adolece de la falta de un gobierno económico del euro,..., por lo que es importante acercarse a este modelo, por enfoques o argumentos de distinta naturaleza: el constitucionalismo, la a sincronía entre ciclos económicos, la transmisión internacional de los efectos externos y la exclusividad de competencias,..., por lo que la idea de la creación de un verdadero gobierno económico supondría el paso

²²¹ RUBLI KAISER, F.: “Transformación silenciosa de la Banca Central: dos décadas de evolución”, *Revista Análisis Económico*, vol. XXII, núm. 50, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 239.

previo a la creación de un gobierno político o, lo que es lo mismo, a la constitución de la unión política europea”²²²

Lo cierto es que como hemos visto el BCDE si adoptó distintas soluciones en momentos distintos con los medios y objetivos que tenía a su alcance, entre ellos la propia complejidad del funcionamiento de las instituciones europeas, por no hablar de su extraordinaria lentitud: “El BCE fue el primer banco central en actuar sobre el mercado monetario en agosto de 2007, intentando combatir las tensiones en el mercado a través de la flexibilidad de los requisitos para acceder a liquidez del BCE; la inflación en 2008 del 4% era alta pero la caída del precio del petróleo y la depreciación del dólar, así como el descenso muy acusado de la demanda, redujeron mucho la inflación hasta alcanzar valores recientemente cercanos a la deflación; el BCE ha ido paulatinamente desde 2008 reduciendo sus tipos de interés, aumentando con ello la confianza interbancaria, bajándose con ello el tipo de interés interbancario situándolo en valores muy similares a los norteamericanos, británicos y japoneses; una reacción en el plano de la política fiscal contemporánea a la adopción de medidas de política monetaria y de gestión de la liquidez por parte del BCE hubiera sido muy beneficiosa; igualmente se han adoptado medidas no convencionales como ya hemos visto, especialmente de direct credit easing o de relajación del crédito, por ejemplo en agosto de 2008 adoptó la decisión de inyectar liquidez a tipo fijo por un valor de 95.000 millones de euros, en septiembre modificó el sistema de subasta en las operaciones principales de liquidez, alargó el plazo de algunos préstamos al sector bancario hasta los seis meses, y

²²² GONZÁLEZ IBÁN, R. y AHIJADO QUINTILLAN M.: *El Banco Central Europeo y la política monetaria común. El banco que gobernará Europa*, Pirámide, Madrid, 1999.

entregó financiación no sólo en euros sino también en otras monedas, como los dólares o francos suizos, y otras decisiones que el BCE ha adoptado para facilitar la canalización de la liquidez a través del sector bancario hacia las empresas y familias son que los activos susceptibles de ser elegidos como colateral en los préstamos que concede se han incrementado de manera notable y que los préstamos a los bancos se han incrementado de manera notable”²²³

4.4 Transformaciones del Eurosistema y el BCE para hacer frente a la crisis.

4.4.1 La Unión Bancaria.

El proceso actual de creación de la Unión Bancaria comienza en el Consejo Europeo de 28 y 29 de Junio de 2012 donde se sentaron las bases a corto plazo, pero especialmente a largo plazo, de la futura arquitectura institucional de la Unión Europea, sobre el necesario avance en la Unión Económica y Monetaria, y especialmente hacia una verdadera Unión Bancaria.

Su mayor conclusión y más importante era la de avanzar en determinadas circunstancias y con arreglo a determinadas condiciones hacia la creación de un mecanismo único de supervisión de los bancos pertenecientes a alguno de los países de la Unión Europa, rompiendo con ello el círculo vicioso del riesgo entre el riesgo de los bancos y el riesgo país, evitando que la crisis financiera y la de la deuda soberana formaran dicho círculo vicioso de contagio por el cual, si la banca de una país presentaba riesgos de quiebra, los mercados castigaban la deuda soberana y pública del país, y viceversa.

²²³ LARREINA DIEZ, M.: “La política monetaria del Banco Central Europeo. Diez años de aciertos y errores”, ob.cit. 27, pp. 93-111.

Esta situación claramente estaba pasando en los años posteriores al inicio de la crisis en algunos países de la zona euro y en concreto en España, donde al propio país y a sus bancos les costaba acceder a los mercados de capitales más que a Alemania por ejemplo, siendo el coste de su financiación mucho más elevado para las empresas españolas que para las alemanas, pese a compartir la misma moneda, aunque es igualmente cierto que el coste de financiación de las empresas depende de sus riesgos económico-financieros y no siempre de la moneda.

La Unión Bancaria pretende eliminar ese vínculo entre país y banco, y por lo tanto, el banco puede estar en quiebra o con problemas de solvencia concretos e incluso en eventual rescate, sin que con ello el sistema de financiación de la deuda pública del país se vea afectado tan directamente como ahora. La crisis de la zona del euro estableció el círculo vicioso de debilitamiento de los balances del sector público socavando con ello la solidez de los bancos en Grecia, o generando debilidad en los bancos afectando con ello al crédito del gobierno en Irlanda, convirtiéndose todo ello en un peligro para toda la zona euro y su sistema financiero obligándose a tomar medidas a partir de 2012. “El proyecto de la Unión Bancaria de Europa es el resultado de la respuesta de las autoridades europeas a la particularización en algunos sistemas bancarios de la eurozona de la crisis desencadenada en julio de 2007 en el sistema financiero estadounidense. La severidad del círculo vicioso entre el deterioro de los activos bancarios y la deuda pública de algunos países periféricos, particularmente intenso hasta

el verano de 2012, obligó a paliar rápidamente una de las limitaciones originales de la Unión Monetaria”²²⁴

La Unión Bancaria es por lo tanto uno de los cuatro pilares de la construcción de la auténtica Unión Económica y Monetaria, afianzándose como objetivo la creación de un marco financiero integrado para salvaguardar la estabilidad financiera y minimizar los costes de las quiebras bancarias, formado por los mecanismos únicos de supervisión como ya hemos visto y de los nuevos marcos integrados de garantía de depósitos y de resolución de entidades de crédito. La unión bancaria se basa además en un código normativo único y detallado aplicable a los servicios financieros, mientras que la Autoridad Bancaria Europea (ABE) tendrá la competencia para desarrollar el código normativo único y vigilar su aplicación.

Las fechas más relevantes en el proceso de construcción de la Unión Bancaria, son coincidentes con los sucesivos consejos europeos: La Declaración de la Cumbre de la zona del euro de 29 de junio de 2012: “La Comisión presentará en breve propuestas relativas a un mecanismo único de supervisión basadas en el artículo 127, apartado 6. Pedimos al Consejo que estudie estas propuestas con carácter urgente antes de finales de 2012. Cuando se establezca un mecanismo único y efectivo de supervisión, en el que participe el BCE, para los bancos de la zona euro, el MEDE podría, tras la adopción de una decisión regular, tener la posibilidad de recapitalizar directamente los bancos”²²⁵; el Consejo Europeo de 18 y 19 de octubre de 2012²²⁶, donde se incide en avanzar hacia un

²²⁴ BERGES Á. y ONTIVEROS E.: “La Unión Bancaria: nuevo marco competitivo para la banca española y europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º. 54/2016, pp. 99-120.

²²⁵ Extracto-Informe sobre la UEM-EUCO 76/12.

²²⁶ Extracto-Marco financiero integrado, pp. 7-8-EUCO 156/12.

marco financiero integrado, invitando a los legisladores a que prosigan con carácter prioritario, el examen de las propuestas legislativas del MUS antes del 1 de enero de 2013, y donde por primera vez en las conclusiones del consejo se hace referencia a garantizar que las funciones del BCE en materia monetaria estén claramente separadas de sus funciones de supervisión; el Consejo de 12 y 13 de diciembre de 2012²²⁷ donde tras el informe intermedio presentado en octubre de 2012, el Presidente del Consejo en colaboración con los Presidentes de la Comisión, del BCE y del Eurogrupo, han elaborado una hoja de ruta específica y ha fijado un calendario vinculante para la realización de la UEM, y donde el Consejo de Europa toma nota del “plan director” elaborado por la Comisión donde se hace un análisis global y jurídico sobre el particular; el Consejo Europeo de 14 y 15 de marzo de 2013²²⁸, donde entre sus conclusiones se veía como necesario y urgente avanzar hacia un marco financiero más integrado a fin de volver a una situación de crédito normal, fijando el mes de junio de 2013 como fecha para llegar a un acuerdo en relación con la Directiva de rescate y resolución bancarias y con la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos, así como el verano de 2013 para presentar una propuesta legislativa sobre mecanismo único de resolución para los países que participarán en el MUS; el Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013²²⁹ se fija ya la prioridad de finalizar la unión bancaria con arreglo a la conclusiones del Consejo Europeo de diciembre 2012 y marzo 2013, y donde se concreta que en la transición hacia el MUS, se procederá a una evaluación de los balances de las entidades

²²⁷ Extracto-Hoja de ruta para la realización de la UEM-pp. 1-5- EUCO 205/12.

²²⁸ Extracto-Reforzar la UEM-pp. 9-10-EUCO 23/13.

²²⁹ Extracto pp. 9-10-EUCO 104/2/13.

financieras que comprenda un examen de la calidad de los activos y ulteriormente una prueba de tensión, y además un MUS plenamente efectivo requiere un Mecanismo Único de Resolución, aguardando la propuesta de la Comisión en este sentido para que antes de final de año se pueda adoptar esta decisión por parte del Consejo; el Consejo Europeo de 24 y 25 de octubre de 2013²³⁰ concreta que en noviembre el BCE pondrá en marcha una evaluación global de las entidades de crédito de los Estados miembros participantes en el MUS, conforme a lo dispuesto en el Reglamento que atribuye al BCE funciones específicas para ello, y considera que la adopción por el Consejo del Reglamento sobre el MUS y el Reglamento de modificación de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) se da un paso definitivo hacia la unión bancaria, pero incide que para completarla es preciso un Mecanismo Único de Resolución, e insta al legislador a establecerlo, e igualmente a que adopte la Directiva de rescate y resolución bancarias y la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos antes de fin de año; Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013²³¹ donde se incide en que el Mecanismo Único de Supervisión, ya adoptado, junto el Mecanismo Único de Resolución representa un paso crucial hacia la culminación de la Unión Bancaria, e insta a los legisladores a que adopten el MUR antes del final de la actual legislatura; y finalmente el Consejo Europeo 20 y 21 de marzo 2014²³² donde se felicita a los negociadores del Parlamento Europeo y del Consejo por el acuerdo alcanzado sobre el Reglamento relativo al MUR, y destaca la importancia ahora sobre el Acuerdo Intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de las contribuciones al Fondo Único de Resolución, lo cual representa un nuevo paso

²³⁰ Extracto pp 15-16, EUCO 169/13.

²³¹ Extracto p. 16, EUCO 217/13.

²³² Extracto p.3, EUCO 7/14.

crucial hacia una Unión Económica y Monetaria más fuerte y resistente.

De todos estos hitos en el proceso de construcción de la Unión Bancaria, cabe destacar el informe de los cuatro presidentes de fecha 5 de diciembre de 2012, que fue examinado en el Consejo Europeo de 12 y 13 de ese mismo mes, cuyo título es bastante aclarativa de la finalidad del informe “Hacia una autentica Unión Económica y Monetaria”²³³ que incluye una primera fase desde finales de 2012 a 2013, cuyo objetivo es asegurar la sostenibilidad presupuestaria y romper el vínculo entre bancos y emisores soberanos; una segunda fase entre 2013 y 2014, para completar el marco financiero integrado y promover políticas estructurales saneadas; y una tercera después de 2014, donde se mejore la capacidad de adaptación de la UEM mediante la creación de una función de amortiguación de choques a nivel central.

En relación con lo más relevante sobre la Unión Bancaria, en dicho informe se concreta en la fase de establecer un Marco Financiero Integrado, la creación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) para garantizar una supervisión rigurosa e imparcial, rebajando la probabilidad de futuras crisis bancarias sistémicas; un Mecanismo Único de Resolución garantizando que se disponga de herramientas armonizadas para llevar a cabo resoluciones bancarias ordenadas en todos los Estados miembros, limitando los costes de la quiebras para los contribuyentes, inclusive mediante intervenciones tempranas, recapitalizaciones internas y creación de bancos puente; y por último, y más difícil de conseguir, un marco presupuestario integrado, resaltándose la

²³³ <https://ec.europa.eu>, última consulta 08/08/2018.

necesidad de una mayor gobernanza económica en el seno de la UEM.

El informe de 22 de junio de 2015, realizado por Jean-Claude Juncker en estrecha colaboración con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, más conocido como el “Informe de los cinco presidentes”²³⁴, que bajo el título “Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea”, expone un plan para consolidar la Unión Económica y Monetaria (UEM), y que está basado en el informe “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”, el denominado informe de los cuatro presidentes que antes vimos, y el Plan Director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica de la comisión presentado en 2012.

Dicho informe que curiosamente a fecha de hoy todavía no ha sido debatido por el Consejo Europeo, concluye que las bases de la UEM deben reforzarse para garantizar un funcionamiento fluido de la unión monetaria y permitir a los Estados miembros estar mejor preparados para adaptarse a los retos mundiales, lo que debería posibilitar que todos los Estados miembros se beneficien plenamente de su participación en la moneda única. El informe abogaba por avanzar en cuatro frentes: unión económica, centrada en la convergencia, la prosperidad y la cohesión social; unión financiera, realización de la unión bancaria y puesta en marcha de la unión de los mercados de capitales; unión presupuestaria, velar por unas políticas presupuestarias sólidas e integradas; y por último, responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación

²³⁴ Comisión Europea: “Realizar la Unión Económica y Monetaria europea”, elaborado por Jean-Claude Juncker Presidente de la Comisión Europea. <https://ec.europa.es>, última actualización 08/08/2018.

institucional, con la revisión de la estructura política de la UEM. Durante la primera etapa iniciada en julio de 2015, se debería aumentar la capacidad de adaptación de la UEM de adaptación basándose en los instrumentos existentes y haciendo el mejor uso posible de los Tratados vigentes; en la segunda etapa se consolidarían los logros de la primera y, podrían acordar medidas de mayor calado para completar la arquitectura económica e institucional de la UEM, con el objetivo de llegar a la etapa final, con una auténtica y profunda UEM, de ahí al 2025.

Como consecuencia de este informe se produjo la Comunicación de la Comisión de 21 de octubre de 2015 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Hacia la culminación de la unión bancaria”, donde “la Comisión propone un sistema común de garantía de depósitos para la unión bancaria, sobre la base de un enfoque de reaseguro que se irá convirtiendo gradualmente a lo largo de varios años en un sistema de seguro total, y los Estados miembros deberán empezar también a trabajar para reforzar el mecanismo de financiación puente acordado para el FUR y desarrollar un mecanismo común de protección presupuestaria, y estas medidas para completar la unión bancaria son lógicas en el contexto de los esfuerzos de profundización de la UEM”²³⁵

El Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015, hizo balance de las deliberaciones en torno al informe de los presidentes sobre la realización de la Unión Económica y Monetaria Europea, reiterando que el proceso de realización de la UEM debe seguir

²³⁵ Comisión Europea, Estrasburgo, 24-11-2015, COM (2015) 587 final.

adelante respetando plenamente el mercado único y de manera abierta y transparente²³⁶ .

El 21 de octubre de 2015 se produjo la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo y al Banco Central Europeo, concretando las medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria: “La presente Comunicación da cuerpo a las distintas medidas en el marco de la etapa 1 que los cinco presidentes habían esbozado en su informe, se trata de medidas que combinan ambición y pragmatismo, siguiendo el principio de “profundización en la práctica”, las medidas propuestas se sustentan en instrumentos ya existentes y harían el mejor uso posible de los Tratados en vigor. Las medidas presentadas contribuirán a impulsar la competitividad y la convergencia económica y social con el fin de mejorar la Unión Económica. La Unión Fiscal se impulsa logrando y manteniendo unas políticas fiscales responsables a nivel nacional y de la UE. Las iniciativas contribuirán también a mejorar la eficiencia y la estabilidad de los mercados financieros y a completar la Unión Financiera. Por último, se da un espaldarazo a la Unión Política merced a la mejora de la rendición de cuentas democrática y la asunción por parte de los Estados miembros”²³⁷ .

El Consejo Europeo de 17 y 18 de diciembre de 2015²³⁸, confirmó su determinación de trabajar para realizar la Unión

²³⁶ Consejo Europeo, Bruselas, 16 de octubre de 2015, EUCO 26/15, CO EUR 10, CONCL 4. Reunión del Consejo Europeo (15 de octubre de 2016), conclusiones.

²³⁷ Comisión Europea, Bruselas 21.10.2015, COM (2015), 600 final, “Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria”

²³⁸ Consejo Europeo, Bruselas 18 de diciembre de 2015, EUCO 28/15, CO EUR 13, CONCL 5, Reunión del Consejo Europeo (17 y 18 de diciembre de 2015), Conclusiones.

Económica y Monetaria respetando el mercado interior y de manera abierta y transparente, y solicitó al Consejo que examinara con prontitud las propuestas presentadas por la Comisión para dar seguimiento al informe de los cinco presidentes, avanzando con rapidez en los trabajos relativos a una gobernanza económica y presupuestaria eficaz, la representación exterior de la zona del euro y la unión bancaria.

Después de innumerables negociaciones en las instituciones europeas entre Consejo, Comisión y Parlamento, el 23 de marzo de 2014 se llegó a un pacto que supone la creación de una autoridad única, dotada de un fondo de 55.000 millones de euros creado por los propios bancos, eliminando con ello el riesgo de que tenga que ser asumido por todos los ciudadanos a través de dinero público.

Sin duda la UE con esta decisión se dio el paso más importante hacia la creación de la unión bancaria que se dibujó ya en el famoso Consejo Europeo de junio de 2012. Se trata del acuerdo que pone fin a las discusiones en el seno del Consejo, frente a la posición del Parlamento Europeo que pretendía extender el poder de las instituciones comunitarias en el proceso de reestructuración o de liquidación de bancos en crisis.

El acuerdo supone la creación de una autoridad única capaz de ordenar el cierre y la liquidación de una entidad financiera cuando sus propias circunstancias financieras lo hagan necesario, tratando de garantizar los depósitos de los clientes, y sin que a través de este proceso se ponga en riesgo recursos públicos del Estado al que pertenezca el banco en cuestión. Se trata de un procedimiento ordenado y tasado, con el referido fondo de 55.000 millones de euros creado por los propios bancos que deben hacerse cargo de dicha operación desde el punto de vista económico y

financiero, correspondiendo a la banca española entre un 10% y un 15 % de los fondos, unos 5.500 a 8.250 millones.

El mecanismo único de resolución introduce un esquema de resolución de entidades por el cual en caso de intervención de un banco europeo, los accionistas y acreedores serán los primeros en asumir las pérdidas del banco, posteriormente se usará el fondo único, y sólo en último caso se recurrirá a ayudas públicas, como luego veremos más detalladamente.

Tras la Unión Económica y Financiera, si esta crisis ha puesto de relieve algo, es que junto a las propias fortalezas del euro, existen todavía importantes debilidades que se encuentran precisamente en el inacabado proceso de construcción europea desde el punto de vista institucional y de sus funciones concretas. Es decir, la crisis ha demostrado que el euro es útil para combatir cualquier contingencia en circunstancias mucho más favorables que si no existiera, pero también que es necesario avanzar en el proceso de construcción de una verdadera Unión Económica y Monetaria.

Así la Unión Bancaria es un paso más en la construcción de la Unión Europea. Tras la Unión Monetaria es quizás el paso más importante y decisivo, pendiente todavía del quizás más inalcanzable en estos momentos unión fiscal.

Se crea un espacio bancario único en el que las entidades de la Eurozona están supervisadas por un único organismo como es el BCE, que supone que el BCE supervisará las 130 entidades financieras europeas de mayor tamaño, habiendo comenzado su actividad el 4 noviembre del año 2014, previo examen de todas las entidades financieras en lo que se conoce como los "test de estrés",

con unas normas fijas y comunes para todos, y en caso de rescate se paga de dicho fondo común aportado por los propios bancos.

Los bancos dejarán de ser exclusivamente bancos españoles, portugueses o alemanes, para ser también y sobre todo, desde el punto de vista de su supervisión y eventual rescate, bancos europeos.

Consejo, Parlamento Europeo y Comisión han tenido una importante participación en este proceso de construcción de la Unión Bancaria, y en concreto del supervisor único, en algunos casos desde posiciones muy diferentes. El propio Consejo de diciembre de 2013 supuso un complicado equilibrio entre los distintos Estados miembros. Consejo y Parlamento compartían puntos de vista muy relevantes en este proceso, en concreto, sobre la creación de una autoridad de resolución supranacional y la creación de un fondo único de resolución financiado por los bancos y que contribuya a absorber los costos de una resolución.

También existían algunos puntos de enfrentamiento o fricción bastante trascendentes: por un lado el Consejo planteaba que el fondo de resolución sólo fuera auténticamente único a los 10 años, lo que se llama “mutualización gradual”; incluso se discutía de que institución debía depender la autoridad única de resolución, el Parlamento planteaba que fuera la Comisión y se oponía frontalmente a que el Consejo desempeñe esa función, mientras que el Consejo exigía tener un papel significativo en determinadas decisiones de resolución entre otras las que le permitan rechazar una decisión de la autoridad única de resolución; incluso quién debe decidir acerca de la entrada en resolución de una entidad o el peso que las autoridades nacionales deben de tener en la toma de las decisiones.

Como ya hemos expuesto antes la crisis del euro ha puesto sobre la mesa la necesidad de que para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la unión monetaria es imprescindible un sistema bancario verdaderamente integrado. Se trata de un sistema que permita que una empresa, que no tenga acceso por diversas razones a crédito en condiciones razonables en su país de origen, pueda obtenerlo en un banco de otro Estado miembro en las mismas condiciones o similares que un empresa del país del banco concesor.

En relación con la supervisión bancaria el reto del BCE es enorme puesto que a partir de noviembre de 2014 ha tenido que vigilar directamente a unas 130 entidades consideradas sistémicas a nivel europeo e, indirectamente, otras 6000 de menor tamaño. El proyecto de creación de un mecanismo de supervisión bancario común en Europa se plasmó en dos Reglamentos aprobados en otoño de 2013 abriéndose el camino hacia la Unión Bancaria Europea.

Recordemos que los países que no forman parte del Euro, es decir, están al margen de la Eurozona quedarán fuera de este mecanismo único de supervisión dejando a salvo la posible existencia de convenios o acuerdos de cooperación con el BCE.

Países como España, Irlanda, Portugal, Francia e Italia, curiosamente en su mayoría países con problemas financieros serios que han pasado por fuertes etapas de reestructuración bancaria que ha reducido el número de sus entidades financieras y con ayudas públicas, pero mejorando su solvencia de cara al futuro con entidades de mayor tamaño y por tanto susceptibles de ser supervisada por el BCE, siempre han respaldado las propuestas de supervisión única, frente a la conocida posición de Alemania que

siempre opusieron reticencias a dicha integración en la supervisión, especialmente a la extensión de la misma al conjunto de las entidades financieras de los distintos países de la Unión Europea, y que incluso con base a ello se ha producido distintos retrasos en el avance de la Unión Bancaria Europea a expensa de conseguir los acuerdos necesarios para un avance definitivo y claro, que no tenga vuelta atrás.

La propuesta inicial de supervisión de la práctica totalidad de las entidades financieras de los países de la UE, más de 6.000 bancos europeos, sufrió importantes cambios desde su formulación inicial por la Comisión Europea, reduciéndose el ámbito competencial del BCE a las 130 entidades de mayor tamaño, quedando el resto de los bancos bajo la supervisión de los bancos centrales nacionales que incluso mantendrán ciertas funciones relevantes sobre los bancos sujetos a supervisión directa del BCE, lo que lleva a una necesaria e imprescindible cooperación entre el BCE y los bancos centrales nacionales u organismos de supervisión nacional, que aunque parezca razonables, está por ver su resultado efectivo.

Curiosamente este doble sistema de supervisión en función del tamaño de la entidad financiera, provocará una gran diversidad entre países, así Alemania donde una buena parte de su sector financiero, el de menor tamaño pero de una gran importancia por su carácter local y regional, queda fuera de la supervisión del BCE consiguiendo uno de los objetivos esenciales del gobierno alemán; mientras que España debido a la debilidad de su sistema financiera que obligó a realizar un importante ajuste en número y tamaño de sus entidades financieras con rescate incluido, tendrá la mayor parte de sus entidades bajo la supervisión del BCE al gozar de mayor tamaño y haber reducido las de menor tamaño en los últimos años.

Esta asimetría o singularidad provocada por el siempre complicado y complejo funcionamiento institucional de la UE cuando se trata de compaginar los intereses de todas las naciones que intervienen en la zona euro, debe ser paliada: “para evitar que esas asimetrías puedan evitar que la Unión Bancaria Europea que pretende construirse, se fundamente en cimientos poco sólidos, un avance decidido en los procesos actualmente en curso para la armonización de la regulación financiera y las prácticas de supervisión bancaria (single rule book). Esa sería la mejor garantía para que el nuevo mecanismo de supervisión, aunque basado en la cooperación entre supervisores distintos, no provoque distorsiones competitivas entre las entidades. Por ello, aunque la aprobación final de la CRD4 y el Reglamento que la acompaña, pueda considerarse una buena noticia, resulta preocupante el reconocimiento de un cierto ámbito de flexibilidad a las autoridades nacionales para establecer requisitos adicionales, asociados a riesgos macroprudenciales específicos. Concretamente, las normas actualmente en tramitación sobre resolución de crisis bancarias y garantía de depósitos, constituyen elementos fundamentales de la futura Unión Bancaria y no deberían limitarse a la armonización de los instrumentos nacionales actualmente existentes sino que deberían progresar hacia la construcción de nuevas instituciones europeas, complementarias de la nueva supervisión común. La realidad es que en el año 2014 cuando la supervisión bancaria europea será un hecho, probablemente no existirá ni una autoridad de resolución bancaria europea ni un auténtico sistema europeo de garantía de depósitos por lo que, en rigor, no podremos hablar de una supervisión común...sino un Unión Bancaria incompleta...”²³⁹

²³⁹ URÍA FERNÁNDEZ, F.: “La supervisión bancaria europea en 2014, una Unión Bancaria incompleta”, *Observatorio sobre la reforma de los*

Mientras tanto el BCE inició una revisión exhaustiva de los balances de las mayores entidades con la intención de restaurar definitivamente la confianza en el sistema bancario europeo y evitar con ello sorpresas desagradables cuando el BCE inicie su labor.

El examen planteado por el BCE se trata de tres ejercicios. El primero es una evaluación de elementos clave por lo que respecta al riesgo bancario que incluye, entre otros, el nivel de apalancamiento, la liquidez o la estructura de financiación de las entidades.

El segundo ejercicio consiste en una revisión de la calidad de los activos, revisando la clasificación de los créditos entre dudosos y normales, así como el nivel de provisiones, el valor de los activos que sirven de garantía y la valoración de instrumentos complejos o de alto riesgo.

Una de las cuestiones más relevantes es la utilización de criterios de valoración homogéneos por parte del BCE para todos los bancos de la UE sometidos a examen, dándose con ello un gran paso para igualar las condiciones de competencia entre entidades de distintos países dentro de la UE. Sin embargo, el ejercicio no va a permitir la equiparación plena de las condiciones competitivas, pues no contempla la armonización de uno de los factores que más altera como es el cómputo de los activos ponderados por riesgo.

La última fase consiste en una prueba de esfuerzo que evalúa la capacidad de resistencia de las entidades ante escenarios de estrés, los denominados “test de estrés”. Resulta de vital

mercados financieros europeos, coordinado por Ramiro Martínez-Pardo del Valle y Francisco Javier Zapata Cirugeda, 2013, pp. 57-68.

importancia porque esta evaluación además de ponerse a valorar a los propios bancos es la primera vez que el BCE va a ejercer incluso previamente a asumir sus nuevas funciones como verdadero supervisor, jugándose con ello su propia credibilidad como supervisor. Estos test están centrados en la ratio de capital exigida en el escenario adverso, el trato otorgado a la deuda soberana y el impacto en el resultado de una excesiva dependencia de la financiación proveniente del BCE.

Esta valoración de las entidades con carácter previo a la entrada en vigor real de la unión bancaria, o si se prefiere, como primer paso para la existencia de la misma, determinará en qué entidades residen los problemas y cuál es su magnitud, y de hecho la unión monetaria no puede permitirse otra crisis de confianza como la sufrida en 2012, por lo que hay que garantizar que las consecuencias del examen del BCE sean creíbles y válidas, y así se evite un nuevo contagio con el estado soberano como ocurría hasta ahora.

Toda esta situación, incluido el referido examen de idoneidad de los bancos europeos realizada por el BCE, supondrá una mayor interacción entre los gobiernos, la relación entre las autoridades nacionales que han supervisado a los bancos hasta ahora y el BCE será cada vez más tensa a medida que se acerque el final del examen. El éxito de este examen y de la reestructuración posterior de los bancos débiles, pone en marcha un proceso de saneamiento gradual del sistema bancario europea, añadido al que ya se fue realizando con anterioridad a raíz de la crisis en muchos de los países europeos como España, Irlanda, o Grecia. La unión bancaria con la supervisión única representa un cambio de régimen para las finanzas europeas.

A modo de resumen resulta importante reseñar las últimas conclusiones de los Consejeros Europeos actualizados hasta la fecha. El Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 incluye en sus conclusiones sobre la gobernanza económica la necesidad de que “las medidas, que tienen como objetivo llevar más lejos la unión económica y monetaria, serán voluntarias para los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y estarán abiertas a su participación, siempre que sea factible...”²⁴⁰; el Consejo Europeo de 17 de junio de 2016, incluye las conclusiones relativas a la hoja de ruta para completar la unión bancaria, y recuerda que tras la valoración exhaustiva de todas las entidades de crédito importantes en la unión bancaria, se estableció íntegramente en 2014 el Mecanismo Único de Supervisión y en 2016 el Mecanismo Único de Resolución que pasó a ser plenamente operativo...además recuerda que casi todos los Estados miembros han incorporado a sus legislación nacional, y concluye reafirmando la importancia de completar la unión bancaria; entre las conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2016 se incluye que “el Consejo Europeo ha hecho balance de los progresos logrados en la realización de la Unión Económica y Monetaria, incluida la hoja de ruta para concluir la unión bancaria, y hace un llamamiento para que se avance en esta labor”²⁴¹; conclusiones del Presidente del Consejo Europeo tras el Consejo Europeo de 9 y 10 de marzo de 2017, en el cual Donald Tusk es reelegido como Presidente del Consejo Europeo y reitera “la necesidad de llevar a término la unión bancaria en lo que se refiere a reducir y compartir los riesgos

²⁴⁰ Consejo Europeo, Bruselas, 19 de febrero de 2016, EUCO 1/16, CO EUR 1, CONCL 1. Conclusiones

²⁴¹ Consejo Europeo de 28 de junio de 2016, Bruselas, EUCO 26/16, CO EUR 5, CONCL 3, Conclusiones.

en el sector financiero, en el orden apropiado, como enuncian las conclusiones del Consejo de 17 de junio de 2016”²⁴²

4.4.2 Mecanismo Único de Supervisión Bancaria (MUS).

La supervisión bancaria es un instrumento de los Estados que la ejercen a través de diferentes instituciones y que tiene como origen la especial trascendencia de las entidades financieras, es decir, del sector financiero en el correcto funcionamiento de la economía.

No todos los Estados otorgan esa función a su propio banco central. Existe una organización institucional cuya función es la supervisión financiera diferente según el Estado en cuestión. En España esa función la ha desarrollado hasta ahora el Banco de España, pero en otros países como el Reino Unido o Alemania, u otros países nórdicos como Dinamarca o Suecia, esa función se ha separado deliberadamente del banco central de cada uno de los países.

Este es un debate recurrente pero ya solucionado por la UE, en torno a lo apropiado o no de acumular la supervisión bancaria a las funciones del BCE. A favor se argumentan las sinergias entre las funciones habituales de los bancos centrales como son la de la política monetaria, con la supervisión bancaria, además de que la propia independencia de éste contribuye a un mejor ejercicio de dichas responsabilidades. Entre los inconvenientes el posible conflicto que se puede generar entre el objetivo de la estabilidad de precios, como esencia de los planes del BCE, y sería como segundo

²⁴² Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017, OR.EN, Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo.

objetivo el de la supervisión, que decaería en caso de tener que tomar decisiones que prioricen uno sobre otro.

El BCE defendió siempre la implicación de los bancos centrales en la supervisión de entidades de crédito²⁴³: “Ya en una conferencia pronunciada en el año 2000, el expresidente del BCE, W Duisenberg, se pronunció sobre el interés esencial que el banco central tiene en la estabilidad de la industria bancaria, en cuanto canal de transmisión de la política monetaria, contraparte de las operaciones de mercado y principal suministradora de servicios de pagos²⁴⁴. En el ejercicio de su función consultiva en relación con los proyectos legislativos elaborados por los Estados miembros, el BCE ha señalado que los bancos centrales han estado tradicionalmente implicados en la supervisión de entidades de crédito, dado su papel principal en el sistema financiero, particularmente ejecutando la política monetaria y asegurando el funcionamiento adecuado de los sistemas de pago. Por ello, mantener una estrecha implicación de los bancos centrales de la zona del euro en la supervisión es una condición importante que permite que el Eurosistema contribuya adecuadamente a la vigilancia de los riesgos para la estabilidad financiera en la zona del euro, de acuerdo con el artículo 127.5 del TFUE, y para que se asegure una adecuada coordinación entre las funciones de banca central ejercidas a nivel del Eurosistema y las funciones supervisoras ejecutadas a nivel nacional. La autoridad monetaria europea ha declarado por ello, que un marco institucional en que las competencias del Eurosistema sobre la política monetaria de la zona del euro se presenten aunadas con responsabilidades

²⁴³ “El papel de los bancos centrales en la supervisión prudencial”, 2001, BCE, <http://www.bde.es>, última consulta 08/08/2018.

²⁴⁴ DUISENBERG, W.: “The future of banking supervision and the integration of financial markets”, *Turín*, 22 de mayo de 2000.

supervisoras de gran amplitud atribuidas a los BCN en el ámbito de los mercados nacionales, y con una cooperación reforzada a escala del conjunto de la zona parecería una solución apropiada para hacer frente a las transformaciones derivadas de la introducción del euro²⁴⁵»

Estos argumentos son la base de la extensa doctrina y legislación que han acompañado el proceso de construcción de la Unión Bancaria, desde el mecanismo único de supervisión bancaria que encuentra su esencia y apoyo normativo en el artículo 127.6 del TFUE cuando dice: “El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros”. En resumen, el Derecho originario de la UE dejó previsto desde el inicio que el BCE pudiera asumir tareas concretas sobre la supervisión bancaria dentro de la UE.

Derivado de esto el artículo 25.2 de los Estatutos del BCE establece que “con arreglo a cualquier reglamento del Consejo adoptado en virtud del apartado 6 del artículo 127 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el BCE podrá llevar a cabo funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, a excepción de las compañías de seguros”.

²⁴⁵ GARCÍA ALCORTA, J.: “Observaciones en torno al mecanismo único de supervisión bancaria en la Unión Europea”, Actualidad Jurídica Uría Menéndez, 2013.

En resumen aunque estos preceptos no otorgan una función genérica sobre la supervisión prudencial de las entidades financieras, como si se hace de manera clara con la estabilidad de precios que si se consagra como objetivo esencial del BCE en el artículo 2 de sus Estatutos, sin embargo esa posibilidad de asumir determinadas funciones específicas otorgada a través de los artículos citados le da la cobertura jurídica necesaria para asumir dichas funciones por parte del BCE, a través de los instrumentos legislativos que iremos viendo a continuación.

Con carácter previo al proceso definitivo de creación definitiva del Mecanismo de Supervisión Bancaria actual, ya en el año 2010 ante las carencias de supervisión financiera puestas de manifiesto por la crisis, se aprueba el Reglamento nº 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (DOUE de 15 de diciembre).

En su exposición de motivos o “considerandos” ya se afirma que el Parlamento ya había insistido reiteradamente los fallos importantes en la supervisión de la Unión de unos mercados financieros cada vez más integrados, entre ellas, en las Resoluciones de 13 de abril de 2000, sobre la Comunicación de la Comisión “Aplicación del marco para los mercados financieros: Plan de acción”; Resolución de 21 de noviembre de 2002, sobre las normas de supervisión prudencial en la Unión Europea; Resolución de 11 de julio de 2007, sobre la política de los servicios financieros (2005-2010) – Libro Blanco; Resolución de 23 de septiembre de 2008, con recomendaciones dictadas a la Comisión sobre el seguimiento del proceso Lamfalussy: futura estructura de supervisión; y en sus posiciones de 22 de abril de 2009, sobre la

propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de seguro y reaseguro y su ejercicio (Solvencia II); y de 23 de abril de 2009, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las agencias de calificación crediticia.

Los antecedentes de las decisiones en torno a la supervisión bancaria, como sigue expresando en su considerando tercero el Reglamento 1092/2010, son que en noviembre de 2008 la Comisión europea encargó a un Grupo de Alto Nivel presidido por Jacques de Larosiére la elaboración de una serie de recomendaciones sobre cómo reforzar los mecanismos europeos de supervisión, con vistas a mejorar la protección del ciudadano y a restaurar la confianza en el sistema financiero. En su informe final de fecha 25 de febrero de 2009 (Informe De Larosiére), el Grupo de Alto Nivel recomendaba la creación de un órgano de la Unión encargado de supervisar los riesgos en el conjunto del sistema financiero. En su Comunicación de 4 de marzo de 2009 “Gestionar la recuperación europea”, la Comisión respaldaba las recomendaciones del Informe De Larosiére, y el Consejo en su reunión de los días 19 y 20 marzo de 2009 también expresó la necesidad de mejorar la regulación y la supervisión de las entidades financieras en la Unión y de tomar el informe De Larosiére como elemento destacado a tener en cuenta.

Finalmente la Comisión en su Comunicación de 27 de mayo de 2009 “Supervisión financiera europea” planteaba una serie de reformas de los actuales mecanismos orientados a preservar la estabilidad financiera a nivel de la Unión, con la creación de una Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) responsable de la mencionada supervisión prudencial. El Consejo Europeo en su reunión de los días 18 y 19 de junio de 2009, dieron su respaldo a

las recomendaciones de la Comisión planteando la necesidad de realizar las propuestas legislativas necesarias para crearlo durante el transcurso del 2010, considerando igualmente que el Banco Central Europeo debe “proporcionar apoyo analítico, estadístico, administrativo y logístico a la JERS, apoyándose asimismo en el asesoramiento técnico de los bancos centrales y de los supervisores nacionales”.

Los mecanismos de supervisión financiera hasta ese momento, año 2010, prestaban una atención excesivamente limitada a la supervisión macroprudencial y a las interconexiones entre el sistema financiero y la evolución del entorno macroeconómico más amplio. La responsabilidad del análisis macroprudencial sigue estando fragmentada, puesto que incumbe a diversas autoridades en distintos niveles, sin garantías de que localizan los riesgos y se emiten los avisos correspondientes, cuestiones que pretende garantizar la creación de los organismos de supervisión financiera que ahora veremos, encuadrados dentro del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)²⁴⁶.

El Reglamento 1092/2010 del Parlamento y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, que crea la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), con la finalidad de controlar y evaluar el riesgo sistémico en periodos de normalidad con miras a atenuar la exposición del sistema a los riesgos de fallo de los componentes sistémicos y a mejorar la resistencia del sistema financiero en caso de crisis, contribuyendo con ello a garantizar la estabilidad

²⁴⁶ Así se expone en el Considerando (11) del Reglamento 1092/2010 del Parlamento y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, que crea la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS). En las líneas que siguen expondremos buena parte de los contenidos de dicho Reglamento.

financiera y a mitigar los impactos negativos sobre el mercado interior y la economía real de los países de la UE. Para este fin según el artículo 3.2 tendrá como funciones: determinar y/o recopilar, y analizar toda la información pertinente y necesaria, a efectos de alcanzar los objetivos descritos en el apartado 1 de este artículo; identificar y priorizar los riesgos sistémicos; emitir avisos cuando dichos riesgos sistémicos se consideren significativos, y, en caso necesario, hacer públicos dichos avisos; formular las recomendaciones para la adopción de medidas correctoras en respuesta a los riesgos detectados, y en su caso, hacer públicas dichas recomendaciones; emitir un aviso confidencial dirigido al Consejo cuando decida que podría plantearse una situación de emergencia; vigilar que se adopten medidas en respuesta a los avisos y recomendaciones; colaborar estrechamente con todas las partes del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF); participar en su Comité Mixto; y coordinar sus acciones con las de las organizaciones internacionales en particular el FMI y el JEF, así como con los organismos pertinentes de terceros países, en cuanto se refiere a la supervisión macroprudencial.

La JERS forma parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) cuyo objetivo es garantizar la supervisión del sistema financiero de la Unión. Este sistema además del JERS está compuesto por la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), creada en virtud del Reglamento (UE) n° 1093/2010; la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), creada en virtud del Reglamento (UE) n° 1094/2010; la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados creada en virtud del Reglamento (UE) n° 1095/2010; el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión (Comité Mixto) previsto en

el artículo 54 del Reglamento nº 1093/2010, Reglamento 1094/2010 y Reglamento 1095/2010; y las autoridades competentes o las autoridades de supervisión de los Estados miembros.

Este Sistema pretende agrupar a todos los actores de la supervisión financiera, tanto a escala nacional como de la Unión, para que actúan como una red, en virtud del principio de cooperación leal fijado en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea por el cual “conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados”, por lo que los miembros de la SESF deben cooperar con confianza y respeto mutuos para garantizar los flujos de información adecuada y fiable entre todos ellos. A escala de la Unión esta red como ya hemos visto está compuesta por la JERS y las tres autoridades de microsupervisión: Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y la Autoridad Europea de Valores y Mercados.

La JERS es la responsable por tanto de la supervisión macroprudencial a nivel de la Unión, carece de personalidad jurídica, es un órgano independiente, su sede está en Frankfurt, contando con una Junta General, un Comité Director, una Secretaría, un Comité Científico Consultivo y un Comité Técnico Consultivo. Dado el papel clave de este organismo y su necesaria credibilidad internacional e interna dentro de la UE, se establece que el Presidente del BCE presidirá la JERS durante un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Reglamento, para posteriormente y antes del 17 de diciembre el Parlamento Europeo y el Consejo tienen que examinar el Reglamento sobre la base de un informe de la Comisión y, una vez conocido el dictamen del BCE y de las AES, determinará si es preciso revisar el cometido y

la organización de la JERS, incluido la modalidad la designación o elección del Presidente de la JERS.

Una vez al año como mínimo y con mayor frecuencia en caso de perturbaciones financieras generalizadas, el JERS tiene obligación de rendición de cuentas y de información ante el Parlamento y el Consejo. El Presidente del JERS se le invitará de esta forma a participar en una audiencia anual ante el Parlamento Europeo con ocasión de la publicación del informe anual de la JERS destinado al Parlamento Europeo y al Consejo. Dos veces al año, como mínimo, pero con mayor frecuencia si se considera procedente, el Presidente de la JERS mantendrá conversaciones confidenciales a puerta cerrada con el Presidente y Vicepresidentes de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo sobre las actividades que esté llevando a cabo.

Mediante el Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) y se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión, dentro del Sistema Europeo de Supervisión Financiera..

El Reglamento 1093/2010, crea la Autoridad Bancaria Europea (AEB), que forma parte del conjunto de medidas adoptadas para reformar el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) que crea otros tres organismos de supervisión de las actividades financieras: la Junta Europea de Riesgo Sistémico, la Autoridad Bancaria de Seguros y Pensiones de Jubilación; la Autoridad Europea de Valores. Con ello también se reforma la legislación existente en materia financiera con la Directiva denominada “Omnibus” y el Reglamento por el que se

encomiendan nuevas tareas al BCE. La supervisión del sistema financiero de la UE también se refuerza mediante actividades del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión y las autoridades competentes o de supervisión de los Estados miembros.

El objetivo de la ABE es salvaguardar la estabilidad y la eficacia del sistema bancario y presta especial atención a todo riesgo sistémico potencial planteado por las entidades financieras, cuya quiebra o mal funcionamiento pueda socavar el funcionamiento del sistema financiero o de la economía real, y actúa en el ámbito de actividad de las entidades de crédito, los conglomerados financieros, las empresas de inversión, las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico. Está dotada de personalidad jurídica propia con sede en Londres.

La ABE asume las tareas de contribuir al establecimiento de normas y prácticas reguladoras y de supervisión; supervisar y analizar el mercado y las tendencias del crédito, en particular a hogares y PYME; promover la protección de los depositantes e inversores. Para alcanzar tales objetivos, la ABE desempeña un papel de impulso que consiste fundamentalmente en elaborar proyectos y normas técnicas de regulación y de ejecución, emitir directrices y recomendaciones, y construir una base de datos con acceso centralizado de las entidades financieras del ámbito de su competencia. La ABE también desarrolla actividades relativas a la protección de los consumidores analizando las tendencias del consumo o elaborando normas de formación para los profesionales del sector.

La ABE está dotada de una Junta de Supervisores encargada de definir las orientaciones relacionadas con sus actividades, compuesta por un Presidente, el máximo representante de la

autoridad nacional competente, un representante de la Comisión, otro del BCE, otro del JERS y un representante de cada una de las otras dos Autoridades Europeas de Supervisión.

Los órganos comunes de las Autoridades Europeas de Supervisión son el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión encargado de cooperar con éstas en lo que se refiere a los conglomerados financieros, los servicios de contabilidad y auditoría, los análisis microprudenciales, los productos de inversión minorista, las medidas contra el bloqueo de dinero y el intercambio de información con la JERS; y la sala de recurso que facilita asesoramiento jurídico sobre la legalidad del ejercicio de sus funciones por parte de la ABE. Cualquier persona física o moral puede recurrir cualquier decisión adoptada por la ABE por escrito, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de la notificación de la decisión. La Sala de Recurso dispone de un plazo de dos meses a partir de la interposición de la demanda para confirmar la decisión adoptada por la ABE.

La Autoridad formará parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), con la finalidad de garantizar la correcta aplicación de la normativa correspondiente al sector financiero, a fin de preservar la estabilidad financiera y garantizar la confianza en el sistema financiero en su conjunto, así una protección suficiente para los consumidores de los servicios financieros.

El SESF estará compuesto por la Junta Europea de Riesgo Sistémico, a los efectos de las funciones especificadas en el Reglamento nº 1092/2010 y en el presente Reglamento, la Autoridad; la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), creada en virtud

del Reglamento n° 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo; la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), creada en virtud del Reglamento 1095/2010 del Parlamento y del Consejo; el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión (Comité Mixto) para ejercer las funciones específicas en los artículos 54 a 57 del presente Reglamento, el Reglamento n° 1094/2010 y el Reglamento n° 1095/2010; las autoridades competentes o de supervisión de los Estados miembros especificadas en los actos de la Unión mencionados en el artículo 1, apartado 2 del Reglamento n° 1093/2010, Reglamento n° 1094/2010 y del Reglamento n° 1095/2010.

Mediante Reglamento (UE) n° 1094/2010 del Parlamento y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, se crea la Autoridad Europea de Supervisión, Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión. Este organismo forma parte del conjunto de medidas adoptadas para poner en marcha la reforma del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF).

Tiene como objetivo el salvaguardar la estabilidad y la eficacia del sistema financiero, y entre sus actividades están entre las empresas de seguros y reaseguros; los conglomerados financieros; los fondos de pensiones de empleo; los intermediarios de seguros; la gobernanza empresarial; la auditoría y la información financiera. Está dotada de personalidad jurídica y tiene su sede en Fráncfort. Contribuye al establecimiento de normas y prácticas en materia de regulación y de ejecución; supervisar y evaluar la evolución del mercado en su ámbito de competencia; promover la protección de los titulares de pólizas de seguros, participantes en

planes de pensiones y beneficiarios. Elabora proyectos de normas técnicas de regulación y ejecución, emite directrices y recomendaciones y facilita una base de datos con acceso centralizado a entidades financieras registradas en el ámbito de su competencia.

La AESPJ está dotada de una Junta de Supervisores encargada de definir las orientaciones vinculadas a sus actividades, formado por un presidente, el máximo representante de la autoridad pública nacional competente, un representante de la Comisión, un representante de la JERS, un representante de cada una de las otras dos Autoridades Europeas de Supervisión, y forma parte del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión que se encarga de cooperar con las mismas.

La Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) fue creada en virtud del Reglamento nº 1095/2010 del Parlamento y del Consejo. Actúa dentro del ámbito de las competencias que le confiere el Reglamento y del ámbito de aplicación de las Directivas 97/9/CE, 98/26/CE, 2001/34/CE, 2002/47/CE, 2003/6/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2009/65/CE y 2006/49/CE, sin perjuicio de la competencia de la Autoridad Europea de Supervisión con respecto a la supervisión prudencial, de toda futura legislación en el ámbito de los gestores de fondos de inversión alternativos (GFIA) y del Reglamento (CE) 1060/2009, y en la medida en que estos actos se apliquen a sociedades que ofrecen servicios de inversión o a los organismos de inversión colectiva que comercializan sus participaciones y a las autoridades competentes que las supervisan.

Conforme a lo dispuesto en esta norma, la Autoridad también actuará en el ámbito de las actividades de los participantes

en los mercados en relación con los asuntos no cubiertos directamente por los actos incluidos en el apartado 2, incluidos los asuntos relacionados con la gobernanza empresarial, la auditoría o la información financiera, siempre que la actuación de la Autoridad sea necesaria para garantizar la aplicación efectiva y coherente de dichos actos, asimismo tomará las medidas adecuadas en lo que se refiere a las ofertas públicas de adquisición, la compensación y liquidación y los derivados crediticios.

El Reglamento indica que lo dispuesto en la norma se entenderá sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular las previstas en el artículo 258 TFUE para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión. El objetivo de la Autoridad será proteger el interés público contribuyendo a la estabilidad y eficacia del sistema financiero a corto, medio y largo plazo, para la economía de la Unión, sus ciudadanos y sus empresas. La Autoridad contribuirá a mejorar el funcionamiento del mercado interior, en particular con un nivel sólido, efectivo y coherente de regulación y supervisión; velar por la integridad, la transparencia, la eficacia y el correcto funcionamiento de los mercados financieros; reforzar la coordinación de la supervisión internacional; evitar el arbitraje regulatorio y promover la igualdad de condiciones entre particulares; garantizar que los riesgos de inversión y otro tipo están regulados y supervisados de la forma adecuada y reforzar la protección al consumidor.

Los hitos más actuales de la creación del mecanismo único de supervisión está formado por unas fechas concretas, jalonado de decisiones políticas de las tres instituciones europeas Comisión,

Consejo y Parlamento, acompañado de las disposiciones normativas correspondientes que a continuación relatamos²⁴⁷:

El 30 de mayo de 2012 la Comisión Europea emite una Comunicación al Parlamento, al Consejo Europeo, al Consejo, al BCE, al Comité Económico y social, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre medidas a favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo²⁴⁸. En ella se pide la creación de una unión bancaria, promueve el proceso hacia una supervisión financiera integrada para restablecer la confianza en las entidades de crédito y en el euro.

Literalmente se afirma “un sector financiero más fuerte en la UE: Se ha evitado el colapso financiero y la supervisión del sector financiero se ha revisado de arriba abajo. Actualmente los bancos transfronterizos están supervisados por órganos colegiados y se han creado tres nuevas autoridades de supervisión de la UE. También se ha creado la Junta Europea de Riesgo Sistémico como supervisor macroprudencial en toda la UE. Sigue siendo necesario contemplar la recapitalización de algunos bancos, como parte de la estrategia que actualmente está coordinando la Autoridad Bancaria Europea...”

El 26 de junio de 2012 el Consejo Europeo aprueba un informe “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”²⁴⁹ del Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy preparado en estrecha colaboración con los Presidentes de la

²⁴⁷ Fuente BCE, <https://www.ecb.europa/ssm/establish/html/index.es.html>, última consulta 08/08/2018.

²⁴⁸ Fuente Comisión Europea. Bruselas 30-5-2012, COM (2012), 299 final.

²⁴⁹ Fuente: Consejo Europeo. El Presidente. Bruselas, 26 de junio de 2012, EUCO 12/12, PRESSE 296, PR PCE 102.

Comisión, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo aconsejando la creación de una unión bancaria, y presenta una visión de futuro de la Unión Económica y Monetaria y expone el modo en que mejor puede contribuir al crecimiento, al empleo y a la estabilidad. Dentro de los pilares básicos del desarrollo futuro de la UEM está el de un marco financiero integrado, que debe tener dos elementos centrales: una supervisión bancaria europea única y un marco común de garantía de depósitos y de resolución de crisis. En dicho informe se dice expresamente: “Una supervisión integrada es esencial para garantizar la aplicación efectiva de las normas prudenciales, el control de riesgo y la prevención de crisis en toda la UE. La arquitectura actual de debe evolucionar cuanto antes hacia un sistema europeo único de supervisión bancaria, con un nivel europeo y otro nacional. La responsabilidad final debe recaer en el nivel europeo. Dicho sistema garantizaría que la supervisión de los bancos en todos los Estados miembros de la UE sea igual de eficaz a la hora de reducir la probabilidad de quiebras bancarias y de prevenir la necesidad de intervención por parte de las garantías de depósitos o los fondos de resolución comunes. Con este fin, se conferiría al nivel europeo la autoridad de supervisión y atribuciones preferentes de intervención aplicables a todos los bancos. Su participación directa variaría en función del tamaño y la índole de los bancos. Se estudiarían plenamente las posibilidades que prevé el artículo 127, apartado 6, del TFUE en relación con la atribución al BCE de poderes de supervisión con respecto a los bancos de la zona del euro. Un mecanismo de garantía de depósitos europeo aportaría una dimensión europea a los sistemas nacionales de garantía de depósitos para bancos sometidos a supervisión europea. Un mecanismo de resolución de crisis, financiado principalmente mediante contribuciones de los bancos, podría ofrecer asistencia a la hora de llevar a cabo las medidas de

resolución de crisis para bancos sometidos a supervisión europea con objeto de liquidar de forma ordenada las instituciones inviables y, de esa manera, proteger los fondos del contribuyente. El sistema de garantía de depósitos y el fondo de resolución podrían crearse bajo el control de una autoridad común de resolución de crisis. Este tipo de marco reduciría en gran medida la necesidad de tener que recurrir realmente al sistema de garantía. Sin embargo, la credibilidad de cualquier sistema de garantía de depósitos precisa el acceso a un sólido mecanismo financiero de protección. Por lo tanto, en lo que se refiere a la zona del euro, el Mecanismo Europeo de Estabilidad podría funcionar como mecanismo de protección presupuestario para la autoridad de resolución y garantía de depósito”.

El 29 de junio de 2012 los jefes de Estado y de Gobierno deciden crear un mecanismo único de supervisión para las entidades de crédito y asignar al BCE funciones de supervisión específicas, mediante la Declaración de la cumbre de la zona del euro: “Afirmamos que es imperativo romper el círculo vicioso entre bancos y emisores soberanos. La Comisión presentará en breve propuestas relativas a un mecanismo único de supervisión basadas en el artículo 127, apartado 6. Pedimos al Consejo que estudie estas propuestas con carácter urgente antes de finales de 2012. Cuando se establezca un mecanismo único y efectivo de supervisión de los bancos de la zona del euro, en el que participe el BCE, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) podría, siguiendo sus procedimientos normales de decisión, tener la posibilidad de recapitalizar directamente los bancos...”²⁵⁰

²⁵⁰ Fuente: Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 30 de julio de 2012, Declaración de la Cumbre de la Zona del Euro de 20 de junio de 2012.

El 12 de septiembre de 2012 la Comisión Europea presenta distintas propuesta legislativas de reglamento y comunicaciones para la creación del mecanismo único de supervisión, entre ellas se incluyen asignar al BCE funciones de supervisión específicas, alinear el papel y las responsabilidades de la ABE con el nuevo marco de supervisión bancaria, y formular una hoja de ruta hacia una unión bancaria, mientras que el 27 de noviembre el BCE acoge favorablemente la mayoría de las propuestas de la Comisión Europea. El 5 de diciembre de 2012 los presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo presentan el informe “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”, que propone una hoja de ruta para la creación de una auténtica Unión Económica y Monetaria y desarrolla la visión presentada por Herman Van Rompuy presidente del Consejo Europeo en junio de 2012.

El 7 de noviembre de 2013 entró en vigor el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el BCE, que trata sobre los aspectos prácticos del ejercicio de la rendición de cuentas democráticas de las funciones de supervisión del BCE ante el Parlamento Europeo. El 3 de noviembre de 2013 entró en vigor el Reglamento nº 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013, sobre el mecanismo único de supervisión, por el cual el BCE asumirá sus competencias de supervisión plenas el 4 de noviembre de 2014, es decir, doce meses después de la entrada en vigor del Reglamento. El 14 de octubre de 2008 el Consejo de la UE adopta el Reglamento sobre el mecanismo único de supervisión, por el cual el Consejo de la UE adopta el Reglamento que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, creando el Reglamento un mecanismo único de supervisión

para las entidades de crédito de la zona del euro y posiblemente de otros Estados miembros de la UE, como uno de los elementos principales de la unión bancaria europea.

El 12 de septiembre de 2012 la Comisión Europea presenta distintas propuestas legislativas, propuestas de reglamento y comunicaciones para la creación del mecanismo único de supervisión, entre ellas se incluyen: asignar al BCE funciones de supervisión específicas, alinear el papel y las responsabilidades de la ABE con el nuevo marco de supervisión bancaria y formular una hoja de ruta hacia la unión bancaria.

La conclusión de la unión bancaria según esta Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Hoja de ruta hacia una unión bancaria, es: “Como ya señaló la Comisión antes del Consejo Europeo de junio de 2012 y en el informe de presidentes del Consejo Europeo, la Comisión, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo de 26 de junio de 2012, la conclusión de la unión bancaria exigirá nuevos esfuerzos para la implantación de un mecanismo único de supervisión, un sistema común de garantía de depósitos y un marco integrado de gestión de crisis. El establecimiento del mecanismo único de supervisión constituye un primer paso crucial y significativo en este sentido. La Comisión pide al Consejo que examine y adopte con carácter urgente la propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, tomando en consideración el dictamen del Parlamento Europeo; y pide al Parlamento y al Consejo que examinen y adopten con carácter de urgente la propuesta de modificación del Reglamento (UE) n° 1093/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), debiendo alcanzarse un

acuerdo sobre estas dos propuestas antes de finales de 2012. Igualmente la Comisión hace un llamamiento al Parlamento Europeo y al Consejo para que: apoyen plenamente la unión bancaria y aprueben las orientaciones y la hoja de ruta descritas en la presente comunicación; en el proceso legislativo, den máxima prioridad a las acciones necesarias para establecer la unión bancaria; ultimen, lo antes posible y en cualquier caso antes de finalizado el presente año, las propuestas presentadas sobre los sistemas de garantía de depósitos, el acceso a la actividad de las entidades de crédito y la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y empresas de inversión, un marco relativo al rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, la atribución de determinadas funciones al BCE en lo relativo con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, la modificación de determinadas disposiciones del Reglamento sobre la ABE”²⁵¹

El 27 de noviembre de 2012 el Banco Central Europeo acoge favorablemente la mayoría de las propuestas de la Comisión Europea, según Dictamen del Banco Central Europeo de esa fecha sobre una propuesta de reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento 1093/2010 pro que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea). Este dictamen enumera los condicionantes necesarios para la

²⁵¹ Fuente: Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hoja de ruta hacia una unión bancaria. Bruselas, 12.9.2012, COM (2012) 510 final.

participación del BCE: “El BCE debe poder realizar de forma eficaz y rigurosa las funciones asignadas en el ámbito del MUS (Mecanismo Único de Supervisión) sin riesgo para su reputación; el BCE debe conservar su independencia en la realización de todas sus funciones; debe mantener una estricta separación entre las nuevas funciones del BCE en materia de supervisión y sus funciones de política monetaria atribuidas por el Tratado; el BCE debe poder aprovechar plenamente los conocimientos, capacidades y los recursos operativos de las autoridades de supervisión nacionales; el MUS debe operar de modo plenamente conforme con los principios básicos del mercado único de servicios financieros y con el código normativo único para los servicios financieros, y a este respecto, el BCE celebra también la posibilidad de que los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro participen en el MUS para lograr una mayor armonización de las prácticas de supervisión en el seno de la UE y reforzar así el mercado interior, y por último el BCE expresa su disposición a asumir el máximo nivel de rendición de cuentas en las funciones de supervisión”²⁵²

El 12 de septiembre de 2013 el Parlamento adopta las propuestas de la Comisión Europea para el establecimiento de un mecanismo único de supervisión, y paralelamente Mario Draghi presidente del BCE, y Martín Schulz, presidente del Parlamento Europeo, suscribieron la declaración en la que ambas instituciones se comprometen formalmente a concluir un Acuerdo Interinstitucional sobre los aspectos prácticos de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión de las tareas encomendadas al BCE en el marco del mecanismo único de supervisión.

²⁵² Fuente: Diario Oficial de la Unión Europea de 1.2.2013.

El 5 de diciembre de 2012 los presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo presentan el informe “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”, donde se propone una hoja de ruta para la creación de una auténtica Unión Económica y Monetaria y desarrolla la visión y los objetivos presentados por el Presidente Herman Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo en junio de 2012.”Una primera fase desde finales de 2012 y 2013, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad presupuestaria y romper el vínculo entre bancos y emisores soberanos; una segunda fase entre 2013 y 2014, para completar el marco financiero integrado y promover políticas estructurales saneadas, con dos elementos fundamentales un marco financiero integrado mediante el establecimiento de un organismo común de resolución y un dispositivo de apoyo adecuado para garantizar que las decisiones de resolución de bancos se adoptan rápidamente, con imparcialidad y en beneficio de todos; y la creación de un mecanismo para lograr una mejor coordinación, la convergencia y la ejecución de las políticas estructurales. Y una tercera fase después del 2014, para mejorar la capacidad de adaptación de la UEM mediante la creación de una función de amortiguación de choques a nivel central, estableciendo una capacidad presupuestaria bien definida y limitada para mejorar la amortiguación de choques económicos específicos de cada país mediante un sistema de seguros establecido a nivel central, y un aumento del grado de toma de decisiones en común sobre los presupuestos nacionales y en una mayor coordinación de las políticas económicas, en particular, en los ámbitos de la fiscalidad y del empleo”²⁵³

²⁵³ Fuente <https://www.ecb.europa.eu>, última consulta 08/08/2018.

El 13 de diciembre de 2012 el ECOFIN alcanza un acuerdo sobre la supervisión bancaria europea, aprobando por unanimidad la propuesta de la Comisión. Y el 14 de diciembre de 2012 el Consejo se congratula del acuerdo, celebrando el acuerdo logrado sobre la creación del mecanismo único de supervisión para la zona del euro e insta a los legisladores de la UE (Consejo de la UE, Comisión Europea y Parlamento Europeo) a llegar rápidamente a un acuerdo de manera que se haga posible su aplicación lo antes posible. Afirma literalmente: “El Mecanismo Único de Supervisión supone un salto cualitativo hacia un marco financiero más integrado. El Consejo Europeo celebra el acuerdo logrado en el Consejo el 13 de diciembre e insta a los colegisladores a llegar rápidamente a un acuerdo de manera que se haga posible su aplicación lo antes posible”²⁵⁴

El 19 de marzo de 2013 el Consejo de la UE, la Comisión Europea y el Parlamento logran el acuerdo sobre la creación de un mecanismo único de supervisión para la zona euro.

El 18 abril de 2013 el Consejo de la UE confirma el acuerdo con el Parlamento sobre el establecimiento de un mecanismo único de supervisión para la zona euro.

El 12 de diciembre de 2013 el Parlamento Europeo adopta las propuestas de la Comisión Europea para el establecimiento de un mecanismo único de supervisión.

El 14 de diciembre de 2013 el Consejo Europeo celebra el acuerdo logrado sobre la creación de un mecanismo único de supervisión para la zona del euro e insta a los legisladores de la UE

²⁵⁴ Fuente Consejo Europeo, Bruselas, 14 de diciembre de 2012, EUCO 205/12, CO EUR 19, CONCL 5.

(Consejo de la UE, Comisión Europea y Parlamento Europeo) a llegar rápidamente a un acuerdo de manera que se haga posible su aplicación lo antes posible de las conclusiones del Consejo Europeo. El 13 de diciembre el Consejo ECOFIN alcanza un acuerdo sobre la supervisión bancaria europea.

Avanzando en el proceso de construcción de la Unión Bancaria el Reglamento (UE) n° 1022/2013 del Parlamento y del Consejo de 22 de octubre de 2013, modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) n° 1024/2013. Este Reglamento procede la petición que hicieron el 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro a la Comisión para que presentase propuestas para la creación de un mecanismo único de supervisión en el que participase el Banco Central Europeo, y en sus conclusiones el Consejo Europeo invitó a su Presidente a elaborar , en estrecha colaboración con el Presidente de la Comisión, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del BCE, una hoja de ruta pormenorizada y con un calendario específico para la consecución de una auténtica unión económica y monetaria, que incluya propuestas concretas sobre la preservación de la unidad y la integridad del mercado interior de servicios financieros.

A los efectos del mecanismo único de supervisión como primer paso para la creación de una unidad bancaria europea, sustentada en un auténtico código normativo único para los servicios financieros y en nuevos marcos de garantía de depósitos y de resolución, el Reglamento n° 1024/2013 atribuye funciones al BCE en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito en los Estados miembros cuya moneda sea el euro y permite

a los restantes Estados miembros establecer una cooperación estrecha con el BCE.

Alguna doctrina se expresa así: “El MUS implica un traspaso de responsabilidades y toma de decisiones desde los supervisores nacionales al BCE, en cuyos órganos de gobierno participan representantes de los bancos centrales y supervisores bancarios nacionales para la toma de decisiones que afectan a todas las entidades supervisadas por el MUS. El MUS no pretende “reinventar la rueda” de la supervisión bancaria sino identificar las mejores prácticas supervisoras sobre las que edificar una supervisión europea intensiva, eficaz y consistente”²⁵⁵, “El mecanismo único de supervisión atribuye al BCE importantes potestades de organización y control sobre las autoridades estatales, poniendo en duda una inicial compartición entre aquél y éstas a partir de la “summa divisio” que se ha efectuado entre entidades significativas y menos significativas. Enmarcado en una importante transformación de la política bancaria en la UE, y de un desarrollo normativo difícilmente comprensible, el marco jurídico de la denominada supervisión prudencial implica, en la práctica, que las autoridades estatales queden sujetas a los distintos actos que el BCE puede adoptar para que esta función pueda resultar coherente.”²⁵⁶

²⁵⁵ MOCHÓN LÓPEZ, J. y OLIVARES ALVARO, B: “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria. El papel del Banco de España”. *Revista Española de Control Externo*, Vol. XVIII n°. 52, 2006, pp. 103-123.

²⁵⁶ GARCIA URETA, A.: “Consideraciones sobre la posición del BCE y las autoridades estatales en el mecanismo único de supervisión prudencial bancaria”, *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, 2016, pp. 2405-2426.

“El sistema, que significa que los riesgos del sector financiero serán gradualmente compartidos, es una propuesta esencial para completar la Unión Bancaria, en la medida en que afianzará la protección de los depositantes bancarios, reforzará la estabilidad financiera y reducirá aún más el vínculo entre los bancos y las deudas soberanas”²⁵⁷

Esta atribución de competencias de supervisión al BCE en relación con las entidades de crédito de algunos Estados miembros no debe obstaculizar el funcionamiento del mercado interior de servicios financieros, sino garantizar su funcionamiento en términos de solvencia y así proteger a los consumidores, razón por la que, la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea o ABE) creada en el Reglamento que ya vimos (UE) n° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo debe conservar su función y todas sus facultades y contenidos actuales: sigue desarrollando el código normativo único aplicable a todos los Estados miembros, contribuyendo a una aplicación coherente del mismo, así como continuar mejorando la convergencia de las prácticas de supervisión en toda la Unión.

En dicho Reglamento se establece que para generar las mejores prácticas de supervisión es esencial que el referido código normativo único vaya acompañado de un manual europeo sobre la supervisión de las entidades financieras, elaborado por el ABE en colaboración con las autoridades competentes en términos de consulta. Ha de establecer indicadores y métodos para la evaluación del riesgo y la determinación de alertas tempranas, así como

²⁵⁷ IÑARRITU, B.: “Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 54/2016, Bilbao, 2016, p. 314.

criterios de alertas tempranas, así como criterios para las acciones de supervisión. El uso de dicho manual se considera un elemento significativo en el análisis de la convergencia de las prácticas de supervisión, así como en relación con la evaluación inter-pares contemplada en el Reglamento 1093/2010.

El siguiente paso en relación con las facultades de supervisión otorgadas al BCE, es la Decisión de Ejecución del Consejo de 16 de diciembre de 2013, por la que se aplica el Reglamento 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (2013/797/UE). De la planificación y ejecución de las funciones atribuidas al BCE debe encargarse un órgano interno compuesto por un presidente y un vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante, lo que se denomina Consejo de Supervisión. Este órgano debe ser un organismo esencial en el ejercicio de las funciones de supervisión asumidas por el BCE, funciones que hasta ahora habían incumbido siempre a las autoridades nacionales competentes. Esta Decisión nombra al nuevo Presidente del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo a Danièle NOUY.

El Reglamento (UE) n° 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013, encomienda al Banco Central Europeo tareas de específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Según su artículo 1 “El presente Reglamento atribuye al BCE funciones específicas en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, con objeto de contribuir a la seguridad y la solidez de estas entidades y a la estabilidad del sistema financiero

dentro de la Unión y en cada uno de los Estados miembros, teniendo plenamente en cuenta y ejerciendo el deber de diligencia en relación con la unidad y la integridad del mercado interior, partiendo de la base de la igualdad de trato para las entidades de crédito con miras a evitar el arbitraje regulatorio...”

El BCE conforme a este Reglamento tiene que tener plenamente en cuenta la diversidad de tipos, modelos de negocio y tamaño de las entidades de crédito que procederá a su supervisión prudencial. Y todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades y competencias conexas de las autoridades competentes de los Estados miembros participantes en lo que respecta a la realización de las funciones de supervisión que no se hayan atribuido al BCE de conformidad con el referido Reglamento nº 1024/2013.

Su artículo 3 establece la obligación del de cooperar con la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y la Junta Europea de Riesgo Sistémico, y con las demás autoridades que constituyen el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) que aseguran un nivel adecuado de reglamentación y supervisión en la Unión.

En relación con los Estados de la Unión no participantes al no haber adquirido el Euro como moneda, establece el Reglamento la conveniencia de que el BCE y dichas autoridades competentes de los Estados miembros no participantes celebren un memorando de acuerdo en el que se describa en términos generales el modo en que cooperarán estrechamente entre sí en el ejercicio de sus respectivas funciones de supervisión.

El BCE ejercerá las competencias exclusivas con fines de supervisión prudencial, entre ellas las siguientes funciones en relación con todas las entidades de crédito que luego describiremos en relación con los Estados miembros participantes: autorizar a las entidades de crédito y revocar la autorización; llevar a cabo las funciones que correspondían a las autoridades competentes del Estado miembro de origen; evaluar las notificaciones de adquisición y de venta de participaciones cualificadas en entidades de crédito, salvo en caso de resolución de una entidad de crédito; velar por el cumplimiento de los actos referidos a los requisitos prudenciales en materia de fondos propios, titulización, limitación de grandes exposiciones, liquidez, apalancamiento y notificación y publicación de información sobre estas cuestiones; garantizar el cumplimiento de los actos que imponen a las entidades de crédito requisitos de implantación de estructuras sólidas de gobernanza, incluidos requisitos de idoneidad de las personas responsables de la gestión de las entidades de crédito, procesos de gestión de riesgos, mecanismos internos de control, y políticas y prácticas de remuneración y procesos internos eficaces de evaluación de la adecuación del capital, en particular modelos basados en calificaciones internas; llevar a cabo revisiones supervisoras, que incluyan si procede en coordinación con la ABE, la realización de pruebas de resistencia y la posible publicación de los resultados, para determinar si las estructuras, estrategias, procesos y mecanismos establecidos por las entidades de crédito y los fondos propios de dichas entidades garantizan una gestión y cobertura adecuada de sus riesgos, y, sobre la base de ese proceso de revisión supervisora, imponer a las entidades de crédito requisitos específicos de publicación, requisitos específicos de liquidez y otras medidas permitidas en Derecho; proceder a la supervisión en base consolidada de las empresas matrices de entidades de crédito

establecidas en uno de los Estados miembros participantes, incluidas las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera, y participar en la supervisión en base consolidada, en particular en los colegios de supervisores; participar en la supervisión adicional de los conglomerados financieros en relación con las entidades de crédito que formen parte de ellos y asumir la función de coordinador cuando el BCE sea nombrado coordinador para un conglomerado financiero; realizar funciones de supervisión en relación con los planes de recuperación y la intervención temprana cuando una entidad de crédito o un grupo respecto del cual el BCE sea el supervisor en base consolidada incumpla o vaya a incumplir probablemente los requisitos prudenciales aplicables (artículo 4 Reglamento 1024/2013).

Como ya se ha señalado anteriormente en estas páginas “El MUS no pretende “reinventar la rueda” de la supervisión bancaria sino identificar las mejores prácticas supervisoras sobre las que edificar una supervisión europea intensiva, eficaz y consistente.”²⁵⁸

En relación con las entidades de crédito establecidas en un Estado miembro no participante que establezca una sucursal o presten servicios transfronterizos en un Estado miembro participante, el BCE ejercerá aquellas funciones de supervisión antes enumeradas que sean competencia de las autoridades nacionales de conformidad con el Derecho de la Unión.

Incluso el BCE podrá, si lo considera necesario, en lugar de las autoridades nacionales competentes o designadas del Estado

²⁵⁸ MONCHÓN LÓPEZ, J. y OLIVARES ALVARO, B.: “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria. El papel del Banco de España”, ob. cit, p. 316

miembro participante, imponer requisitos más elevados que los aplicados por las autoridades nacionales competentes en lo que respecta a los colchones de capital que han de mantener las entidades de crédito, incluidos los porcentajes de los colchones anticíclicos, y aplicar medidas más rigurosas para subsanar riesgos sistémicos o macroprudenciales, incluso una autoridad nacional competente puede proponer al BCE que actúa con el fin de hacer frente a la situación concreta del sistema financiero y económico de un Estado miembro. Se consagra el deber de cooperación leal y a la obligación de intercambiar información entre el BCE y las autoridades nacionales competentes de supervisión.

La distribución de funciones entre el BCE y las autoridades nacionales competentes del Estados participante, se determina en función del carácter significativo de las entidades de crédito, que se mide en función del tamaño, de la importancia para la economía de la Unión o de cualquier Estado miembro participante, y el carácter significativo de las actividades transfronterizas.

Así las cosas una entidad de crédito o sociedad financiera de cartera o sociedad financiera mixta de cartera, no se considerará menos significativa, a menos que lo justifiquen circunstancias particulares que se especificarán en el método, si se reúne alguna de las siguientes condiciones, es decir, que estas entidades sí estarán bajo la supervisión del BCE al no considerarse menos significativas: que el valor total de sus activos supere los 30.000.000.000 EUR; que la ratio de sus activos totales respecto del PIB del Estado participante de establecimiento supere el 20% a menos que el valor total de sus activos sea inferior a 5.000.000.000 EUR; que, previa notificación a la autoridad nacional competente en el sentido de que considera que esa entidad tiene importancia significativa para la economía nacional, el BCE tome una decisión

por la que confirma dicho carácter significativo tras haber analizado una evaluación global, incluida una evaluación del balance, de dicha entidad financiera.

Asimismo, el BCE podrá, por iniciativa propia, estudiar si una institución tiene una relevancia significativa cuando hubiese establecido filiales bancarias en más de un Estado miembro participante y su activo o pasivo transfronterizo represente una parte importante de su activo o pasivo total, sujeto a las condiciones establecidas en el método. Y también de aquellas respecto de las cuales se haya solicitado o recibido ayuda financiera pública directa de la FEEF o del MEDE no se considerarán menos significativas (artículo 6.4 Reglamento 1024/2013).

En relación con los principios organizativos, el BCE actuará con independencia, así los miembros del Consejo de Supervisión y el comité director actuarán con independencia y objetividad en interés de la Unión en su conjunto y no pedirán ni aceptarán instrucción alguna de las instituciones y organismos de la Unión, de ningún Gobierno de un Estado miembro, ni de ninguna otra entidad pública o privada (artículo 19 del Reglamento 1024/2013).

En relación con la transparencia el BCE rendirá cuentas ante el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la aplicación del Reglamento 1024/2013, así el BCE presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Eurogrupo un informe sobre la ejecución de las funciones que le atribuye el Reglamento referido, y el Presidente del Consejo de Supervisión del BCE presentará públicamente estos informes al Parlamento y al Eurogrupo en presencia de representantes de cualquier Estado miembro participante cuya moneda no sea el euro (artículo 20).

Con la presentación de este informe, el BCE transmitirá simultánea y directamente dicho informe a los parlamentos nacionales de los Estados miembros participantes, y los parlamentos nacionales podrán dirigir al BCE sus observaciones motivadas sobre ese informe, incluso formular preguntas u observaciones al BCE, e invitar al presidente del Consejo de Supervisión a participar en un intercambio de impresiones en relación con la supervisión de entidades de crédito de ese Estado miembro, junto con un representante de la autoridad nacional competente (artículo 21 Reglamento 1024/2013).

Uno de los debates previos a la asignación de la función de supervisión prudencial al BCE, era si éste podía interferir en las funciones típicas y genuinas del BCE en política monetaria como son el control de los precios, y si esas nuevas funciones podrían estar en contradicción con la función prioritaria y que da esencia a la propia creación del BCE. Así el Reglamento 1024/2013 consagra un artículo a dejar claro el ejercicio de dichas funciones de supervisión financiera, separada de la función de política monetaria. Así se expresa que el BCE llevará a cabo las funciones que le atribuye el Reglamento sin perjuicio y con independencia de sus funciones de política monetaria y de sus demás funciones. Las funciones de supervisión no interferirán en sus funciones en materia de política monetaria ni estarán determinadas por éstas. Por otra parte, las funciones de supervisión tampoco interferirán en sus funciones relacionadas con la Junta Europea de Riesgo Sistémico ni con cualquiera otras de sus funciones. El BCE tiene la obligación de informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el modo en que ha cumplido esta obligación de no interferencia entre las funciones típicas del BCE, garantizando con ello que en el funcionamiento del Consejo de Gobierno estén completamente

diferenciadas las funciones monetarias y de supervisión, debiendo incluir reuniones y órdenes del día estrictamente separados. A tal fin se creará una comisión de mediación para garantizar la separación de funciones de política monetaria y de supervisión, que resolverá las diferencias de puntos de vista manifestadas por las autoridades competentes de los Estados miembros afectados por una objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión. Dicha comisión estará formado por un miembro por Estado miembro participante, elegido por cada Estado miembro entre los miembros del Consejo de Gobierno y del Consejo de Supervisión, decidiendo por mayoría simple (artículo 25 Reglamento 1024/2013).

Se crea el Consejo de Supervisión encargado de la planificación y ejecución de las funciones atribuidas al BCE, formado como órgano interno del BCE por un presidente y un vicepresidente, y cuatro representantes del BCE, y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante. Después de oír al Consejo de Supervisión, el BCE presentará al Parlamento Europeo una propuesta relativa al nombramiento del presidente y vicepresidente, para recabar su aprobación, todo ello entre personas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos bancarios y financieros y que no sean miembros del Consejo de Gobierno del BCE. El vicepresidente del Consejo de Supervisión será elegido de entre los miembros del Comité Ejecutivo del BCE.

Las decisiones del Consejo de Supervisión se tomarán por mayoría simple de sus miembros, y realizará la labor de preparación en lo que se refiere a las funciones de supervisión atribuidas al BCE y propondrá al Consejo de Gobierno del BCE

proyectos completos de decisiones para su adopción (artículo 26 Reglamento 1024/2013)

Buena parte de la doctrina destaca los avances en el Mecanismo Unión de Supervisión (MUS), aunque también alerta de ciertas dificultades en relación con la diferente competencia de supervisión en función del tamaño del banco y la necesaria pero compleja cooperación entre los supervisores nacionales, no siempre bancos centrales, y el BCE. “El proyecto para crear un mecanismo de supervisión bancaria común en Europa, plasmado en dos Reglamentos aprobados en otoño del año 2013 ha comenzado a hacerse realidad, abriendo así el camino hacia la Unión bancaria europea. La propuesta inicial sufrió cambios desde la formulación inicial por la Comisión Europea y, en particular, se redujo el ámbito competencial del BCE como supervisor, que quedará limitado a unos 130-140 bancos, de acuerdo con las estimaciones de la propia Comisión. El resto de los bancos quedarán bajo la supervisión de los distintos supervisores nacionales que también mantendrán funciones relevantes sobre los bancos sujetos a la supervisión directa del BCE, todo lo cual obligará a una estrecha cooperación entre ellos. El reparto competencial que se ha configurado puede considerarse razonable. Atendiendo a la falta de experiencia supervisora del BCE, parece lógico que esta nueva etapa en su configuración jurídica se inicie con un número limitado de bancos y manteniendo una coordinación muy estrecha con las instituciones que han sido sus supervisores hasta el momento. Sin embargo, la distinta estructura de los sistemas financieros nacionales provocará una situación de gran diversidad entre países que, como España, verán como la mayor parte de sus bancos quedarán bajo la supervisión directa del BCE el año próximo y otros, como Alemania, en buena parte de su sistema, aunque es cierto que se

tratará de entidades de un tamaño reducido, se mantendrá bajo la competencia exclusiva del supervisor local”²⁵⁹

El Mecanismo Único de Supervisión se basa en varios principios que informan el conjunto del Reglamento (UE) n° 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, que han sido descritos magistralmente por el autor Antonio Sainz de Vicuña y Barroso, algunos de los cuales voy a reproducir por su indudable acierto e importancia: “Amplitud, las tareas supervisoras atribuidas al BCE son tanto micro-prudenciales como macro-prudenciales, pero su ámbito es el “prudencial”, esto es, enfocado a la estabilidad financiera y no a otros fines (conducta en el mercado, protección del usuario de servicios financieros, anti-blanqueo y anti-financiación de actividades ilícitas...), y dentro del ámbito prudencial, el elenco de competencias es similar al que hasta ahora tienen los supervisores nacionales; exclusividad, de la competencia del BCE para las tareas supervisoras de carácter micro-prudencial que se enumeran en el artículo 4 del Reglamento, pero para las de carácter macro-prudencial del artículo 5 prevé un régimen de competencias compartidas con las autoridades nacionales; ejercicio diferenciado de las competencias supervisoras para la aplicación de la supervisión única, el Reglamento del MUS divide a las entidades de crédito en dos grandes grupos, las significativas y las menos significativas..., el BCE tendrá responsabilidades “directas” para los bancos significativos e “indirectas” para los menos significativos, manteniendo las autoridades nacionales la supervisión directa, y el BCE ejerce una

²⁵⁹ URÍA FERNÁNDEZ, F.: “La Supervisión Bancaria Europea en 2014: una Unión Bancaria incompleta”, ob.cit. 285.

función normativa, directora, de vigilancia y de control, pero no la relación directa con las entidades supervisadas, aunque pueda reclamarla para sí excepcionalmente; apoyo del BCE en los supervisores nacionales, al tener el MUS una configuración como un sistema integrado, compuesto por el BCE y por las autoridades supervisoras nacionales, éstas están obligadas a una cooperación sincera con el BCE, a facilitarle toda la información necesaria, a asistirle en la preparación y realización de toda acción supervisora, y a seguir las instrucciones del BCE; la supervisión radical entre supervisión y política monetaria, todo el Reglamento MUS está impregnado por una discusión antigua que data del Comité Delors acerca de si un banco central independiente puede tener o no encomendada la supervisión bancaria, y si ésta contamina o no la política monetaria y disminuye o no su independencia, así el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de la Comunidad Europea que preparó el Estatuto del BCE en 1990 no se puso de acuerdo, y la Conferencia Intergubernamental de Maastricht sólo acordó el precepto 127.6 TFUE que permite conferir al BCE en el futuro tareas supervisoras específicas; respeto al mercado interior, otra preocupación era que la creación de un bloque de 18 Estados, los del euro, operando bajo una supervisión única y con un BCE competente para adoptar normas en la materia, podría dominar en la UE la configuración del mercado bancario, y así atentar al respecto al mercado interior, por ello, se acordó modificar el Reglamento del ABE con el objeto de mitigar el nuevo poderío de los países del euro mediante una modificación de derechos de voto en ella, y dado que la ABE tiene la competencia de preparar y enmendar un Código Normativo de la Unión para toda la banca europea; apertura del MUS a países fuera del euro, el Reglamento MUS establece un sistema de “cooperación estrecha” con los países fuera del euro, que les da entrada en los órganos del BCE

encargados del MUS pero les vincula, con algunas diferencias, a las decisiones supervisoras adoptadas para la zona euro; control democrático, el Reglamento MUS, como ya vimos, contiene nuevos poderes para el Parlamento, en particular en las posibilidades de control regular y ad hoc de la función supervisora, así como en los nombramientos claves de la estructura de gobierno del MUS, con también nuevo rol para el Consejo; control competencial y de procedimiento, el Reglamento MUS establece una Comisión de Examen, a la que pueden acudir los bancos supervisores cuando entiendan que una decisión supervisora ha sido ultra vires o en violación de Reglamento MUS, siendo el Consejo de Gobierno el que decide si rectifica o no la decisión impugnada previo dictamen de la Comisión de Examen, teniendo acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea; Diligencia precautoria (Due-diligence), el Reglamento MUS impone al BCE el deber de realizar antes de comenzar a ejercer las competencias supervisoras un análisis completo del balance de los bancos sujetos a la supervisión directa del BCE, y si a resultas de ello aparecieran necesidades de recapitalización, los mecanismos y calendarios nacionales para ello tendrían que activarse, ya que al recapitalización directa por el MEDE requiere la previa supervisión europea de los bancos beneficiarios por ella; financiación del coste de la supervisión europea por las entidades supervisadas, el Reglamento MUS prevé el establecimiento por el BCE de una Tasa por Supervisión, cuyo producto debe de cubrir los gastos ocasionados por el BCE para las tareas supervisoras que se encomiendan, y su justificación se encuentra en la prohibición del artículo 123 TFUE de la financiación monetaria de la funciones públicas, dado que la supervisión prudencial tiene naturaleza pública, basada en normas de policía administrativa...”²⁶⁰

²⁶⁰ SAINZ DE VICUÑA Y BARROSO, A.: “La realización de una genuina

El proceso de construcción de la Unión Bancaria en la UE y, sobre todo, sus resultados, han desencadenado un caudal de reacciones doctrinales sobre sus fortalezas y debilidades: “Puesto que la unión bancaria puede concebirse de forma generalizada como un proyecto positivo para el conjunto de la eurozona y, sin embargo, las incertidumbres sobre el proceso son significativas, cabe preguntarse si en la actualidad existe algún tipo de incentivos que estén dificultando el avance del proceso. Aunque estos incentivos pueden ser múltiples, el análisis muestra de forma específica resultados empíricos que sugieren que existe un apoyo gubernamental que toma la forma de garantías implícitas en varios países de la UE. Estas garantías se definen como la diferencia entre la valoración que el mercado hace de una entidad financiera a sabiendas de que el Estado apoyará potencialmente a esa entidad en caso de problemas de solvencia y su valoración si ese apoyo no existiera. En particular, los bancos disfrutaban de un amplio apoyo gubernamental en países como Austria y Alemania, bastante más importante que en los países periféricos. Estos resultados empíricos sugieren que las garantías implícitas pueden ser dos o tres veces mayores en países como Austria o Alemania que en España, Italia o Portugal. Estas diferencias no son triviales porque se trasladan directamente como ventajas competitivas para los bancos que las disfrutaban, ya que pueden acceder a una financiación más conveniente en los mercados. También se muestra que existen diferencias en las garantías explícitas, el apoyo revelado de forma

unión económica y monetaria: la unión bancaria”, en Ordoñez Solís, D.: *La recepción del derecho de la Unión Europea en España: derechos, mercado único y armonización fiscal en Europa*: LIBER AMICORUM en homenaje a Antonio Martínez Lafuente, 2013.

oficial por la regulación y supervisión en cada país, si bien las diferencias son menos importantes”²⁶¹.

Todas estas diferencias, ventajas o inconvenientes desaparecen y en el menor de los casos, disminuyen, con la supervisión única europea bancaria a cargo del BCE.

“Una de las consecuencias derivadas de la crisis financiera de los últimos tiempos ha sido la creación de una nueva arquitectura institucional en la Unión Europea, en el ámbito de la supervisión bancaria, de valores y de seguros. Se ha creado un nuevo Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), al que pertenece la Junta Europea de Riesgo Sistémico, que asume tareas relacionadas con la supervisión macroprudencial, y las tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión, como son la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, que asumen responsabilidades de carácter microprudencial. A estas Autoridades Europeas de Supervisión se les atribuyen potestades de diversa naturaleza, decisorias en algunos casos, con el objetivo de preservar la estabilidad financiera y garantizar la confianza en el sistema financiero en su conjunto y una protección suficiente para los consumidores de los servicios financieros...²⁶²” A lo que habría que añadir como gran novedad en el aspecto institucional, las

²⁶¹CARBÓ VALVERDE, S y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F: “Sector bancario único vs. Sectores bancarios nacionales: ¿Qué aporta la Unión Bancaria Europea?”, *Papeles de Economía Española*, 2013, pp. 43-56.

²⁶²GARCIA ALCORTA, J.: “El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea”, <http://docplayer.es/26022879-El-nuevo-marco-institucional-relativo-a-la-supervision-financiera-en-la-union-europea.html>, 2013.

funciones otorgadas al BCE en la supervisión del sistema bancario, al menos de la parte más importante en términos económicos.

La Unión Bancaria y sus necesarios requisitos exigidos para que tenga los efectos esperados han sido estudiados desde la perspectiva doctrinal, destacándose además que dicha Unión Bancaria es un elemento esencial en el proceso de construcción de la unión monetaria pero también un avance necesario en el proceso de creación del mercado único europeo: “La unión bancaria es un proceso clave no solo para el futuro de la unión monetaria sino también para el mercado único. La fragmentación financiera es una amenaza para la recuperación económica, ya que encarece el crédito en los países más afectados por la crisis. Además, puede generar distorsiones en la libre competencia entre entidades al crear ventajas para aquellas entidades que se benefician de un coste de financiación más bajo al estar establecidas en Estados con mayor solvencia. La supervisión única permite armonizar las normas y criterios de supervisión, evitando la interferencia de consideraciones de política nacional en la supervisión financiera, pero la supervisión única no es suficiente para evitar la fragmentación financiera, es necesario un mecanismo único de resolución y una red de seguridad común.... En algunos Estados miembros, el tamaño del sector financiero supera con creces el tamaño de la economía nacional, por tanto, sin mecanismos de garantía comunes basados en la fortaleza conjunta de todo el sector financiero europeo, la unión bancaria no tendría garantías de poder alcanzar el objetivo último de romper el vínculo entre bancos y Estados. El ejercicio de valoración de balances previsto en el marco normativo por el que se encomienda tareas de supervisión al BCE será la primera prueba importante para el MUS, ya que sentará las bases así como el grado de ambición y rigor del nuevo supervisor

bancario europeo.... La armonización de criterios y normas supervisoras debe realizarse de manera que se evite la relajación de los criterios más rigurosos que se aplican actualmente en algunos países. Además la transferencia de la responsabilidad de supervisión desde las mismas autoridades que van a seguir realizando las tareas diarias de supervisión a una autoridad central, con recursos limitados, debe gestionarse con precaución para evitar una dilución de la responsabilidad en la supervisión del sector bancario”²⁶³

Son muchos los autores que ya apuntaban en el diseño de la Unión Bancaria hacia la necesidad de otorgar al BCE funciones de supervisión prudencial de los bancos de conformidad con el TFUE: “Los diversos elementos que integran una unión bancaria deben constituir un marco sólido y coherente que fomente la integración financiera y sirva de apoyo de la Unión Económica y Monetaria. Debe permitir superar una deficiencia de diseño inicial de la unión monetaria que permitió que la supervisión financiera se mantuviese a la zaga de la integración monetaria y financiera. Su aplicación contribuirá también a hacer frente a la crisis actual, ayudando a separar las entidades bancarias de los estados soberanos y revertir el proceso de fragmentación en curso de los mercados financieros a lo largo de las fronteras nacionales. Esto a su vez ayudará a restaurar el buen funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria. Finalmente, parece lógico que se otorgue al

²⁶³ BENZO, A: “Construir una Unión Bancaria”, *Papeles de Economía Española*, <https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=1-01137> 2013, pp. 28-42.

BCE, de acuerdo con las decisiones de la Cumbre Europea, el papel importante en el marco de supervisión”²⁶⁴.

Romper el círculo vicioso entre el riesgo de las entidades financiera y el riesgo país ha sido una de las claves del proceso de construcción de la Unión Bancaria como reiteradamente hemos visto, y donde cobra una especial trascendencia es en aquellos países donde sus consecuencias se han visto especialmente de forma dramática, como en España: “La unión bancaria europea (UBE), como pieza clave de una verdadera integración europea, ha recibido un importante impulso en el último año, sobre todo como forma de romper el peligroso círculo vicioso entre riesgos bancarios y riesgos soberanos. En ningún otro país como en España, salvo Irlanda, se ha desarrollado con tanta intensidad dicho círculo vicioso”²⁶⁵

Algunos incluso, relacionándolo con las consecuencias de la crisis incluso con las causas, avanzan que la unión bancaria no será suficiente, y que si se pretende seguir avanzando en el proceso de construcción de la UE, y en concreto afianzar la Unión Económica y Monetaria, y por lo tanto, no volver a caer en las causas que están detrás de esta crisis, sobre todo, en las profundas dificultades institucionales y de fondo de la UE para atajarlas, es necesario avanzar hacia una Unión Bancaria e incluso Fiscal, con horizonte del 2020 “La crisis económica y las tensiones que genera, están alcanzando cotas antes desconocidas, tanto en tasas típicas que miden el buen o mal estado económico de un país (tasa de paro,

²⁶⁴ NOGALES GARCIA, J. J.: “La Unión Bancaria en Europa”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 61, Enero/Junio, 2013, pp. 99-120.

²⁶⁵ BERGES, Á, ONTIVEROS, E. y VALERO F. J.: “La hoja de ruta del sistema bancario español ante la Unión Bancaria Europea”, *Papeles de Economía Española*, 2013, pp. 122-136,

PIB...), como en relación a las sensaciones que esta situación está provocando en la sociedad. Inestabilidad, impotencia y desánimo se han instalado con marcada y machacona insistencia en el eje que hace rotar nuestro día a día personal y social. Repasar, analizar y valorar la economía valorativa que hemos creado deja de ser un mero ejercicio intelectual para convertirse en la necesidad prioritaria a través de la que poder sentar las bases para un cambio de paradigma a todas luces necesario. Para ello, es fundamental situarnos en el contexto de la Unión Europea y sus políticas de Gobernanza futura, especialmente la Estrategia 2020 y dentro de ésta, la Unión Bancaria y Fiscal y el Horizonte 2020”²⁶⁶

Otro aspecto de la Unión Bancaria desde un punto de vista económico, es el impacto en la cuenta de resultados de un mercado común financiero como el actual, incorporado con mecanismos, instituciones y normas comunes de supervisión para las entidades financieras de los Estados miembros, y sus consecuencias financieras y económicas en las entidades bancarias: “El establecimiento de colchones de capital para entidades sistémicas y la futura reforma estructural, reducen las ventajas del tamaño y favorece el desapalancamiento a la espera de que aparezcan evidencias claras de la existencia de economías a escala en el sector bancario...En el futuro es previsible observar, como consecuencia de lo comentado con anterioridad, la marcha hacia la banca aburrida que vuelve a centrarse fundamentalmente en el negocio minorista. No obstante, será importante que la preocupación por la estabilidad financiera no sacrifique en exceso la necesidad de un

²⁶⁶ SOLAR CALVO, P.: “Europa como Estado en crisis: Unión Bancaria y Fiscal; el Horizonte 2020”, *Revista Aranzadi Unión Europea 1*, enero 2013, pp. 28-42.

sistema financiero que potencie el crecimiento económico y distribuya el riesgo de manera más eficiente posible”²⁶⁷

Las justificaciones políticas, técnicas y económicas son relevantes hacia la necesaria Unión Bancaria como proceso de construcción de la UE, y pocos la discuten, aunque existen críticos a la forma de desarrollarla y de implantarla: “La unión bancaria es la consecuencia lógica de la unión monetaria, y renunciar a ella sería como salirse de un camino, el del euro, en el que se decidió entrar hace tiempo. La crisis ha demostrado que la situación actual es vulnerable, y una crisis futura sin unión bancaria podría acabar implicando la ruptura del euro. Y esto tendría consecuencias sumamente negativas tanto a corto como a largo plazo, y tanto en los países periféricos como en los centrales de la zona del euro....En definitiva, no hay un plan B para la unión bancaria, porque la alternativa es la ruptura del euro en algún momento. No va a ser fácil, pero la unión bancaria es el siguiente salto discreto en el proceso de construcción europea...éste proceso hacia la unión bancaria no es un ejemplo precisamente de diseño óptimo. Pocos economistas lo hubieran planificado de la manera en que se está desarrollando. Pero es un proceso que es políticamente posible y que intenta alcanzar el equilibrio entre el diseño óptimo y lo que es posible para generar incentivos y coberturas suficientes sin poder llegar todavía a una unión fiscal...”²⁶⁸

²⁶⁷ GARCIA MONTALVO, J.: “La unión bancaria y el modelo de negocio de los bancos europeos”, *Papeles de la Economía Española*, 2013, pp. 57-78.

²⁶⁸ FERNÁNDEZ DE LIS S, RUBIO, A y SICILIA, J.: “Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias”, *Papeles de Economía Española*, 2013, pp. 91-106.

Se avanza incluso por parte de la doctrina algunos de los obstáculos, dificultades e incertidumbres que lleva aparejada la compleja regulación jurídica de la Unión Bancaria, en especial, la supervisión prudencial del BCE: “No se ha concretado aún el número exacto de países que participarán en el supervisor único; solamente tres han indicado hasta ahora que, a priori, no están interesados: el Reino Unido, Suecia y la República Checa. Deber tenerse en cuenta que los países de fuera del euro son libres de adherirse al sistema de supervisión y que hasta la fecha ninguna se ha comprometido a hacerlo. Entre otras muchas incertidumbres del acuerdo se apuntan las siguientes: a) la ausencia de método para evitar la captura del supervisor por los bancos supervisados; b) la carencia de una estrategia que evite el excesivo tamaño bancario y la fragmentación de los “demasiado grandes para quebrar”; c) el silencio acerca de la retroactividad de los rescates bancarios europeos iniciados (España e Irlanda); d) la poca claridad de la exigencia de transparencia entre las opciones de rescatar o liquidar entidades; y e) la continuidad del mantenimiento de distintos fondos de garantía de depósitos frente a uno solo de liquidación”²⁶⁹

También preocupan los retos de la Unión Bancaria de cara al futuro, con elemento sobre todo que genera estabilidad financiera, a una competencia sin distorsiones y a una banca más eficiente y sólida: “La unión bancaria consta de cuatro componentes: la regulación prudencial, la supervisión, la resolución y el seguro de depósito...Las claves del éxito del proceso hacia la unión bancaria están en el traspaso de poderes de supervisión al BCE a finales de 2014 (precedido de un análisis de balances que será crucial) y en

²⁶⁹ FERNÁNDEZ ROZAS, J. C: “El complejo entramado del supervisor bancario único de la Unión Europea”, *Diario La Ley*, n° 8013, Sección Tribuna, 31 de Enero 2013, Editorial La Ley, La Ley 55/2013, 2013.

una coordinación adecuada de la resolución, que estará en manos de las autoridades nacionales hasta que se constituya la Autoridad Única de Resolución. Una vez se reformen los Tratados y se cree esa institución y con un respaldo fiscal europeo inequívoco, tendremos una unión bancaria completa.

“Las implicaciones para la banca son numerosas y estarán ligadas a que el BCE se constituya como un supervisor único y creíble, a la definición de los activos cuya reparación es responsabilidad del nacional y los que eventualmente pasen a ser responsabilidad europea, a las distorsiones que puedan generarse en el periodo en que todavía no exista Autoridad Única de Resolución, a los cambios en la estructura de financiación de la banca, al efecto sobre los ratings y a los incentivos para la creación de una banca de dimensión verdaderamente europea”²⁷⁰. “En el fondo, lo que la situación actual refleja es que es muy difícil mutualizar deudas en un contexto de crisis en el que las condiciones macroeconómicas y la salud de los sistemas bancarios es muy distinta entre países. Pero no compartir riesgo puede tener un coste mayor. Si optamos por una estrategia gradualista de construir a “fuego lento” la unión bancaria, conseguir la genuina unión bancaria costará muchos años, lo que alargará enormemente la reconstrucción del mercado único. Y en este punto, las propuestas en temas de mecanismos de resolución y de garantía de depósitos son muy poco ambiciosas, ya que más que unificar tienden a armonizar. Mientras que la autoridad de resolución no tenga autonomía financiera, ni la unión

²⁷⁰ CORTINA, A, MARTIN, D. y RIESTRA T.: “La Unión Bancaria desde la perspectiva de las entidades”, *Papeles de Economía Española*, 2013, pp. 80-90.

bancaria ni al económica y monetaria serán genuinas”²⁷¹. “Tanto el SESF, como el MUS, descansan actualmente, en una compleja distribución de competencias, consecuencia de la falta de auténticas competencias de regulación en las autoridades e Instituciones europeas, que hacen que el papel de los reguladores nacionales e Instituciones europeas, que hacen que el papel de los reguladores nacionales sea esencial. Con este nuevo sistema, no desaparece la actividad de control de los reguladores nacionales, como es el Banco de España, la cual es ahora, una actividad coordinada con la actuación de las demás autoridades integradas en el sistema”²⁷²

Debate de futuro que sin duda será objeto de amplias discusiones doctrinales, jurídicas y también en el ámbito político, incluso ya en la actualidad se apuntan en la necesidad de avanzar en este proceso: “No obstante, a la luz de los últimas iniciativas de reforma institucional y legislativas en la UE, cuyo fin es crear un nuevo y eficaz sistema de gobernanza de la UEM, basado en el refuerzo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, así como la creación de la Unión Bancaria Europea, parece que se están recuperando la estabilidad y la confianza en el sistema financiero europeo, las

²⁷¹ MAUDOS VILLARROYA, J.: “De la integración a la desintegración financiera en Europa: la importancia de la Unión Bancaria”, Universidad de Valencia e Ivie, Papeles de Economía Española, 2013, pp 149-163.

²⁷² LIDÓN LARA ORTIZ, M.: “Los problemas actuales de la regulación de la actividad financiera globalizada: del marco internacional a la unión bancaria”, “Los problemas actuales de la regulación de la actividad financiera globalizada: del marco internacional a la unión bancaria”, en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. Y PETIT DE GABRIEL, E. W. (coords.) *España y la Unión Europea en el orden internacional. XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, Universidad de Sevilla, 15 y 16 de octubre de 2015*, Tirant lo Blanch, 2017, p. 1396.

cuales son necesarias para la integración financiera y la correcta transmisión de la política monetaria del BCE”²⁷³

Debate interesante y profundamente de fondo es el referido a la armonización del Derecho bancario de la Unión Europea, que está en la esencia del propio objetivo del mercado único y que comenzó con la Directiva 73/183/CEE, de 1973, sobre supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en materia de actividades por cuenta propia de los bancos y otras entidades financieras, pero que la crisis trae como consecuencia una importante transformación en dicho proceso de armonización, en el avance hacia la Unión Bancaria: “A partir de este binomio, libre circulación de capitales y armonización en la prestación de servicios financieros, un intenso caudal legislativo ha venido dando forma a un verdadero mercado único bancario. Las fuerzas de un mercado altamente competitivo y extensamente globalizado, los desafíos de las nuevas tecnologías, las exigencias de unos mercados financieros cada vez más complejos y sofisticados, y los efectos de las recientes crisis financieras, han pasado a definir las nuevas coordenadas del derecho bancario en la Unión Europea”²⁷⁴

4.4.3 Mecanismo Único de Resolución Bancaria (MUR).

El 20 de marzo de 2014 el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo aprobaron el segundo de los elementos esenciales para

²⁷³ SAAVEDRA SERRANO, M. C.: “La integración financiera y el nuevo sistema de gobernanza de la Unión Económica y Monetaria”, *Revista Universitaria Europea* n° 26, enero-junio 2017, p. 80.

²⁷⁴ ILLESCAS ORTÍZ R, RODRIGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, T. y FELIÚ REY, J.: “La armonización del Derecho bancario en la Unión Europea”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, n° 94, 2008.

avanzar en el proceso de construcción de la Unión Bancaria, como es el Mecanismo Único de Resolución (MUR).

Con carácter previo en el Consejo de 18 de diciembre de 2013 se estableció su posición sobre la creación de una Junta única de Resolución y un fondo único para la resolución bancaria. Solicitó a la presidencia que iniciara negociaciones con el Parlamento Europeo con el objetivo de acordar el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución.

El compromiso alcanzado en el Consejo del 18 de diciembre de 2013 constaba de un proyecto de Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y una Decisión de los Estados miembros de la zona del euro que comprometía a estos a negociar un acuerdo intergubernamental sobre el fondo único de resolución estableciéndose como fecha máxima el 1 de marzo de 2014. Comenzaron las negociaciones con el Parlamento Europeo con el objetivo de aprobar el Reglamento del MUR en primera lectura antes de que finalizara la última legislatura en mayo de 2014. Los ministros adoptaron también una declaración sobre la configuración del mecanismo de protección para el fondo único de resolución. “El MUR constituirá uno de los elementos clave de la unión bancaria europea junto con el mecanismo único de supervisión (MUS) que entró en vigor el mes pasado. Incluirá a todos los países que participen en el MUS, a saber, los Estados miembros de la zona del euro y aquellos Estados pertenecientes a la zona del euro que decidan adherirse. La creación de una unión

bancaria es fundamental para superar la fragmentación del mercado y romper el vínculo entre emisores soberanos y bancos”²⁷⁵

“El referido acuerdo intergubernamental incluiría disposiciones para la transferencia de las contribuciones nacionales al fondo y su progresiva mutualización a lo largo de un período transitorio de diez años. Refrendaría las normas de recapitalización interna establecidas en la Directiva sobre rescate y resolución bancaria aplicables al uso de un fondo único. El fondo único de resolución se financiaría mediante contribuciones bancarias recaudadas a nivel nacional. Consistiría inicialmente en compartimentos nacionales que se irían fusionando gradualmente a lo largo de diez años. Durante este periodo la mutualización entre los compartimentos nacionales iría aumentando paulatinamente. De este modo, durante el primer año el coste de resolución de un banco (tras su recapitalización interna) procedería básicamente de los compartimentos de los Estados miembro en el que estuviera situado dicho banco, y esta proporción iría disminuyendo a medida que aumentara la contribución procedente de los compartimentos de otros países. Los ministros del Eurogrupo y el Ecofin han adoptado también una declaración sobre la configuración de un mecanismo de protección del fondo único de resolución. La declaración especifica que durante la primera fase de formación del fondo, se dispondrá de financiación puente a partir de fuentes nacionales, respaldadas por contribuciones bancarias o procedentes del Mecanismo Europeo de Estabilidad con arreglo a los procedimientos existentes. También serán posibles los préstamos entre compartimentos nacionales. Durante este período transitorio

²⁷⁵ Comunicado del Consejo de la Unión Europea, Sesión nº 3281, Asuntos Económicos y Financieros, Bruselas 18 de diciembre de 2013, Presidente Rimantas SADZIUS, Ministro de Hacienda de Lituania.

se desarrollará un mecanismo único de protección que llegará a ser plenamente operativo a más tardar en el plazo de diez años. El mecanismo de protección facilitaría que el fondo pudiera tomar prestado y su reembolso definitivo correría a cargo del sector bancario mediante contribuciones, incluidas contribuciones a posteriori”²⁷⁶

El Mecanismo Único de Resolución garantiza que la supervisión y la resolución se ejercen al mismo nivel y conjuntamente, aunque en órganos distintos, para los países que comparten la supervisión de los bancos en el marco del Mecanismo Único de Supervisión, lo que eliminará, o por lo menos mitigará, tensiones entre supervisión a nivel de la UE y regímenes nacionales de resolución.

Los elementos esenciales de este mecanismo, son: “Que la función de resolución sea encomendada a una autoridad diferente a la supervisora con el fin de buscar la especialización y evitar conflictos de intereses... la existencia de dos autoridades: la supervisora y de resolución, con funciones y objetivos diferenciados, actuará como una doble protección que garantice que al crisis de una entidad se afronta desde los momentos inicial..., y entender la nueva función de resolución de una manera omnicomprendensiva, abarcando tanto la fase preventiva como una fase ejecutiva, para que desde el mismo momento en que se crea una entidad y comienza a actuar en el mercado, las autoridades competentes puedan poner en marcha las medidas que aseguren que la resolución de la entidad se realizará sin originar perjuicios para

²⁷⁶ Fuente Unión Europea: Consejo de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2013, Sesión nº 3281, Puntos Objeto de Debate, 17983/13.

la estabilidad financiera, la economía y los recursos de los contribuyentes”²⁷⁷

En abril de 2014 el Parlamento dio luz verde al Mecanismo Único de Resolución Bancaria, que incluye un fondo común de 55.000 millones de euros (el 1% de los depósitos cubiertos) para el cierre ordenado de las entidades en quiebra, con el objetivo claro de que los contribuyentes no paguen las futuras facturas de futuras crisis bancarias. El fondo común se nutrirá de las contribuciones de los propios bancos, que tendrán un plazo de hasta ocho años para hacer realidad la aportación. Algunos países sin embargo se mantendrán fuera de esa unión bancaria, y en ese caso, deberán constituir sus propios fondos nacionales que deberán cubrir el 1% de los depósitos en un plazo de diez años.

El Mecanismo Único de Resolución se compone de dos importantes textos legislativos, el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se regula todo el proceso de decisión de la resolución de una entidad, con la creación del Consejo de Resolución Único (CRU), además de un acuerdo intergubernamental que establece el Fondo de Resolución Único (FRU).

²⁷⁷ CHOZAS VINUESA, G.: “El Mecanismo Único de Resolución”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XVIII, nº. 52, 2016, p. 129.

Los países de la unión bancaria compartirán un fondo único de 55.000 millones que representa el 1% de los depósitos cubiertos, al que tendrán que recurrir cuando se plantee la liquidación y cierre de bancos con dificultades económicas graves, en situación de quiebra. Este fondo al que contribuirán los bancos tendrá que estar listo en un plazo de ocho años, el primer año se mutualizará, es decir, se pondrá en común el fondo por un 40% de las contribuciones nacionales, el segundo el 60% y así progresivamente hasta llegar al año 2024 que es el octavo año, en que el 100% de las contribuciones irán destinadas a lo que se ha denominado como “hucha común”, lo que permitirá compartir en común los riesgos de la banca, eliminando el riesgo país existente actualmente, ya que el fondo cubrirá ese riesgo con independencia del país de procedencia del banco en crisis. Se deja igualmente la puerta abierta a que el fondo se pueda endeudar y actuar como “cortafuegos” en casos de crisis extrema cuando el fondo de 55.000 millones de euros no sea suficiente, siendo los bancos los encargados de asumir la devolución de dichos préstamos. En una de las modificaciones del Parlamento se consiguió evitar que la decisión de intervención de un banco sea una cuestión política, y sea una cuestión puramente técnica en función de los parámetros económicos y de solvencia del banco previamente establecidos, trabajando en conjunción con el BCE como instrumento institucional, jurídico y económico de supervisión de los bancos europeos como anteriormente vimos, lo que supone que la Junta de Resolución donde están los representantes de los ministerios nacionales de economía o de hacienda o finanzas sólo esté implicada si el rescate supone un desembolso de más de 5.000 millones del fondo.

El Reglamento que recoge el Mecanismo Único de Resolución se basa en la propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento y del Consejo.

En comparación con una red de autoridades de resolución, un Mecanismo Único de Resolución, con un órgano decisorio central y un Fondo Único de Resolución Bancaria, proporcionan beneficios fundamentales a los Estados miembros, a los contribuyentes y a los bancos, así como estabilidad económica y financiera a toda la UE.

“Una toma de decisiones central potente garantizará que las decisiones sobre resolución en los Estados miembros participantes se adopten con eficacia y rapidez, lo que evitará medidas descoordinadas, minimizará los impactos negativos en la estabilidad financiera y limitará la necesidad de ayudas financieras. Un conjunto centralizado de conocimientos especializados y experiencia en materia de resolución bancaria permitirá tratar los bancos en quiebra de forma más sistémica y eficiente que las distintas autoridades nacionales, con recursos limitados y menor experiencia. Y un Fondo Único de Resolución Bancaria permitirá reunir recursos importantes procedentes de las contribuciones de los bancos y, por ende, proteger más eficazmente a los contribuyentes que los fondos nacionales, proporcionando a la vez unas condiciones de competencia equitativas para los bancos en los Estados miembros participantes; un Fondo Único evitará que surjan problemas de coordinación en el despliegue de los fondos

nacionales y resultará determinante para eliminar la dependencia de los bancos respecto a la solvencia de los Estados”²⁷⁸.

El Reglamento establece unas normas y unos procedimientos uniformes comunes para la resolución de las entidades establecidas en los Estados miembros participantes y a las empresas matrices establecidas en uno de los Estados participantes, incluidas las sociedades financieras de cartera y sociedades financieras mixtas de cartera cuando estén sujetas a la supervisión del BCE, dentro del MUS (artículo 1 y 2 de la propuesta de Reglamento).

Dentro de los principios esenciales por los que se debe regir el Mecanismo Único de Resolución, está que cualquier propuesta dentro de dicho MUR se debe de tomar con miras a promover la estabilidad del sistema financiero de la Unión y de cada uno de los Estados miembros participantes, teniendo plenamente en cuenta el deber de diligencia para la unidad e integridad del mercado interior.

A este fin se crea una Junta Única de Resolución, configurada como una agencia de la Unión Europea, con personalidad jurídica, formada por un Director Ejecutivo, un Director Ejecutivo adjunto, un miembro nombrado por la Comisión y otro por el BCE, y un miembro nombrado por cada uno de los Estados miembros participantes en representación de la autoridad de resolución nacional, todos ellos con derecho a voto, y un miembro nombrado por el ABE sin derecho a voto. Dicha Junta rendirá cuentas al Parlamento, al Consejo y a la Comisión, y

²⁷⁸ Analistas Financieros Internacionales, Servicio de Asesoramiento sobre el Sistema Bancario Español (SASBE), Documento ° 150, Propuesta de reglamento sobre el mecanismo único de resolución de crisis de entidades de crédito (2º pilar de la unión bancaria europea), 23 de julio de 2013.

actuará en el ejercicio de sus funciones con independencia y objetividad.

Dicha Junta elaborará conjuntamente con las autoridades nacionales de resolución y en cooperación con el supervisor, planes de resolución, e incluso la Junta cooperará con las autoridades de resolución en los Estados miembros no participantes en los que haya entidades y en aquellos Estados miembros incluidos en la supervisión consolidada. Al elaborar los planes de resolución la Junta tras consultar con las autoridades competentes, incluido el BCE y las autoridades nacionales de resolución de los Estados miembros no participantes en los que se hallen establecidas filiales o sucursales significativas, en la medida en que ello tenga relevancia para la sucursal de que se trate, evaluará en qué medida y como realizar dicha resolución de la entidad y de grupos en los términos fijados en el Reglamento.

Sin perjuicio de sus facultades e independencia, la Junta concederá prioridad a la evaluación de la posible resolución de las entidades que entrañen riesgos sistémicos, incluidas, aunque sin carácter exclusivo, aquellas identificadas como entidades de importancia sistémica mundial o como otras entidades de importancia sistémica en virtud del artículo 131 de la Directiva 2013/36/UE, y elaborará si procede, un plan para cada una de esas entidades.

Se contempla incluso la posibilidad de una intervención temprana cuando el BCE, por propia iniciativa o a raíz de una notificación de una autoridad competente de un Estado miembro participante: se cumplen los requisitos necesarios para una resolución, se notificará a la Comisión y a la Junta de Resolución, procediendo esta última a elaborar y adoptar todas las decisiones

relacionadas con el procedimiento de resolución en su sesión ejecutiva, previa comprobación de que se cumplen la condiciones necesarias para ello como son que la entidad esté en graves dificultades o en peligro de quiebra; que teniendo en cuenta el calendario y otras circunstancias excepcionales no existan perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado, o de supervisión, incluidas las medidas de intervención temprana o al depreciación o conversión de los instrumentos de capital, puedan impedir su quiebra en un plazo de tiempo razonables; y que al acción de resolución sea necesaria para el interés público.

La doctrina jurídica anterior incluso a este Reglamento, y cuando todavía se estaba en el proceso de inicio de este mecanismo ya apuntaba a su importancia: “Muchas de las complejidades y dificultades para cerrar el modelo de resolución quedarán superadas cuando haya una Unión Bancaria completa. La existencia de una autoridad única, con criterios uniformes, y de un Fondo de Resolución único (con la red de seguridad del MEDE) amplificará los efectos de la Directiva de resolución, por lo tanto, el avance hacia la Unión Bancaria sigue siendo prioritario para romper definitivamente el vínculo soberano/bancario. La resolución implicará el estudio de las causas que la han motivado y, en su caso, de las posibles responsabilidades... Las medidas preventivas son esenciales (fortalecimiento de capital, control de endeudamiento, prudencia en la actividad de préstamo, supervisión, análisis de resolubilidad) para reducir la probabilidad de crisis. Y concluye...si los niveles de capital exigidos por la CRD IV y la Unión Bancaria hubieran estado en vigor al comienzo de la crisis

los contribuyentes europeos se habrían ahorrado una gran cantidad de los recursos utilizados en el rescate al sector bancario”²⁷⁹

Traigo a colación una reflexión doctrinal sobre la realidad de la utilidad incluso desde un punto de vista teórico del modelo de resolución dentro de la UE: “Desde una perspectiva teórica los cambios... tendentes a la creación de un sistema de resolución unificado... tienen su origen, principalmente en el “trilema financiero”, según el cual, un sistema financiero estable, un sistema financiero integrado y la autonomía financiera nacional son incompatibles (pueden combinarse entre sí dos de los tres objetivos, pero no los tres al mismo tiempo; hay que renunciar a uno), siguiendo esta línea de pensamiento, la UE en su calidad de mercado sumamente integrado con políticas financieras nacionales, se vería abocada, irremediablemente, a un sistema financiero inestable. También puede interpretarse que el único modelo de aumentar la estabilidad del sistema financiero de la UE es que las políticas nacionales se tornen más europeas, dado que la desintegración (es decir, limitar el régimen de pasaporte único) no puede considerarse una solución realista o deseable”²⁸⁰

Como complemento necesario al Mecanismo Único de Resolución es la creación del Fondo Único de Resolución, en fase de construcción en la actualidad, pero que tuvo un importante avance con el acuerdo entre los países miembros de la UE y el Parlamento Europeo en marzo de 2014, un acuerdo sustancialmente

²⁷⁹ DELGADO ALFARO, M.: “La Directiva europea de recuperación y resolución bancaria”, *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos*, 2013.

²⁸⁰ “El nuevo marco de la UE para la gestión y resolución de las crisis financieras”, BCE, Boletín Mensual Julio de 2011, pp. 91 a 101.

mejor que el alcanzado entre los ministros de Economía y Hacienda de la Unión Europea en diciembre de 2013.

Dicho texto limita al “mínimo la interferencia” de los países para decidir la gestión de una quiebra e incluye una mutualización (puesta en común) acelerada de los recursos nacionales en el fondo único de liquidación. El fondo estará formado por compartimentos nacionales hasta que sea común al cien por cien. En el primer año el 40% será común, el segundo año el 20% más y a partir del tercer año se sumará de manera lineal un 6,7% anual. Además el fondo que se creará a partir de 2016, estará compuesto de 55.000 millones de euros por un periodo de ocho años, hasta 2023, y no en diez como los países querían inicialmente. Por tanto, el ritmo de mutualización será más rápido que el planteado por el Ecofin, pues al cabo de tres años el 70% de los recursos del depósito se habrán fusionado, y no el 30% como había establecido el Ecofin, y para ese momento el fondo dispondrá de unos 20.000 millones de euros, por lo que la hucha común ascenderá a unos 14.000 millones.

El fondo podrá acudir a los mercados para tomar prestado si lo decide el consejo plenario de la autoridad única de resolución, y el Parlamento Europeo logró introducir otras de sus exigencias como es que se “establezca una línea de crédito” para que se pueda hacer frente a cualquier necesidad en caso de que el fondo aún no disponga de suficientes recursos.

El consejo ejecutivo de la autoridad única, compuesto por un presidente, un director, tres miembros permanentes y los países afectados, así como con la Comisión Europea y el BCE como observadores, serán responsables de la mayoría de los casos. El consejo ejecutivo tomará las decisiones sobre bancos individuales o grupos bancarios que requieran del fondo único menos de 5000

millones de euros y ningún participante tendrá derecho de veto. El consejo plenario, por su parte, tomará todas las decisiones de naturaleza general y sobre las liquidaciones individuales que implican un uso por encima de esos 5000 millones.

La creación del fondo y de sus compartimentos nacionales y la toma de decisiones sobre su uso se registrarán por una regulación, mientras que las transferencias de recursos nacionales hacia la caja común y la activación de la mutualización serán reguladas mediante un acuerdo intergubernamental.

4.4.4 Marco Integrado de garantía de depósitos.

Se trata de otro avance importante hacia la Unión Bancaria en el seno de la UE, y en concreto hacía la homogenización de las normas y usos referidos a los depósitos bancarios, no solo como un instrumento de protección del consumidor que también, sino como un elemento de confianza y por ello de garantía de las propias entidades financieras, que se puede poner en marcha precisamente porque previamente se ha constituido un instrumento como el Mecanismo único de Supervisión y un Mecanismo de Resolución de las entidades de crédito común.

Existe como antecedente la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistema de garantía de depósitos, modificada por la Directiva 2005/1/CE de 13-05-2005, y por la Directiva 2009/14/CE de 30-06-2009, basadas todas ellas en la conveniencia de promover un desarrollo armónico de las actividades de las entidades de crédito en el conjunto de la UE, suprimiendo toda restricción de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios al mismo tiempo la estabilidad del sistema bancario y la protección de los ahorradores, al poder darse lugar a la indisponibilidad de los

depósitos de una entidad de crédito con sucursales en otros Estados miembros, siendo necesario un nivel mínimo armonizado de garantía de depósitos, independientemente del lugar de la Unión Europea en qué estén éstos ubicados, ya que la protección de los depósitos es tan esencial como las normas prudenciales para la plena realización del mercado único bancario. La Directiva impone a todos los establecimientos de crédito la adhesión a un sistema de garantía de depósitos, y exige la instauración y el reconocimiento por los Estados miembros de uno o más sistemas de garantía de depósitos en su territorio. Los Estados miembros deben asegurarse que la garantía del conjunto de depósitos de un mismo depositante sea al menos de 20.000 euros en caso de indisponibilidad de depósitos, y la Directiva prevé que los Estados miembros eleven este importe a 100.000 euros hasta el 31 de diciembre de 2011, pudiendo prorrogarse dicho plazo.

Después de estos antecedentes resulta evidente que “lo que sí resulta al menos cuestionable es la gran disparidad regulatoria existente en la Unión Europea a la hora de poner en práctica esta garantía, toda vez que coexiste con un alto grado de integración financiera y la unión monetaria está ya consolidada...el objetivo de esta Directiva era alcanzar un mínimo de protección en todos los países que forman la Unión Europea, pero dejaba aspectos muy importantes en manos de las autoridades de cada país para que adaptasen la norma a sus propios mercados”²⁸¹

A raíz de la insuficiencia de esta regulación sobre todo a partir de la crisis de 2007, el 15 de octubre de 2008 el Colegio de

²⁸¹ MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN, J.M., HERNAN GÓMEZ C. F.: “La insuficiente armonización de los fondos de garantía de depósitos en la Unión Europea”, *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos*, 2008.

Comisarios aprobó una propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo por el que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago, cumpliendo así lo que preveía la propia Directiva a derogar sobre la necesidad de evaluación periódica del sistema en función de la situación económica en la UE.

El Fondo de Garantía de Depósitos como tercer pilar previsto para la Unión Bancaria tiene que esperar, ya que la presión fundamentalmente de Alemania ha provocado que dicha propuesta se retrase por ahora sin fecha concreta, aunque en la actualidad ya existen propuestas del actual Presidente del Eurogrupo Marco Centeno para su avance y desarrollo.

La Comisión Europea aceptó que primero se debía llegar a un acuerdo sobre la mejora del funcionamiento de los Fondos de Garantía de Depósitos (FGD) nacionales antes de hablar de avanzar en un Fondo de Garantía de Depósitos en el seno de la UE. Por lo tanto, parece ser que la UE considera prioritario los acuerdos en torno a la coordinación de los Fondos de Garantía de Depósitos nacionales.

Después de muchas discusiones en el seno de los órganos de gobierno de la UE en diciembre de 2012 el Parlamento Europeo y la Presidencia lituana de la UE alcanzaron un principio de acuerdo sobre la nueva directiva de fondos de garantía de depósitos que consagra a nivel europeo el modelo aplicado en España.

Tras la entrada en vigor que se preveía en 2015, cada país debería crear un fondo con una contribución de las entidades equivalente al 0,8% de los depósitos cubiertos, cuando antes de la

crisis, muchos países europeos solo contemplaban esa contribución a posteriori, para cubrir la liquidación de un banco, por lo que el sistema finalmente adoptado es la financiación por adelantado.

Dicho acuerdo concedía un plazo de 10 años a los bancos para alimentar un fondo, que podría suponer unos 56.000 millones, y los bancos no tendrán que mantener inmovilizados esos recursos porque el 30% de la contribución puede ser en avales u otro tipo de títulos aceptables en derecho.

Además se confirmaba en dicha directiva la cobertura de los fondos de garantía para todos los depósitos de hasta 100.000 euros, disponiendo además los fondos de garantía de menos tiempo para realizar los pagos, solo siete días frente a los 20 actuales, aunque se permite que un país pueda mantener ese plazo más largo hasta 2024, pero siempre en los primeros cinco días tras la crisis del banco, el fondo deberá facilitar al menos a los clientes afectados uno de sus depósitos para cubrir las necesidades del día a día en cada país.

Parece más que evidente que este tercer pilar de la Unión Bancaria en la actualidad no deja de ser un objetivo a medio o largo plazo, y que como en muchas ocasiones se acabarán improvisando mecanismos de garantía de depósitos transitorios, que pasan por la pervivencia de los nacionales perfeccionados, y bajo la coordinación de sus estructuras y políticas, pero sin dar un paso en la dirección definitiva de crear un verdadero Mecanismo o Fondo de Garantía de Depósitos Europeo, o lo que es lo mismo, esto es un ejemplo de la tradicional lentitud en la toma de decisiones dentro de la UE, o lo que es peor, las dificultades para dar pasos definitivos en la dirección que finalmente y golpe de las circunstancias, casi siempre negativas, finalmente terminan dando,

pero eso sí más tarde de lo necesario e incluso a veces con consecuencias acumuladas no demasiado positivas.

En todo caso la valoración en torno a la Unión Bancaria en general parece que concluye con claros aspectos positivos, a pesar de estar incompleta, y a pesar de las dificultades de su desarrollo: “Hasta la fecha, el diagnóstico de sus efectos no puede ser sino positivo, entre otros motivos porque la fragmentación se ha reducido, el contagio de las crisis bancarias es menor y los tipos de interés del crédito han convergido...A futuro, la mayor resistencia y transparencia del sistema debería traducirse en una mejora sustancial de su coste de financiación, las fusiones transfronterizas deberían generar un marco de competencia europeo para beneficio de la clientela y la certidumbre jurídica se plasmaría en una mejor toma de decisiones por parte de la clientela, las entidades, las autoridades y los mercados... Por tanto, esta aventura de la Unión Bancaria en la que nos hemos embarcado parece que nos está llevando por el camino correcto, pero es una larga travesía con una gran recompensa al final”²⁸²

Incluso una parte de la doctrina aun viendo los avances de la Unión Bancaria, sigue reclamando una verdadera unión fiscal: “Quizás sea entonces, en algún momento del año que viene, cuando nos tomemos en serio atajar la fragmentación financiera mediante la plena mutualización de la deuda bancaria y soberana dentro de la eurozona *pari passu* con una unión fiscal que dé credibilidad sobre

²⁸² DANIEL CABRERA, M. y RUBIO GONZÁLEZ, A.: “La Unión Bancaria: necesaria, positiva y con mucho potencial”, *Mediterráneo Económico* nº. 29, 2016, p. 137.

la magnitud de los pasivos contingentes y seguridad de que no van a seguir creciendo”²⁸³

5 LA RESERVA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA: ORIGEN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

5.1 Antecedentes históricos.

La estructura bancaria de Estados Unidos antes de la creación del actual sistema de la Reserva Federal con sus antecedentes institucionales previos, consistía en una multitud de pequeños bancos independientes con sus negocios circunscritos a un área geográfica muy pequeña, con un modelo de negocio muy pegado a la realidad económica de la zona en concreto donde operaba.

En 1913 había en Estados Unidos más de 20.000 bancos, de los que alrededor de 7.000 eran bancos nacionales que emitían billetes, el resto no lo hacían y operaban bajo las leyes de cada uno de los estados donde ejercía su actividad bancaria. Este sistema consagraba la aplicación del principio de “libertad bancaria”, en el sentido de que cualquier persona o grupo de personas que cumpliera ciertos requisitos podían abrir un banco de emisión y que el negocio estaba abierto a todos sobre bases idénticas; resultando además que la tendencia universal y natural de todo sistema bancario al desarrollo de redes de sucursales fue expresamente excluida en los Estados Unidos, estando los bancos previo a la

²⁸³ FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F.: “El Banco Central Europeo y los límites de la política monetaria”, ICE: *Una política monetaria para la recuperación*, marzo-abril 2015, nº 883, p. 82.

creación de la Reserva Federal, bajo la jurisdicción de cada uno de los estados y las empresas autorizadas a iniciar sus negocios de banca en uno de ellos no podían ampliar sus operaciones mediante el establecimiento de sucursales o de otra forma cualquiera más allá de sus límites de ese estado.²⁸⁴

El 23 de diciembre de 1913 se aprobó la Ley de creación del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, después de una complicada y discutida historia, no exenta de tensiones políticas y económicas, con luchas entre el poder político y el económico, y donde la confluencia de distintos modelos fue siempre una constante en el largo pero apasionante proceso de constitución de la Reserva Federal tal y como la conocemos en la actualidad.

Los antecedentes de la Reserva Federal tienen dos momentos bien definidos. En 1791 mediante la aprobación de una ley en el Congreso creando el First Bank (Primer Banco) de los Estados Unidos, que tiene como origen el periodo que va entre la Declaración de Independencia de los EEUU (1776) y la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787) donde existía una importante incertidumbre financiera y económica, con una circulación monetaria caótica y un control inexistente sobre el sistema bancario.

Comienza así este primer periodo que va desde el origen de los EEUU hasta 1836, donde se consagró el planteamiento de la

²⁸⁴ SMITH, V.C.: “Fundamentos de la banca central y de la libertad bancaria”, *Unión Editorial, Ediciones Aosta*, Madrid 1993, pp. 167-168. Título original: “The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative”, P.S. King&Son Ltd, Westminster, Inglaterra, 1936, nueva edición Liberty Press, Indianápolis, IN USA, 1990.

necesidad de controlar la inflación y la regularización de la circulación de la moneda, y con ello la estabilidad financiera a través de la creación de un Banco, con características de Banco central. La idea de este primer banco descansaba sobre “la idea de un Banco comercial privado y como un Banco Público a la vez, no como un Banco central”²⁸⁵, tal y como lo entendemos hoy en día. El creador intelectual de este banco fue el entonces Secretario del Tesoro Alexander Hamilton, al cual le achacaron siempre el carácter excesivamente político del banco, cuyo idilio con el gobierno se mantuvo hasta el nuevo Presidente Jefferson fue elegido, cuando el desacuerdo en la configuración de las líneas estratégicas, su desarrollo e incluso con el propio papel del banco desde su configuración inicial constitutiva fueron constantes, lo que llevó a que tuviera una corta vida de veinte años, desde 1791 a 1811, ya que en el momento de la renovación de la autorización (charter renewal), ésta le fue denegada.

En esta falta de renovación tuvieron mucho que ver los poderosos Bancos estatales comerciales (state-chartered commercial banks), ya que el Primer Banco pretendía e incluso llegó a ejercer un fortísimo control sobre la emisión de moneda de estos Bancos estatales comerciales, lo que provocó su reacción inmediata ejerciendo un fortísimo lobby tendente a evitar la renovación de la autorización, que con la anuencia del nuevo Presidente Jefferson consiguieron sin mucha dificultad.

El Primer Banco de los Estados Unidos tuvo una influencia decisiva en el desarrollo y control de las actividades de los bancos comerciales. Su gran talla, debido al alto monto de sus reservas y al

²⁸⁵ TIMBERLAKE, R.H.: “Monetary Policy in the United States”. *An Intellectual and Institutional History*, Chicago, 2ª edición, 1993, p. 9.

volumen de fondos públicos que manejaba, le permitía determinar las condiciones generales del crédito; en consecuencia si realizaba funciones propias de una banco central.

“Llegado el momento de renovar la carta del Banco, el Congreso presenció una confrontación sumamente dura al respecto. El Secretario del Tesoro, Albert Gallatín, defendió en forma decidida la acción del Banco, haciendo énfasis básicamente en la conveniencia que para el gobierno se derivó de su acción y en los beneficios que la economía nacional recibía de sus posibilidades de financiación y del hecho de disponer de una potestad emisora centralizada y elástica. En igual sentido se pronunció buena parte de los congresistas, pero la acción del Banco frente a los otros bancos comerciales despertó fuerte oposición, y así, quienes defendían esta última posición, revivieron la vieja discusión sobre la constitucionalidad del Banco, a la vez que adujeron un supuesto beneficio que estarían derivando sus accionistas extranjeros (especialmente británicos). Estos argumentos fueron suficientes para que, al expirar el estatuto del Banco, el 25 de febrero de 1811, se permitiera por mayoría de un voto la liquidación del mismo, y en consecuencia, se iniciara una nueva etapa en el camino hacia la Banca Central en los estados americanos”²⁸⁶

Hasta aquí la historia resumida del Firts Bank de los Estados Unidos de América, corta pero necesaria de conocer aunque sea de forma gráfica, porque forma parte de los orígenes y por lo tanto de la sustancia institucional y económica, de lo que hoy ya es la Reserva Federal.

²⁸⁶ AGUIRRE CARRILLO, E.: “La génesis de la Banca Central: antecedentes, creación y evolución de bancos centrales en el mundo occidental”, Banco de la república, Bogotá, Historia y teoría económica, 1991, pp. 108-109.

En 1816 el Congreso concedió autorización al Second Bank of the United States (segundo banco de los Estados Unidos de América), el proyecto de este segundo banco se convierte en ley el 10 de abril de 1816 y el banco comienza efectivamente su funcionamiento el 7 de enero de 1817.

La no renovación de la autorización del Primer Banco, había provocado una ausencia de control en las emisiones de moneda por parte del resto de Bancos, lo que provocó un aumento de su emisión hasta cifras insostenibles, y con ello un vertiginoso aumento de la inflación. Por ello, y en especial porque la experiencia demostraba la necesidad de tener una institución como Banco central para la gestión de las finanzas públicas, que controlara la emisión de moneda y con ello la inflación, y que además sirviera como garante del pago de las deudas que tenía el Estado.

“La guerra con Inglaterra lleva a un rápido deterioro de la moneda basado fundamentalmente en las emisiones inflacionarias de notas del Tesoro durante el período de 1812 a 1817, agrava aún más las circunstancias el hecho de que no cuente con una moneda nacional uniforme y la falta de controles adecuados. En 1814, el entonces Secretario del Tesoro, Alexander James Dallas, afirma que el crédito público se halla completamente deprimido, no existe medio circulante adecuado común para todo el país y las transacciones monetarias privadas se hallan prácticamente detenidas y propone la creación de un Banco Nacional con suficiente capital y capacidad de crédito. Así se prepara un proyecto, que es presentado al Congreso y aprobado por éste, pero vetado por el presidente James Madison, argumentando que el capital propuesto para el Banco es insuficiente, que éste, dada la situación de guerra, no será efectivo para proveer medio circulante

a nivel nacional, que no podrá conceder al gobierno el crédito necesario y, finalmente, que el gobierno no resultaría suficientemente compensado por la concesión del privilegio monopólico a tal banco”²⁸⁷

Tras varios intentos similares, finalmente se consiguió la creación del segundo banco de los EEUU. Este Segundo banco era igualmente un híbrido entre Banco privado y público, como el Primer banco. Es decir, se trataba de un Banco privado y a la vez público, que ejerció algunas funciones de Banco Central, como el depósito de los fondos del Gobierno y asumir como funciones propias la emisión de moneda. La historia de este Segundo banco fue muy similar al primero, tan solo duró otros veinte años, sometido a las turbulencias políticas del momento, a las acusaciones de favoritismo y control político del mismo, lo que provocó que el Presidente Andrew Jackson no aprobó el nuevo estatuto del mismo, dejando de existir como Banco central en 1836, pero seguiría ejerciendo como Banco con operaciones comerciales propias.

Además de tener una naturaleza mixta como ya hemos visto, en su organización u estructura directiva la directiva del Banco estaba formado por 25 miembros, cinco de los cuales nombrados por el Presidente. La principal oficina del Banco nuevamente se instaló en Filadelfia y se le autorizó para el establecimiento de sucursales, llegando a tener 25 sucursales en distintas ciudades. El Banco estaba dotado de facultades para emitir notas hasta un monto igual al de su capital, podía recibir depósitos del público y conceder

²⁸⁷TIMBERLAKE, R. H.: "The Origins of Central Banking in the United States". *Harvard University Press*, Cambridge Mass, 1978. pp. 207 y ss,

créditos, básicamente a través del descuento de letras de cambio, y tenía la autorización para la negociación de oro y plata.

Su carácter “sui generis” derivaba de tener un alcance nacional y derivar su autorización de un acto de las autoridades federales y de ser el depositario de los fondos federales, colocando con ello al Banco en una posición muy relevante en el sistema financiero de los Estados Unidos, pues le convertía en el eje de las finanzas nacionales, y le daba una talla que en términos de capital la convertía en “la más grande corporación de los Estados Unidos y una de las mayores del mundo”²⁸⁸

“El Banco estaba destinado a cumplir muchas de las funciones propias de un banco central, como la de actuar como agente fiscal del gobierno federal, emitir papel moneda a escala nacional y guardar las reservas metálicas del sistema monetario; pero lo cierto parece ser que no fue concebido como un agente estatal para el manejo monetario”²⁸⁹

Esta primera etapa, con la creación y subsiguientes desapariciones de los dos primeros Bancos centrales de los Estados Unidos, dio lugar a una segunda etapa, que va desde aproximadamente 1840 hasta 1914, con la creación de la Reserva Federal tal y como la conocemos hoy en día, que se caracteriza con el total control del Gobierno sobre la circulación de la moneda y de la política financiera. Así se crearía el Sistema de la Reserva Federal, que consistía en entender que “las funciones de un Banco

²⁸⁸ BECKHART BENJAMIN HAGGOTT: “Federal Reserve System”. *American Institute of Banking*, USA, 1972.

²⁸⁹ REDLICH, C. F.: “The Molding of American Banking. Men and Ideas (1781-1910)”, Reprinting of Original 1951, Edition 2012.

central debían ser ejercidas por la autoridad fiscal del Gobierno, en el caso de los Estados Unidos, el Tesoro”²⁹⁰

Este planteamiento intelectual y político del momento se consagró en 1846 con el establecimiento del llamado Sistema Independiente del Tesoro, que continuaría operando hasta 1914, cuando la Reserva Federal asumiría la mayoría de las funciones. En 1908 el Congreso aprobó la Aldrich-Vreeland Act que creaba la National Monetary Commission, con el fin de estudiar y plantear los cambios necesarios en el sistema monetario y bancario, ya que este segundo método de organización basado en el control gubernamental de “todo el sistema” se había considerado también erróneo, creando grandes desajustes económicos y una profunda inestabilidad en la circulación de la moneda. Fueron muchos los años en los que esta comisión analizó todos los detalles a modificar, elevando el denominado Plan Aldrich, cuya esencia era la creación de una Asociación Nacional de Reserva (National Reserve Association), formada por todos los Bancos privados, que operaría con sede central en Washington con quince sucursales regionales, y todos ellos como organización asociativa operaría como Banco central. Comenzaba así una lucha de modelos entre los planteamientos republicanos, con tendencias más centralizadores, autores de esta propuesta de Asociación Nacional de Reserva ya que controlaban la Comisión Nacional de la Reserva; y los demócratas, tradicionales defensores de los poderes territoriales. Su propuesta era la Glass Bill, basada en la descentralización pero con control gubernamental, sin existir un Banco central en Washington, sino un sistema integrado por entre ocho y doce Bancos regionales.

²⁹⁰ SYLLA, R.: “The autonomy of Monetary Authorities: the cause of the U.S. Reserve System”, en G. Toniolo Edición, *Central Banks Independence in Historical Perspective*, Berlín/New York, 1988. pp. 17-18

El Sistema de la Reserva Federal aprobado en 1913, “su estructura constituye un reflejo de las ideas más descentralizadoras de los demócratas y de su voluntad de establecer un determinado control público sobre el sistema bancario, que a su entender no podía quedar exclusivamente en manos de los Bancos privados; la Ley, finalmente, no es más que una solución de compromiso entre los partidarios de una mayor o total control público y los partidarios de los intereses bancarios favorables a una organización privada sin intervención pública”²⁹¹.

La Federal Reserve Act (Ley de Reserva Federal aprobada en 1913 tenía por objeto la realización y ejecución de la política monetaria, así como la supervisión bancaria en EEUU, teniendo en cuenta que no se creaba un Banco central, sino un sistema de Bancos para garantizar la descentralización y la independencia como uno de sus valores soberanos, pero también limitativos. Los Bancos regionales tenían como misión la emisión de billetes en exclusividad, ser agentes del Tesoro, efectuar operaciones de redescuento y reserva para los Bancos miembros y de prestamista en última instancia. Se incluían doce Bancos de reserva, propiedad de los Bancos comerciales miembros y una Junta de la Reserva Federal (Federal Reserve Board) como órgano de cooperación y coordinación entre los Bancos regionales. Dicho Federal Reserve Board lo formaban cinco miembros designados por el Presidente, más los altos cargos gubernamentales el Secretario del Tesoro y el Comptroller of the Currency.

²⁹¹ ORRIOLS i SALLES M^a.A. Y ROCA SAGARRA, J: “Banco de España y Estructura Plural, los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1997, p. 27.

El 16 de noviembre de 1914 abrieron por primera vez los doce Bancos de la Reserva Federal. Es necesario resaltar que la Ley de la Reserva Federal no legislaba todo, sino que fue necesario ponerse de acuerdo en torno al número de Bancos de reserva, finalmente doce, sus relaciones y sistemas de cooperación entre los mismos, así como su localización. La Ley establecía que la parte continental de Estados Unidos debía ser dividida en Distritos, entre 8 y 12, incluso que la Federal Reserve Board podía crear nuevos Distritos y reagrupar o ajustar los existentes siempre que no superaran los 12.

La Reserva Federal fue creada durante el primer mandato del Presidente Woodrow Wilson, fijándose por el Comité de Organización como sedes del Banco de la Reserva Federal dentro de las normas de organización de la Junta (Rules of Organization of the Board), las siguientes ciudades: Boston, Nueva York, Filadelfia, Richmond, Atlanta, Cleveland, Chicago, St. Louis, Dallas, Minneapolis, Kansas City y San Francisco. Como consecuencia la división en Distritos no tenía exactamente una correspondencia con la división por Estados, perteneciendo un Banco de reserva a distintos Estados por ejemplo, generando así como efectos positivos la mayor dificultad para la presión política y con ello la implicación de la identidad territorial en la dirección y ejecución de la política monetaria, resultando con ello una descentralización territorial de la política monetaria donde no participan los Estados de EEUU, a diferencia de lo que sucedió con la materia de supervisión del sistema bancario, donde los Estados sí disponían de competencias (dual banking system).

“Los comienzos en el proceso operativo de la Reserva Federal fueron erráticos, amenazada por dos acontecimientos políticos y económicos de gran magnitud como la Primera Guerra

Mundial, así como el crack de 1929 de Wall Street, de hecho algunos economistas acusaron a la Reserva Federal de ser la causante del crack del 29 debido a la política monetaria contractiva llevada a cabo”²⁹².

Para superar esta etapa se nombró al frente de la Reserva Federal a Marriner C. Eccles como Gobernador, con la finalidad de superar la grave crisis económica y recuperar el crecimiento económico. Esta etapa coincide además con la etapa del New Deal del Presidente Roosevelt, lo que generó una etapa de fuertes cambios internos en la Reserva Federal, así como normativos, tendentes a determinar que quién debería decidir y ejecutar la política monetaria era la Board de la Reserva Federal, mejorándose el control de la misma no tanto por el Gobierno sino por el Congreso.

Así la “Ley Bancaria de 1933 concretó estas ideas, y determinó un reforzamiento de la posición de la Reserva Federal, aumentó los poderes y la independencia del Board, facultándolo para regular las *bank holding companies*, entidades dedicadas a controlar más de una entidades bancarias; para evitar la especulación, fijar el volumen de préstamos realizados a los Bancos miembros mediante deuda pública; y los tipos de interés sobre los depósitos realizados en dichos Bancos de reserva; y aumentó los plazos del mandato de los miembros del Board de diez a doce años”²⁹³.

²⁹² FRIEDMAN M., JACOBSON SCHAWARTZ, A.: “A monetary history of United States, 1867-1960”, Princeton, 1963.

²⁹³ PATRICK, S.C.: *Reform of the Federal Reserve System in the early 1930. The politics of Money and Banking*, Garland Publishing, 1993, pp. 188-189.

“El mayor cambio se produjo a través de la Ley Bancaria de 1935, donde se fortaleció la posición del Federal Reserve Board, cuyo nombre fue modificado por el de Board of Governors of the Federal Reserve, y la fijación de un plazo de cuatro años el mandato de su Presidente, reduciéndose las funciones de los Bancos regionales dentro del Sistema, procediéndose a una centralización del poder en la Junta de Gobernadores cambiándose de alguna manera la concepción originaria en su creación en 1913, donde los Bancos de Reserva y el Board eran concebidos al mismo nivel. La Ley de 1935 establece un sistema piramidal, donde en la parte de arriba está el Board y los Bancos de Reserva son los ejecutores de dicha política monetaria”²⁹⁴.

Se aprobó igualmente la constitución del Comité Federal del Mercado Abierto (Federal Open Market Committee, FOMC, con sede en Washintong), integrado por los siete miembros del Board y cinco presidentes de los doce Bancos de reserva elegidos por rotación, pasándose con este sistema más piramidal a ejercer un mayor control y poder de decisión en manos de la Junta de Gobernadores y del FOMC.

Tras la Segunda Guerra Mundial, nos encontramos con un periodo donde la Reserva Federal tenía ya un recorrido de consolidación muy reconocido, incluso con un relevante papel en el área de la política monetaria, con un indudable protagonismo y reconocimiento. Será otro Presidente de la Junta de Gobernadores, William Chesney “Bill” Martín, nombrado por el Presidente Truman en 1951, que centrará su dirección de la Reserva Federal en el fortalecimiento de la independencia como uno de los valores

²⁹⁴ REAGAN, M. D.: “The Political structure of the Federal Reserve System”, *American Political Science Review*, marzo 1961, pp. 64 ss.

esenciales de la Reserva Federal, eso sí, planteándose cuáles son los necesarios controles por parte del Congreso y del Ejecutivo. De esta época es la idea que ha perdurado durante tiempo, expresada por el presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York “la Independencia del Fed no significa independencia respecto del Gobierno sino dentro del Gobierno” (The Fed’s Independence does not mean Independence from Government but Independence within Government).

El FED con base a esta teoría se convierte en una especie de agencia del Congreso, donde se garantiza su independencia, pero que soporta el control de éste porque ejerce una tarea que le corresponde a los titulares de la soberanía nacional que delegan en el FED, por lo que este debe rendir sus cuentas ante el Congreso, idea que con matices y algunas diferencias ha permanecido en el tiempo durante décadas²⁹⁵.

Por último, los cambios operados en los años 80 del siglo XX fueron dirigidos a potenciar estos otros avances, ampliándose la reorganización administrativa especialmente en los temas más puramente financieros que jurídicos, ampliándose como continuación a lo que había sido una tónica en los años anteriores las potestades del Board, consolidándose su relación con el Congreso y el Ejecutivo.

²⁹⁵ Sobre esta cuestión, vid. BASTARRECHE BENGEOA, T., “La representatividad de la FED”, *Estudios de Deusto*, Vol. 64, Núm. 1 (2016), pp. 227-260.

5.2 *Objetivos*

5.2.1 **Fundamentos generales del FED.**

Los objetivos del sistema bancario central de los Estados Unidos según la legislación vigente son, tomar las decisiones de política monetaria de los Estados Unidos, supervisar y regular las instituciones bancarias, mantener la estabilidad del sistema financiero y proveer de servicios financieros a instituciones de depósito, al gobierno de los Estados Unidos y a instituciones extranjeras oficiales.

El control de la política monetaria en Estados Unidos como hemos visto en el apartado anterior esta delegado en la Federal Reserve System, que pese al tiempo transcurrido desde su creación en 1913, conserva esencialmente sus características básica como son su “complejidad, pluralidad y territorialmente descentralizado..... instaurando un sistema regionalizado, que aún hoy constituye uno de los elementos más singulares y una clave explicativa de su pluralismo e independencia real.”²⁹⁶.

Una cosa es la política económica y otra es su supervisión bancaria, donde no están concentradas en el Sistema de la Reserva Federal, sino que se distribuye en un sistema de agencias federales y estatales que le dotan de otro elemento complejo distinto y único en el mundo. “Si en lo que se refiere a la política monetaria stricto sensu las competencias corresponden al Sistema de la Reserva Federal, no sucede lo mismo en materia de supervisión bancaria, ya que además de la Reserva Federal existen distintas agencias tanto federales como estatales, con competencias reguladoras y

²⁹⁶ ORRIOLS i SALLES M^a.A. Y ROCA SAGARRA, J: "Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán", Marcial Pons, Madrid 1997.

supervisoras sobre el sistema bancario, lo que constituye una muestra de la complejidad del sistema bancario americano y de la variedad y superposición de regulaciones tanto federales como estatales existentes. A nivel federal destacan la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), la Office of the Comptroller of the Currency (OCC), la Federal Home Loan Bank Board (FHLBB), la Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC), la Office and Thrift Supervision (OTS) y la National Credit Union Administration (NCUA)”.²⁹⁷

La Reserva Federal por mandato constitucional debe mantener la estabilidad en los precios y maximizar el empleo en la economía estadounidense, lo que constituye otra importante diferencia en relación con el Banco Central Europeo como luego analizaremos. La Reserva Federal se trata de un organismo con gestión autónoma y privada del Gobierno Federal, ya que sus decisiones no necesitan la aprobación del presidente de la nación ni la de alguna institución federal, lo que no impide que esté sometido a importantes y efectivos controles, haciendo posible la compatibilidad entre la independencia y el control efectivo y real de sus extraordinarios poderes al considerarlos derivados de la voluntad popular, expresada a través de la soberanía popular que reside en el Congreso, el cual es el que delega dichas competencias en la Reserva Federal, pero eso sí con el control del propio Congreso donde el titular de la Reserva Federal comparece al menos dos veces al año.

La conducción de la política monetaria del país es una tarea compleja, llena de retos y de profundas complicaciones tanto

²⁹⁷ PAREJA LOZANO, C.: *Los poderes de supervisión en el sistema federal norteamericano*, Marcial Pons, Madrid 1995.

técnicas como políticas, derivadas de la estructura en origen de la Reserva Federal, como de las propias funciones que definen y aquilatan la propia trayectoria de ésta. De hecho, estas políticas monetarias, influyen en las condiciones monetarias y crediticias en la economía con el fin de generar el máximo empleo, estabilizar precios y generar tasas de interés moderadas a largo plazo.

La política monetaria en el conjunto de los Estados Unidos la concreta, determina y fija la Junta de Gobierno de la Reserva Federal y el Comité Federal del Mercado Abierto, y está ejecutada finalmente por los 12 Bancos con sus características público-privadas que luego analizaremos y que marcan uno de las singularidades más relevantes y única del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América.

“Podemos describir en resumen las funciones actuales de la Reserva Federal en las siguientes: servir como banco central de los Estados Unidos; mantener la estabilidad del sistema financiero y contener el riesgo sistémico en los mercados financieros; establecer un equilibrio entre los intereses privados de los bancos y la responsabilidad de gobierno central, regulando y supervisando las instituciones bancarias a la vez que proteger los derechos de crédito de los consumidores; gestión de la oferta monetaria de los EEUU a través de la política monetaria con el fin de alcanzar los objetivos de máximo empleo, estabilidad de los precios incluida la prevención de la inflación y la deflación, y moderar a largo plazo los tipos de interés; proporcionar servicios financieros a las instituciones de depósito, el gobierno de los EEUU, y a instituciones oficiales extranjeras, incluyendo el importante papel que la Reserva Federal tiene en el sistema de pagos del gobierno, y por ello, la Reserva Federal debe facilitar el intercambio de pagos entre las regiones y responder a las necesidades de liquidez local;

abordar el problema de pánicos bancarios, tratando de evitar situaciones históricas como las derivadas de la Gran Depresión; y por último, fortalecer la posición de EEUU en la economía mundial”²⁹⁸.

La FED procede a la recopilación y publicación de estadísticas sobre economía: “Net worth of households and nonprofit organizations”, “Money Supply”, “Personal consumption expenditures Price index (PCE Price Index) importante como componente del PIB”²⁹⁹.

La Ley de la Reserva Federal de 1913 otorgó a la Reserva Federal las competencias y la autoridad para establecer la política monetaria de los Estados Unidos como ya hemos visto, entendiendo por “política monetaria” las acciones que deben llevarse a cabo por la Reserva Federal para influir en la disponibilidad y en el costo del dinero y del crédito con el fin de alcanzar los objetivos económicos nacionales ya que el coste del dinero tiene una importante incidencia en los tipos de interés y por lo tanto, en la economía en general.

Una de las bases de la política monetaria de la FED se centra en los préstamos interbancarios, influyendo en la tasa de interés de los fondos federales, que es el tipo de interés de los préstamos interbancarios. La tasa que los bancos se cobran entre sí para estos

²⁹⁸ Fuente: <https://efxto.com/diccionario/fed-sistema-de-reserva-federal>
última consulta 25/08/2018

²⁹⁹ Páginas web donde se pueden consultar los valores actuales e históricos para numerosos datos de la economía americana entre ellas: FRB: Economic Research and Data, FRB: Statistics and Historical Data y Federal Reserve Economic Data-FED, últimas consultas 9/08/2018.

préstamos se determina en el mercado interbancario, pero la Reserva Federal influye en este tipo de interés a través de las tres herramientas de la política monetaria como son las Operaciones de Mercado Abierto, Descuentos de tipos y Requerimientos de Fondos de Reserva.

Por ello, “El tipo de interés interbancario es decidido por el FOMC, afectando junto con el resto de políticas de la FED, a la economía....Así el objetivo de la FED es proveer de las reservas y recursos monetarios suficientes en función de la demanda evitando, por un lado el exceso que pueda resultar en un descontrol de la inflación, y por otro lado, las carencias de recursos que sin duda pueden frenar el crecimiento económico”³⁰⁰.

5.2.2 Tipos de Interés y Operaciones de Mercado Abierto.

La Tasa de los fondos federales, es la tasa que los bancos se cobran entre sí por préstamos a un día de los fondos federales, que son las reservas de los bancos de la Reserva Federal. La tasa en realidad es determinada por el mercado y no por mandato explícito de la Reserva Federal. La FED trata de alinear la tasa efectiva de fondos federales con el ritmo deseado por la adición o sustracción de la oferta monetaria mediante operaciones de mercado abierto, ajustándose por lo general el Sistema de Reserva Federal al objetivo de tasa de fondos federales en 0,25% o 0,50% a la vez.

Las operaciones de mercado abierto permiten a la Reserva Federal aumentar o disminuir la cantidad de dinero en el sistema

³⁰⁰ Fuente:

<http://repositorio.uct.edu.pe/bitstream/123456789/264/3/incidenciadelatasadeinteresesdelareservafederaldelosestadosunidosenelvalordelasaccionesdelabol sadevaloresdelima20072015.pdf> última consulta 25/09/2018

bancario cuando sea necesario. Dichas operaciones de mercado abierto se realizan a través de la compra y venta de bonos del Tesoro de los Estados Unidos. La Reserva Federal compra bonos del Tesoro de sus distribuidores principales, y esta compra de valores afecta a la tasa de fondos federales, ya que los operadores primarios tienen cuentas en las instituciones de depósito.

“Cuando la FED compra instrumentos financieros, pone más dinero en circulación, y con más dinero disponible, las tasas de interés tienden a disminuir, y por lo tanto, con más dinero en circulación hay más dinero prestado y gastado. Cuando la FED vende instrumentos financieros, saca de circulación el dinero, causando que las tasas de interés aumenten, haciendo los préstamos más caros, y por lo tanto, menos accesibles”³⁰¹.

En resumen, cuando hay más dinero en circulación y los tipos de interés bajan es más fácil financiarse por parte de las empresas (y particulares) lo que facilita la realización de proyectos de inversión que generan riqueza y empleo (en ambos casos aumenta la recaudación fiscal vía impuestos) aunque hay un mayor riesgo de aumento de la inflación. Si se restringe la cantidad de dinero en circulación y suben los tipos de interés ocurre lo contrario

Otro instrumento de intervención en la política monetaria es el descuento de tipos, es el interés que cobra la FED a los bancos por los préstamos que no es otra cosa que la llamada Tasa de Descuento, que es distinta a la tasa de interés de los bancos comerciales.

³⁰¹ Fuente: http://www2.bdigital.unal.edu.co/803/1/1052942363_2009.pdf
última consulta 25/09/2018

Si la FED dictamina que un banco debe tener mayor reserva, porque ha pedido más fondos al quedarse sin depósitos, se produce que las cantidades a prestar a particulares y empresas por éste disminuyen y son más caras.

La política cuantitativa (Quantitative policy) de la FED es una herramienta poco usada mediante la cual la FED compra bonos corporativos y valores respaldados por hipotecas a bancos y entidades financieras, proporcionándoles liquidez. Esta estrategia se utilizó al comienzo de los años 1990 con la crisis del ahorro y préstamo, y sobre todo, y con mucha eficacia en la reciente crisis de 2007 y 2008 provocada por la burbuja inmobiliaria, y que originó una crisis de liquidez y por tanto de crédito en el sistema financiero americano.

Otras herramientas que se han utilizado desde la crisis económica originada en el 2007, muchas tienen carácter temporal y son novedosas, pero parece que pueden quedarse ya como instrumentos habituales de la política monetaria americana, y son las siguientes: “Term auction facility”, viene a dar facilidad en los plazos de pago de préstamos interbancarios para bancos que lo soliciten; “Term securities lending facility”, tiene como objetivo propiciar el buen funcionamiento de los mercados financieros en general y se trata de préstamos a valores a plazos ofrecidos a los operadores primarios de Nueva York con las garantías del Tesoro de la Reserva Federal, ambas medidas se han llevado a cabo en conjunto con el Banco de Canadá, Banco Central Europeo, el Banco de Inglaterra y el Banco Nacional Suizo; “Primary dealer credit facility”, (fondo para el distribuidor de crédito primario), es una línea de crédito que sirve de financiación a los operadores primarios a cambio de una determinada gama de activos admitidos como garantía, siendo esta herramienta con algún cambio

importante, porque antes los operadores primarios no podían pedir crédito directamente a la FED; “interest on reserve”, consistente en el pago de intereses de la FED a los bancos miembros por las reservas que mantengan en la FED, tanto los requeridos como el exceso.

5.3 *La estructura de la Reserva Federal.*

La estructura de la Reserva Federal tiene un marcado carácter descentralizado, en este sentido el presidente que fue de la FED, Alan Greenspan, afirmó que “el Sistema fue diseñado para evitar una excesiva concentración de autoridad en manos federales y para asegurar una cierta respuesta a las necesidades locales”³⁰².

La estructura general de la FED se compone de la Junta de Gobierno (Board of Governors), el Comité Federal del Mercado Abierto (Federal Open Market Committee) y 12 Bancos de la Reserva Federal (Federal Reserve Banks)

5.3.1 Los Bancos de la Reserva Federal.

El establecimiento de Bancos regionales autónomos, los Bancos de la Reserva Federal, los Federal Reserve Banks, tuvo en su origen como uno de sus principales objetivos no solo diseñar un sistema de contra poderes, evitando el centralismo, sino también crear un mecanismo de descentralización muy propio de un régimen federal también en lo económico, y además así garantizar la debida independencia no exenta de controles como ya hemos visto y luego incidiremos. “Ello protegería al Sistema de dos maneras: primero, unos Bancos regionales fuertes impedirían que una determinada zona del país, en especial la ciudad de Nueva York, dominase el sistema bancario nacional, y debilitarían el

³⁰² Reuters, 13 de octubre de 1993, Sistema Lexis Nexis.

peligro de monopolio privado; y en segundo lugar, la solución regional atenuaría la amenaza de una dominación gubernamental”³⁰³. El paso del tiempo y algunos cambios legislativos han ido atemperando esa descentralización, fortaleciendo las facultades de la Junta de Gobernadores como luego también veremos.

Esta estructura descentralizada se concreta en los 12 bancos regionales que cubren varios territorios en el país y ayudan en el sistema a realizar sus operaciones. Estos bancos son los de Boston, Nueva York, Filadelfia, Cleveland, Richmond, Atlanta, Chicago, St. Louis, Minneapolis, Kansas City, Dallas y San Francisco. Estos 12 Distritos en los que así se dividió, tienen un Banco de la Reserva Federal. Según se establece en la Sección 4 del Reglamento de Organización del Sistema de la Reserva Federal “cada Banco de la Reserva Federal es una entidad diferenciada, creada en virtud de la Federal Reserve Act y que opera bajo la supervisión del Board”. Cada Banco de reserva tiene su propia estructura y su delimitación geográfica diferente en forma de distrito, siendo conocido como Banco regional, y que además pueden tener carácter privado, al incluir por vía del accionariado también la participación como tenedores de dichas acciones a algunos otros bancos privados, lo que constituye otra gran singularidad y diferencia respecto de otros modelos de sistema de bancos centrales como el europeo. El tamaño de cada distrito se estableció en base a la distribución de la población de los Estados Unidos en el momento de aprobación de la Ley de Reserva Federal.

³⁰³ CLIFFORD A.J.: *The Independence of the Federal Reserve System*, Philadelphia, 1965, p. 68.

Este es uno de los rasgos característicos que determinan la singularidad del sistema americano, es el carácter privado del Sistema, manifestado precisamente en los Bancos regionales, al tener una base o componente público-privado determinante y profundamente caracterizador del sistema. El Banco Nacional suizo es otro caso de propiedad público-privada. Como antes hemos dicho, precisamente son los Bancos comerciales los titulares o propietarios o copropietarios de dichos Bancos regionales, y que por otra parte, y al mismo tiempo, de ahí su carácter público y privado, tienen supervisadas sus operaciones por la Junta de Gobernadores.

Con ello entraríamos en el debate de si una entidad privada perteneciente a todo un Sistema de la Reserva Federal que controla y dirige la política monetaria de un país, y por lo tanto con funciones constitucionales clara y evidentemente públicas, pueden ser propiedad de entidades privadas; o lo que es lo mismo, si las funciones públicas sólo pueden ser ejercidas por entes públicos. En Estados Unidos esta diferenciación o dicho de otra manera, mezcla o combinación de lo público y lo privado está relativamente solucionado, pese a los debates iniciales, con la creación y su desarrollo normativo, cosa que desde Europa seguramente sería bastante poco entendido un modelo similar. Así el que fuera Presidente de la FED, Alan Greenspan, afirmaba ante el Congreso que “Bancos de la Reserva Federal representan una combinación única entre los sectores privado y público. Yo creo que todos aquellos que etiquetan a los presidentes de los Bancos de Reserva como representantes de intereses bancarios en contraposición a los intereses públicos, no han entendido la posición de los presidentes

ni de los Bancos de Reserva en el Sistema de la Reserva Federal”³⁰⁴.

Una característica peculiar de estos Bancos regionales es que son Bancos de Bancos, no tienen como objetivos la obtención de ganancias como los propios bancos que son propietarios de dicho Banco regional, y sus accionistas no tienen las mismas facultades ni potestades derivadas de su condición como el resto de accionistas de otros bancos incluidos los que son los titulares y propietarios del Banco matriz, aunque si el de recibir dividendos pero de manera limitada.

Entre las funciones de los Bancos de la Reserva Federal, además de ejecutar la política monetaria que dicta la Junta de Gobernadores y el Comité Federal de Operaciones de Mercado, le corresponde gestionar la deuda del Estado y sus cuentas, realizando funciones de agencia fiscal del Tesoro; además actúan como Cámara de compensación de pagos y cheques, y de transferencia de fondos entre entidades de crédito; tener depositadas y mantener las reservas de las entidades de crédito, que constituyen la mayor parte de los depósitos de los Bancos regionales o Reserve Bank, y prestar a éstas a través del “discount window”; así como proponer la tasa de descuento que deberá ser aprobada posteriormente por la Junta de Gobernadores.

“Cada banco regional tiene un presidente, que es a su vez el director ejecutivo del Banco, y cada Presidente Regional de un Banco de la Reserva Federal es propuesto por el consejo del propio Banco, pero su nombramiento está supeditado a la aprobación de la

³⁰⁴ ALLAN GREENSPAN, Chairman of the Federal Reserve, Room 2128, Rayburn House Office Building, Washintong, D.C., Sistema Lexis Nexis, voz “Federal News Service” en fecha 13 de octubre de 1993.

Junta de Gobernadores, y los Presidentes de los Bancos de la Reserva Federal pueden ocupar el puesto por períodos de cinco años aunque pueden ser reelegidos. La junta de gobierno de cada banco regional consta de nueve miembros, divididos en tres clases, A, B, y C, y en cada clase hay tres miembros. Los gobernadores de clase A son elegidos por los accionistas del Banco y tienen como función representar los intereses de los bancos miembros del mismo distrito.

Los de la clase B también son elegidos por los accionistas del Banco pero en representación del público. Los gobernadores de la clase C son nombrados por la Junta de Gobernadores y también tienen como función representar los intereses de los ciudadanos. Un banco miembro de un Banco de la Reserva Federal es una entidad privada y posee acciones en el Banco de la Reserva Federal. Todos los bancos nacionales tienen acciones en uno de los Bancos de la Reserva Federal. La cantidad de acciones que un banco miembro puede poseer es igual al 3% de su capital combinado y superávit, sin embargo, las acciones de participación en un banco de la Reserva Federal no es como tener acciones en una empresa que cotice en bolsa, ya que no pueden ser vendidas ni intercambiadas.

En definitiva la situación jurídica de los Bancos de la Reserva Federal es de carácter intermedio, con algunas características de empresa privada y otras muy importantes de organismo público de carácter federal. Estos Bancos de Reserva son además instrumentos libres de impuestos cuyos beneficios pertenecen al gobierno federal”³⁰⁵.

³⁰⁵ Fuente: <https://efxto.com/diccionario/fed-sistema-de-reserva-federal> última consulta 25/09/2018.

5.3.2 La Junta de Gobernadores o Board of Governors.

Su nombre original desde la constitución de la Reserva Federal fue el de Federal Reserve Board, hasta que en 1935 se adoptó el nombre de Board of Governors. Se trata del órgano central de la Reserva Federal, el vértice de la estructura de la FED. En el proceso de creación y transformación de la Reserva desde 1913 ha habido muchos hechos destacables, pero sin duda uno ha marcado el devenir de la institución, cual es el ir “poco a poco” otorgando más poderes y por lo tanto, más facultades de dirección y control, sobre la Junta de Gobernadores frente a los Bancos de Reserva.

Un proceso de centralización de las competencias en manos de la Junta de Gobernadores y también del FOMC; recordando que los fines que deben servir a estos dos órganos con el último objetivo de la mejora de la economía con la creación de empleo, mediante el aumento del crédito al consumo y el hipotecario como instrumento de política económica real, según el texto de la Ley son “mantener el crecimiento monetario y crediticio a largo plazo, junto con el potencial económico a largo plazo para incrementar la producción, y así promover eficazmente los objetivos de máximo empleo, estabilidad de precios y moderación del tipo de interés a largo plazo”.

En definitiva esta compleja organización público-privada, descentralizada pero con un componente cada vez más centralista, y con unos objetivos mucho más amplios que los habitualmente relevantes en cualquier banco central como es el de la estabilidad

de precios y por lo tanto la fijación de la política monetaria, yendo también hacia objetivos propios de política fiscal como es el crecimiento económico y la creación de empleo, suponen “en la práctica es la elaboración de la política monetaria la que domina a la Reserva Federal, el Board el que domina a los Reserve Banks y el Presidente del Board quien domina el Sistema”³⁰⁶.

La Junta de gobernadores por tanto, tiene la configuración política y jurídica de una agencia independiente, entendiéndose como tal según el artículo 551 de la Federal Administrative Procedure Act “una agencia significa toda autoridad del Gobierno de los Estados Unidos, esté o no integrada o sujeta a la supervisión de otra agencia, sin que se incluyan: a) el Congreso; b) los Tribunales de los Estados Unidos; c) el Gobierno de los territorios de los Estados Unidos; d) Agencias integradas por representantes de las partes o representantes de las organizaciones de las partes cuyas controversias resuelve la agencia; e) Tribunales y Comisiones militares; f) Autoridades militares de ocupación, ejercida, en tiempos de guerra o en territorios ocupados”.

La independencia de la agencia formada por la Junta de gobernadores es total, lo que no impide que esté sometido al control exhaustivo del congreso, del que emanan los poderes otorgados en origen, así como al control del propio Gobierno de los Estados Unidos. Tal es su independencia, que existen instrumentos de garantía de las propias agencias independientes de los Estados Unidos, a través de las causas tasadas y determinantes para su cese, lo que se denomina “for cause Orly”, es decir, por motivos concretos, fijados por Ley y de absoluta gravedad. Esta doctrina fue

³⁰⁶ KETTL, D.F.: “Leadership at the Fed”, *New Haven and London*, 1986, p. 4.

establecida jurisprudencialmente en la sentencia *Humphrey's Executor v. United States* (295 U.S. 602, 1935), en la que el Tribunal Supremo anuló la destitución de un miembro del Federal Trade Commission por parte del Presidente Roosevelt, al considerar que la autoridad del Congreso al crear agencias cuasi-legislativas o cuasi-judiciales incluía la de fijar el período durante el cual debían continuar en el cargo y la prohibición de revocación por el Presidente, excepto para supuestos tasados por la Ley. Esta sentencia partía de la base de que la legislación vigente preveía únicamente la posibilidad de destitución en casos de ineficiencia, negligencia o mal comportamiento.

La Junta de Gobernadores es en definitiva una agencia federal, y es el principal órgano de gobierno del Sistema de la Reserva Federal. Se compone de siete miembros, con carácter de exclusividad en el ejercicio de su función y sometidos a fuertes incompatibilidades. Son nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, por un plazo de catorce años, tan largo precisamente como otra garantía, junto con su carácter inamovible, de su independencia, más allá incluso de la suma de los periodos de mandato acumulados de un mismo Presidente de los Estados Unidos, cohabitando al menos durante su mandato con dos distintos Presidentes de Estados Unidos como mínimo.

Además se necesita la ratificación del Senado para su nombramiento. Este hecho que parecería un mero trámite no lo es por la diferente composición de la Cámara en función de cada elección, al tener el nombramiento del Presidente de los Estados Unidos el carácter de presidencialista, mientras que la elección de los senadores y congresistas la vía representativa, lo que significa que no siempre la correlación de fuerzas políticas es la misma en ambas Cámaras, ni coincidente con la que representa el electo

Presidente de los Estados Unidos. Así las cosas, dicho Presidente americano elige además a los siete miembros de la Junta de Gobernadores, solo con aparente libertad, por cuanto la propia ley impone la obligación del Presidente de “tomar en consideración, entre otros factores, una razonable representación de los intereses financieros, agrícolas, industriales y comerciales, así como las divisiones territoriales del país” (12 U.S.C. 241). Igualmente cada Distrito de la Reserva Federal sólo puede ser representado por un único miembro. Con ello, se busca un equilibrio territorial

Dentro de la Junta de Gobernadores y con un plazo tan sólo de cuatro años, el Presidente de los EEUU nombra un Presidente y Vicepresidente. El Presidente es definido en la Federal Reserve Act como el “active executive officer”, con un peso específico y liderazgo reconocido por la Ley, la política y la sociedad norteamericana, ostentando además la representación de la Reserva Federal, tiene el voto de calidad, la capacidad de incluir asuntos a tratar en la Junta de gobernadores, e incluso ejercer el veto sobre algunos asuntos como nombramientos. La Junta de Gobernadores está obligada a presentar un informe anual de operaciones con el Presidente de la Cámara de Representantes de EE. UU, agudizándose así un sistema basado en la independencia pero con el control democrático de las instituciones democráticas elegidas por los ciudadanos como son el Congreso y el Senado americanos.

La Junta de gobernadores, en relación con la política monetaria le corresponde fijar las reservas mínimas de los Bancos (reserve requirements), revisar y aprobar los tipos de descuentos propuesto por los Bancos regionales, así como las regulaciones establecidas por éstos relativas a la “discount windows”, e incluso la vigilancia y control de los Reserve Banks, igualmente importantes tiene algunas funciones reguladores y supervisoras

encomendadas por el Congreso sobre el sistema bancario, en especial sobre los “member Banks” y las “bank holding companies”.

5.3.3 El Comité Federal del Mercado Abierto o Federal Open-Market Committee (FOMC).

El Comité o la Comisión del Mercado Abierto es el órgano encargado de dirigir y coordinar las operaciones de mercado abierto. Fueron muchos los conflictos y fricciones políticas entre los que apostaban por mantener el sistema inicial de autonomía y por lo tanto de falta de coordinación en las operaciones de mercado abierto realizados por los Bancos regionales, y los que apostaban no solo por mejorar la coordinación, y de hecho se avanzó en los años siguientes hacia la supervisión por parte del FOMC de dichas operaciones, sino consagrar un sistema jerárquico y por lo tanto más centralizado.

Fue en el año 1935 cuando se definió un sistema por el cual los poderes fundamentales derivados de dichas operaciones pasan a residir de manera clara y constante en el FOMC. Mientras la Junta de Gobernadores establece la política general de la FED, el FOMC establece las políticas monetarias específicas y dirige las operaciones del libre mercado. El FOMC supervisa las operaciones de mercado abierto siendo esta la principal herramienta de la política monetaria nacional. Estas operaciones afectan a la cantidad de saldos de la Reserva Federal disponibles para instituciones de depósito, lo que influye en las condiciones generales de recursos monetarios y de crédito.

El FOMC dirige también las operaciones llevadas a cabo por la Reserva Federal en el mercado de divisas. Todos los presidentes de los Bancos de Distrito de la Reserva Federal contribuyen a la

evaluación de la economía y de las opciones de política monetaria, pero sólo cinco de ellos como ahora veremos, que son miembros del FOMC tienen voto en las decisiones políticas.

Está constituido por siete miembros de la Junta de Gobernadores y cinco representantes de los 12 Bancos de la Reserva Federal, generando así un equilibrio entre centralismo-descentralismo, centro-región, garantizando que las decisiones se adoptan pensando el interés general de la economía norteamericana, pero también garantizando que los intereses regionales también se tienen en cuenta, es decir, al combinación entre la necesidad de cumplir los mandatos generales que se fijan a la hora de determinar la política monetaria en un país descentralizado, con la necesaria aceptación de las peculiaridades o incluso diferencias en cada ámbito regional.

Los cinco representantes de los Bancos de la Reserva Federal de los 12 Bancos que hay, deben ser presidentes o vicepresidentes de su respectivo banco, y uno de ellos debe ser obligatoriamente de la Reserva de Nueva York, y el resto elegidos mediante turnos rotatorios entre los siguientes grupos: Uno de entre los Reserve Banks de Boston, Filadelfia y Richmond; uno de entre los Reserve Banks de Cleveland y Chicago; uno de entre los Reserve Banks de Atlanta, Dallas y St. Louis; y uno de entre los Reserve Banks de Minneapolis, Kansas City y San Francisco, pudiendo asistir los demás presidente de Bancos que no formen parte de dicho turno con voz pero sin voto.

El FOMC determina su propia organización interna y, por tradición, elige al Presidente de la Junta Gobernadores como su presidente y el presidente de la Reserva Federal de Nueva York como su vicepresidente. En cualquier votación, no más de dos

miembros del FOMC pueden disentir. Las reuniones formales son de ocho al año como mínimo, aunque se pueden celebrar más, todas ellas en Washington DC.

Existen voces que han cuestionado la necesaria compatibilidad de dos órganos de tanta importancia como la Junta de Gobernadores y el FOMC, con la posible existencia de conflictos por la acumulación de funciones semejantes, y con ello la dificultad de definir parámetros concretos y precisos de la política monetaria, sin interferencias entre ambos órganos. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que dicha compatibilidad no solo existe sino que es necesaria y razonable. Así mientras la Junta de Gobernadores es responsable de fijar la tasa de descuento y las reservas mínimas obligatorias y por otro el FOMC el responsable de las operaciones de mercado abierto, ambos funcionan bien en sus respectivos cometidos esenciales en el buen funcionamiento de la política monetaria, garantizándose además que con la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno que son siete frente a los cinco de los Bancos regionales, se garantiza la necesaria unidad de la política económica, por cuanto los siete representantes de la Junta de Gobierno como es lógico mantienen la esencia de la política monetaria que ellos mismos determinan en la Junta de Gobernadores a los que ellos mismos participan. Además como hemos dicho antes, se tienen en cuenta los distintos Bancos regionales, y con ellos el pluralismo entendido como diversidad basada en la descentralización territorial, que representan a través de los Bancos regionales los intereses de las finanzas, la industria o la agricultura, generando con ello los equilibrios necesarios para que la política monetaria funcione correctamente.

Este ha sido un debate eterno y no resuelto dentro de Estados Unidos sobre el carácter y composición de dichos dos

órganos el FOMC y la Junta de Gobernadores, cuestionándose incluso la existencia de ambos, prefiriendo algunos la existencia de uno solo e independiente. Es decir, si la presencia de los presidentes de los Bancos regionales reduce las posibilidades de adoptar decisiones marcadas por el interés general y cobrando mayor protagonismo e importancia las regiones, o por el contrario, ambos intereses son compatibles e incluso complementarios, y más todavía, el interés local configura la creación de un correcto interés nacional, es decir, que “dichos intereses locales configuran el propio interés nacional”³⁰⁷.

Una tendencia o mal de este Comité es lo que cierta doctrina ha denominado “tendencia a dejarse llevar por la inercia”, a “mantener durante demasiado tiempo el rumbo de su política monetaria”, existiendo al menos una tradición en la Reserva Federal que tiende a minimizar como es el poder del todopoderoso gobernador. La ley establece que cada uno de los 12 miembros del Comité que tienen derecho a votar tiene un voto, pero nadie duda que Alan Greenspan o Paul Volcker o Arthur Burns eran “más iguales que los demás” y “el gobernador de la Reserva Federal no se encuentra casi nunca en el bando perdedor en una votación sobre política monetaria, por lo que las decisiones del Comité son en gran medida sus decisiones, atemperadas por las opiniones de los demás miembros”³⁰⁸.

³⁰⁷ GILDEA, J.A.: “The Regional Representation of Federal Reserve Bank Presidents”, en *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 24, n.º. 2, 1992, pp. 215; BELDEN “Rationale for dissent: the cause of FOMC members”, en *Contemporary Policy Issues*, Vol. IX, 1999, pp. 59 ss.

³⁰⁸ BLINDER, A.S.: “*Central Banking in Theory and Practice*”, Cambridge MA: MIT Press, “El Banco Central: teoría y práctica”, Antonio Bosch Editor, Barcelona, 1998.

El Comité Federal del Mercado Abierto tiene una libertad casi absoluta para hacer lo que considere más conveniente en relación con la política monetaria, sin pedir permiso a ninguna otra instancia del Estado y sin temor a recibir contraórdenes, mientras sus decisiones se tomen ciñéndose a las normas y se mantengan dentro de las competencias legales del FED. Existe además una tradición de consenso, a través de un sistema interno de pesos y contrapesos, donde ningún gobernador puede alejarse demasiado de la idea predominante en el Comité, lo que la convierte en un ejemplo de diseño institucional óptimo.

Otra cuestión que ha sido debatida es la necesaria o no representación de los presidentes de los Bancos regionales en el FOMC. Hay una opinión doctrinal y política que afirma que aunque no estuvieran en el FOMC se podría garantizar igualmente los intereses regionales; “para conseguir un auténtico regionalismo sin la propiedad de los Bancos privados, las juntas de directores de los Bancos regionales de la Reserva Federal, que ahora, de acuerdo con la ley, incluyen a los banqueros locales, podrían ser reconstituidas con nombramientos realizados por los gobiernos de los estados”³⁰⁹

Sin embargo este derecho de voto de los presidentes de los Bancos regionales que ha sido cuestionado por algunos, tanto en el Congreso como en los Tribunales, ha sido reconocido como legal y conforme a la constitución por el Tribunal Supremo en diversas ocasiones, considerando que no se vulnera la “appointments clause” de la Constitución según la cual el Presidente de los Estados Unidos debe nombrar a los principales cargos públicos, y el Congreso tiene la potestad para delegar a favor de personas

³⁰⁹ GALBRAITH J.K.: “Life after light Money”, *The American Prospect*, summer, 1992, p. 35.

privadas poderes para adoptar medidas que afectasen la oferta monetaria, como es la representación, presencia y voto de los Bancos privados en el FOMC.

Es habitual que, en todos los principios de los Bancos centrales, el más esencial sea la independencia, principio que también se da en la FED pero con limitaciones, no es una independencia casi absoluta como la del Banco Central Europea. El Bundesbank está obligado por ley a “salvaguardar la moneda” y la Reserva Federal tiene la obligación de conseguir tanto el “máximo empleo” como unos “precios estables”, y ese doble mandato obliga a la FED a dar contenido tácito o explícito a esas concretas y al mismo tiempo vagas expresiones.

La característica más importante de dicha independencia es la irrevocabilidad casi absoluta de las decisiones del FED. En el sistema norteamericano ni el presidente ni el Tribunal Supremo pueden revocar las decisiones del Comité Federal del Mercado Abierto. El Congreso sí puede pero mediante los mecanismos de aprobación de leyes sometidas por supuesto al control de todos los grupos políticos presentes, con el debate público necesario para ello.

La independencia de la FED se deriva de la autoridad delegada por el Congreso que aprueba la ley correspondiente. Los objetivos de la FED los eligen los representantes elegidos democráticamente a través de las leyes, donde se establece además de “precios estables” como objetivo también se establece el de la creación de empleo. Igualmente los gobernadores de la FED pueden ser destituidos de su cargo por causas justificadas que establece la propia ley, que evidentemente no tienen carácter arbitrario, sino justos y objetivos.

Por último otra característica derivada de dicha independencia debe ser la transparencia, es decir, ambas van unidas en una sociedad democrática, y la segunda legitima a la primera. Como dice Karl Brunner “la gestión de los bancos centrales ha estado rodeada tradicionalmente de una peculiar mística protectora...A los gestores de los bancos centrales se les atribuye con toda naturalidad la posesión de una sabiduría innata y de los conocimientos relevantes... Parece como si estas virtudes se adquirieran automáticamente con el nombramiento y sólo se manifestaran en los que ocupan puesto adecuado. Este hado de misterio se nutre de una impresión, muy extendida, de que la gestión del banco central es un arte esotérico. El acceso a este arte y a su correcta ejecución sólo le está permitido a la élite indicada. El carácter esotérico de este arte se pone de manifiesto, además, por la inherente imposibilidad de expresarse con palabras y frases inteligibles”³¹⁰

Incluso la apertura y transparencia se considera ya un mecanismo que puede mejorar la eficiencia de la política monetaria como estabilizador macroeconómico. La Reserva Federal a pesar de que es hermética como todos los bancos centrales, es quizás la más abierta y transparente de todos los bancos centrales de las economías más modernas del mundo. Desde 1994 el Comité Federal del Mercado Abierto anuncia inmediatamente sus decisiones de política monetaria y ha abandonado la tradición de dejar que el mercado adivine sus decisiones.

³¹⁰ GOODFRIEND, M.: “Monetary Mystique: Secrecy in Central Banking”, *Journal of Monetary Economics*, 1986, pp. 63-92.

5.3.4 El Consejo Consultivo Federal o Federal Advisory Council.

El Consejo Consultivo Federal está caracterizado por funciones exclusivamente consultivas y donde están representados los 12 Bancos regionales, elegidos por las propias estructuras directivas de dichos bancos. Dentro de dicha función consultiva, la realiza ayudando, ofreciendo consejo partiendo de análisis técnicos sobre la coyuntura económica, planteando líneas de actuación sobre la política monetaria dirigidas hacia la Junta de Gobernadores. No podemos olvidar que aunque sea un órgano consultivo, tiene en su composición un carácter privado al estar representados todos los Bancos regionales, sin ninguna otra representación, por lo que con ausencia absoluta de equilibrio entre lo público y lo privado como existe en otros órganos, por lo que sus recomendaciones o consejos asumen la visión de los Bancos privados regionales con sus peculiaridades locales, aunque la necesidad de consenso y el eminente carácter de órgano de la Reserva Federal, aunque consultivo, le otorga también la necesaria exigencia de compatibilizar los legítimos intereses privados e incluso locales o territoriales, con los nacionales de Estados Unidos.

Es más su composición y su propia existencia es un reconocimiento al necesario equilibrio que debe existir entre el poder centralizado que responde más la Junta de Gobernadores y el regional que representa mejor este órgano, y que tanto caracteriza a la Reserva Federal.

Las reuniones se celebran en Washington, y se reúnen al menos cuatro veces al año, siendo designados sus miembros anualmente como hemos dicho por los doce Bancos regionales de la Reserva Federal.

5.4 *El funcionamiento de la Reserva Federal.*

Son dos las características claras que dibujan el funcionamiento operativo y estructural de la Reserva Federal, que además han sido planteadas indiciariamente a lo largo de este trabajo cuando hemos hablado de su origen y estructura: la independencia del Sistema frente al Congreso y frente al Gobierno de los Estados Unidos, o mejor dicho ante el Presidente de los Estados Unidos; y el pluralismo territorial y dualidad público-privado en su composición.

5.4.1 Independencia.

La independencia es una de las características claras de todo Banco Central o de todo sistema que pretenda dirigir la política monetaria de un país, existiendo distintas interpretaciones incluso de pensamiento, no solo sobre el origen o naturaleza del poder que ejerce un determinado órgano que decide sobre la política económica y monetaria, sino también sobre si está limitado dicho poder o no, así como si es necesario o no establecer controles procedentes del mismo poder político que los crea, incluso sobre la falta de conveniencia de crear una ausencia total de interferencia política que pueda llevar al fracaso de la propia política económica monetaria que se pretende dirigir. Algunos autores han destacado tres enfoques en las relaciones entre la Reserva Federal y los distintos poderes políticos y económicos: “autonomía burocrática/clientelar, control presidencial, y supervisión del Congreso”³¹¹ y “la Reserva Federal como poder político”³¹².

³¹¹ MULHEARN, CH., ROGERTS, B.E.: “The Federal Reserve and its institutional environment: a review”, *Edition Mayer, Cambridge*, 1990, p. 83.

En Estados Unidos y especialmente en el ámbito de los poderes del Congreso se tiene muy asumido que si éste asume la soberanía del pueblo norteamericano por delegación a través de las urnas, la transferencia de una parte de ese poder al Sistema Federal en concreto la de la dirección de la política monetaria, convierte a la Reserva Federal en un órgano del Congreso, ya que ha sido éste el que por ley la creó, y por lo tanto su poder está limitado y sobre todo controlado exhaustivamente por el propio Congreso.

En definitiva, la Reserva Federal se concibe como una “criatura del Congreso”, acuñada por el Senador Douglas dirigido al candidato Martín en una discusión sobre los límites de poder de la Reserva en 1956, que añadió “Mr. Martín, he hecho imprimir esta frase para usted: La junta de la Reserva Federal es una agencia del Congreso. Le voy a dar cinta adhesiva y le pediré que la cuelgue en su espejo, para que lo pueda ver cada mañana mientras se afeite, para que así lo recuerde”³¹³.

Estos controles del Congreso son sin duda en los Estados Unidos distintos y más potentes que los que hay en cualquier otro país respecto de su Banco Central. Sin embargo la lucha entre los que promueven una mayor transparencia en las decisiones de la Reserva Federal y los que consideran el peligro de la injerencia política como medio para cercenar la independencia incluso con grave peligro para la política económica, ha sido una constante desde la creación de la Reserva Federal.

³¹² PIERCE J.L.: “The Federal Reserve as a political power”, en *The Political Economy of the American Monetary Policy*, Cambridge University Press, 1990.

³¹³ Martín nomination Hearing, 1956, pp 23 y 24.

De hecho, pese a los importantes controles que le otorga las leyes al Congreso sobre la Reserva Federal, han sido muchas las distintas reformas legislativas, algunas fallidas y otras no, tendentes a mejorar la transparencia de la Reserva Federal y evitar la opacidad de la toma de sus decisiones. De hecho, la Junta de Gobernadores es una de las agencias que más veces es llamada ante el Congreso, así como la Reserva Federal es el Banco central del mundo al que más responsabilidad (“accountability”) le exige su legislador. Esta lucha de conceptos, a partir de 1994 se tendió mucho más hacia la necesaria apertura y transparencia de la Reserva Federal, protegiendo eso sí su independencia en la toma de sus decisiones,

Por su interés es importante reproducir la intervención realizada en 1993 por el entonces Presidente de la Reserva Federal Alan Greenspan, sobre una propuesta legislativa tendente a eliminar el cierto secretismo que se denunciaba por algunos congresistas sobre las decisiones de la Reserva Federal, planteando un cambio en el sistema de elección del propio Presidente de la Reserva Federal, y que refleja por un lado la tensión entre independencia y transparencia, y entre control político e independencia económica: “Con voluntad interventora, el Congreso ha iniciado diversas revisiones de la estructura del sistema de la Reserva Federal, pero con raras excepciones, siempre ha escogido dejar la estructura originaria y básica intacta...Yo entiendo la promulgación de este tipo de leyes como un gran error. Son normas que incrementan, en efecto, el nivel político en el proceso de toma de decisiones de la Reserva Federal, lo cual asalta las defensas que el mismo Congreso impuso en su momento para asegurar el grado apropiado de independencia del Banco central. Si debilitáis tales defensas, estoy convencido que la economía correrá un claro

riesgo. La Reserva Federal debe estar libre al establecer y avanzar en los objetivos económicos últimos de la nación”³¹⁴

Otro matiz importante en la determinación de dicha independencia tiene que ver con el papel del Gobierno de los Estados Unidos, o más bien con el Presidente de los Estados Unidos al ser un sistema claramente presidencial. El Presidente de los EEUU tiene importantes competencias en política económica, y más en concreto sobre la política fiscal, que sin duda alguna debe estar en consonancia y coordinación con la política monetaria que ejerce la Reserva Federal, por lo que las relaciones entre ambos poderes son muchas y determinantes.

Una vez más volvemos al eterno debate entre la necesaria independencia de un órgano como la Reserva Federal necesario para el buen éxito de la política económica que necesita estar ausente de presiones e interferencias políticas; y los necesarios límites a dicha independencia para que la misma se ejercida con transparencia.

Así las cosas el Presidente de los Estados Unidos tiene varios instrumentos de control sobre la Reserva Federal, pero también a la vez son instrumentos de contrapoder para evitar que dicho poder de control suponga jerarquía o dirección en la política monetaria al margen de la autoridad que la ejerce legítimamente como es la Reserva Federal. Por una parte, el poder de nombramiento de los siete miembros de la Junta de Gobernadores, y al mismo tiempo como contrapoder, el largo periodo de mandato y la imposibilidad de su cese salvo casos tasados y concretos como

³¹⁴ Artículos de The New York Times de 20 de octubre de 1993 o de “Greenspan warns against Ealing Feds Secrecy”; o del Financial Times de 14 de octubre de 1993, “Greenspan against cutting Fed autonomy”.

ya hemos visto en capítulos anteriores. Por otra parte, el Presidente si puede nombrar al Presidente y Vicepresidente de la Reserva Federal entre los miembros de la Junta de Gobernadores (Chairman y Vicechairman), y como contrapoder, que dicho nombramiento tiene un periodo muy limitado de vigencia tan solo cuatro años. Y por último, sin duda derivado de la naturaleza de su elección como sufragio universal directo, frente al de la Reserva Federal, tiene el Presidente la posibilidad, el poder político y la legitimidad de iniciar los cambios legislativos necesarios sobre la Reserva Federal.

Por último, es necesario señalar la necesaria cooperación, que no subordinación que existe entre la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro que juegan papeles y funciones completamente diferentes. El Departamento del Tesoro tiene competencias en relación con las relaciones monetarias internacionales, por lo que la Reserva no puede adoptar ninguna decisión relativa a la cooperación monetaria internacional o la política de intervención sin el consentimiento del Tesoro.

En resumen, la independencia de la Reserva Federal ha sido objeto de debate tanto doctrinal como político desde el inicio de su creación, al mismo nivel que lo son en el resto de bancos centrales, entre ellos el europeo, pero en el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos, se ha encontrado un equilibrio no pacífico, y que siempre está sujeto a ciertas tensiones entre ambos posicionamientos doctrinales, que consiste en afirmar que la independencia de la Reserva Federal, y lo mismo podríamos decir de cualquier banco central, es necesario para el éxito de la política monetaria del país, pero esa independencia no significa ausencia del necesario control democrático por parte del Gobierno y sobre todo del Congreso, titular de los poderes delegados de la soberanía popular que reside en el pueblo, y que ha sido otorgada a través de

las elecciones, incluida la política económica monetaria que solo por decisión legislativa de dicho Congreso se concede a una agencia para garantizar su eficaz ejercicio, lo que no significa que no esté sometido a este y otros controles democráticos.

El Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos es sin duda, de todos los Bancos Centrales independientes que haya en el mundo económico de países modernos y democráticos, es el más controlado de todos sobre todo por el poder legislativo

5.4.2 Carácter público-privado de la Reserva Federal y equilibrio entre pluralismo territorial y centralismo.

La estructura jurídica del Sistema de la Reserva Federal tiene un carácter piramidal, con una base de naturaleza privada como son los Bancos comerciales, un nivel intermedio con naturaleza jurídica pública y privada como son el FOMC y Reserve Banks, y un elemento superior de carácter eminentemente público el Board of Governors. Este carácter público y privado, es uno de sus elementos determinantes y característicos, que configura su independencia, así como su pluralismo, incluso de su eficacia.

Su estructura compuesta formada por entes públicos y privados es uno de sus principales factores de pluralismo. El Sistema de la Reserva Federal es sin duda de todos los Bancos centrales independientes el más controlado de todos ellos, en especial por el legislativo, lo que junto a su vertiente de organismo público-privado, descentralizado territorialmente y con una influencia notable del sector bancario privado, lo hacen tener una singularidad que lo hacen único en el panorama mundial de los Bancos centrales, que sin duda responde a su historia política, su sistema electoral y las avatares económicos vividos hasta la configuración de su actual sistema. “En definitiva, el modelo

pluralista de Banco central que hemos examinado tiene su centro de pivotación en el dinamismo y en la permanente y necesaria discusión sobre el sistema de organización administrativa”³¹⁵.

5.5 La supervisión bancaria en el Sistema Federal norteamericano.

Uno de los aspectos más característicos del ordenamiento bancario norteamericano lo constituye la diversidad de entes administrativos que tienen responsabilidades y potestades en el ámbito de la supervisión de las entidades de crédito. “Esta diversidad da lugar a la coexistencia de un múltiple sistema bancario, de base estatal o federal, en función de cuál sea la autoridad administrativa responsable del otorgamiento de la necesaria autorización o *charter* para la actuación en éste ámbito”³¹⁶

El sistema bancario norteamericano se denomina Dual Banking System, debido a su complejidad y dualidad, en la medida de que coexisten bancos estatales (state banks) y federales (nationalo banks) en función del origen de la agencia que otorgó la correspondiente autorización, y además cada uno de los Estados dispone de su propio ordenamiento y de su régimen de autorización, por lo que es un sistema dual y múltiple en el coexisten ordenamientos de ámbito Estatal y Federal.

Además existen diversas autoridades de ámbito federal con competencias en materia bancaria, muchas de ellas concurrentes: la Office of the Comptroller of the Currency (OCC), agencia federal

³¹⁵ DUNNE G.T.: “Reserve Bank Presidencies”, *The Banking Law Journal*, julio-agosto, 1995. p. 637.

³¹⁶ PAREJA I. LOZANO, C.: “Los poderes de supervisión bancaria en el sistema federal norteamericano”, ob. cit. 367

integrada en el Departamento del Tesoro, a quien corresponde el otorgamiento del charter de los national banks; la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), encargada de gestionar el régimen del seguro o garantía de depósito pero que tienen también funciones supervisoras y reguladoras; y la Federal Reserve que también tiene importantes competencias de supervisión.

En función del origen de la autorización administrativa obtenida para el inicio de la actividad bancaria y en función de su relación con las agencias federales reguladoras, las entidades de crédito se clasifican de la siguiente manera:

- “National Banks, o aquellas entidades que han obtenido su charter de la OCC, agencia en la que se centralizan la mayor parte de las funciones supervisoras, pese a la pertenencia de estos bancos tanto a la Federal Reserve.
- State member Banks, bancos estatales por haber obtenido el charter de la agencia competente propia del Estado en que se produce la actuación, y también le corresponde la supervisión, pero al mismo tiempo son miembros de la Reserva Federal, y están sometidos igualmente a su supervisión y regulación, en concurrencia y sobreposición con el estatal, y que necesariamente están adheridos al sistema de seguro de depósitos.
- State non members insured Banks, son objeto también de chartering y supervisión estatal y que a pesar de no pertenecer a la Reserva Federal, están también sometidos a supervisión y regulación de base federal por parte de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), como agencia encargada de la gestión del sistema de garantía de depósitos.

- Y por último el State non insured Banks, categoría muy residual al no disponer de garantía de depósitos y son solo objeto de “chartering” y supervisión estatal”.³¹⁷

Existen o han existido dos tipos de restricciones que han dominado la existencia de estas entidades de crédito, pero que se han ido suavizando cuando no eliminando con el paso de los años. Por un lado las limitaciones a la expansión geográfica de las entidades de crédito, no más allá del ámbito donde se crearon, generándose así una atomización de las entidades de crédito y de escaso tamaño, pero al mismo tiempo evitándose la concentración de entidades poderosas y amplias geográficamente que afectarían a la competencia. Y por otro, la limitación a las actividades estrictamente de negocio bancario, es decir aceptación de crédito y concesión de préstamos.

“Estamos por tanto ante un sistema de concurrencia de regulaciones y supervisiones, dándose dos niveles de regulación, uno primario que corresponde a la “chartering authority” o agente que otorgó la correspondiente autorización, y un nivel secundario exclusivamente federal y mucho más especializado, que se deriva de la pertenencia de las entidades de crédito bien a la Reserva Federal o a la FDIC”.³¹⁸

Esta concurrencia no impide la existencia de la prevalencia de las normas federales sobre el resto de las normas estatales, la llamada preemption, lo que evita que se produzca una duplicidad de ordenamientos, sino una división de funciones reguladoras en las

³¹⁷ SCOTT KENNETH E.: “The dual Banking System: A model of competition in Regulation”, *Stanford*, Vol. 32, N°. 1, 1977.

³¹⁸ SCOTT KENNETH, E.: “The Patchwork Quilt: State and Federal roles in bank regulation”, *Stanford Law Review*, Vol. 32, n°. 4, 1980.

que las funciones atribuidas a los Estados lo son en relación a aquellas materias que las agencias federales no consideran de trascendencia para el conjunto de intereses de la Unión, lo que más parece una delegación propia de diversas funciones entre distintos poderes reguladores.

A partir de 1994 se va a producir una importante transformación en cuanto a la prohibición de expansión de las entidades financieras más allá del ámbito territorial donde están creadas, al permitirse mediante la promulgación de la Riege-Neal Interstate Banking and Branching efficiency Act, que busca mejorar la eficiencia del sistema financiero mediante una cierta desregulación de la posibilidad de llevar a cabo actividades interestatales por parte de las entidades de crédito, introduciéndose nuevas modalidades de expansión territorial, permitiéndose por primera vez que las National Banks puedan realizar actividades en un contexto más amplio que el del propio Estado de origen.

Al mismo tiempo la legislación de la mayoría de los Estados ha ido permitiendo la adquisición de bancos del propio Estado por parte de compañías bancarias provenientes de otros Estados, creándose importantes incentivos para la creación de BHC, Bank Holding Companies, constituyéndose estas compañías como el modelo de organización bancario más importantes y predominante en EEUU asegurado por su propia regulación federal.

Así en relación con las actividades del BHC, se introdujeron limitaciones a las actividades que les eran permitidas, utilizando el concepto de vinculación incidental, de tal manera que las otras actividades que realice que no sean estrictamente bancarias, tienen sin embargo que estar íntimamente relacionadas con la actividad bancaria o bien con la gestión o control de los bancos en poder del

BCC. Pero igualmente se estableció la prohibición por parte de las BHC de adquirir o retener por propiedad directa o indirecta o el control de cualquier acción con derecho a voto de cualquier compañía que no sea un banco, limitándose sus actividades, pero al mismo tiempo asegurándose la inevitable concentración empresarial que se produciría en unas pocas manos, en un sector estratégico como el financiero, el cual resultaría especialmente grave que como consecuencia sufriera una crisis de liquidez que llevara al contagio al resto de actividades económicas distintas a la financiera por una indudable participación de las segundas en ellas.

5.6 Medidas adoptadas por la FED ante la crisis.

Distintas soluciones fueron ofrecidas por la Reserva Federal de EEUU, aunque no pretendo entrar en comparaciones desde un punto de vista económico en sus decisiones, lo cierto es que basta apuntar algunas de sus medidas para notar las diferencias en relación con el BCE. “Diferencias que no son menores, no tanto por su adopción, sino por su capacidad jurídica e institucional para adoptarlas, es decir, no se trata solo de adoptarlas, que ya de por sí es relevante, sino de poder adoptarlas conforme a la legislación, los objetivos y la naturaleza de la FED en comparación con el Banco Central Europeo”³¹⁹.

Pero antes de las soluciones, es importante concretar las causas, que son descritas magistralmente y de manera muy gráfica por el propio Presidente de la FED Ben Bernanke y que reproduzco por su importancia: “El sector público tenía sus propios puntos débiles, incluidas lagunas en la estructura reguladora. Entidades y

³¹⁹ MOESSNER, R. Y ALLEN, W.A.: “Las crisis bancarias y el sistema monetario internacional en la gran depresión y en la actualidad”, *Revista de Economía institucional*, Vol. 13, nº 25, 2011, pp 43-87.

mercados importantes no contaban con suficiente supervisión. Cuando había una supervisión adecuada, al menos legalmente, en ocasiones el trabajo de los supervisores y reguladores no era lo bastante bueno. Por ejemplo, no se prestaba suficiente atención a obligar a los bancos a controlar y gestionar mejor sus riesgos. Y por último, una laguna importante en la que nos hemos empezado a fijar desde la aparición de la crisis es que, al haber agencias individuales concentradas en diferentes partes del sistema, no se prestaba suficiente atención a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto”.³²⁰

Continúa Ben Bernanke Presidente de la Reserva Federal durante la crisis financiera, afirmando que “No se trató sólo del auge y la caída del precio de la vivienda, sino también de los productos y prácticas hipotecarias que acompañaron a dichos movimientos de precio y que fueron especialmente negativos y unos desencadenantes importantes de la crisis...Por ejemplo hipotecas con tipos de interés variable en las que durante un periodo sólo tienen que pagarse intereses; hipotecas de tipo variable, que permiten a los prestatarios variar el montante de las cuotas mensuales; amortizaciones largas, con períodos de pago superiores a treinta años; hipotecas de interés variable con amortización negativa, cuando los pagos iniciales ni siquiera cubren los intereses; incluso hipotecas sin documentación. Igualmente las corporaciones Fannie Mae y Freddie Mac, empresas privadas pero constituidas por el Congreso en apoyo de la industria

³²⁰ BERNANKE, B.: Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos entre 2006-2014: “*Mis años en la Reserva Federal: Un análisis de la Fed y las crisis financieras*”. Ediciones Deusto, traducido por Jorge Paredes, Barcelona, España, 2014. Título original “The Federal Reserve and the Financial Crisis”, publicado por Princeton University Press, Nueva Jersey, Estados Unidos 2013.

inmobiliaria, que no conceden hipotecas, pero actúan como intermediarias entre el originador de la hipoteca y el último tenedor de la misma, comprando las hipotecas y convirtiéndolas en títulos garantizados mediante hipoteca para vendérselo a los inversores, e igualmente compraban por cuenta propia gran cantidad de esos títulos, tanto propios como emitidos por el sector privado. Obtenían beneficios de la titularidad de esas hipotecas, pero, dado que éstas no estaban aseguradas o protegidas, Fannie y Freddie era vulnerables a las pérdidas y, sin capital adecuado, estaban en riesgo”. Como así sucedió, en septiembre de 2008 al estar en quiebra, lo que llevó a la rápida intervención de la FED y del Departamento del Tesoro, recibiendo éste último autorización del Congreso para garantizar todas las obligaciones de Fannie y Freddie, de tal modo que el Gobierno garantizó sus títulos protegiendo con ello a los inversores mundiales que habían depositado sus inversiones en estos títulos que se demostraron como económicamente débiles, pero protegidos por la FED y por el Departamento del Tesoro, garantizándolos y evitando la quiebra de estas corporaciones y con ello del sistema financiero hipotecario de los Estados Unidos”.³²¹

“La reforma de las reglas de supervisión y regulación fue señalada por los principales bancos centrales. Según Ben Bernanke, presidente del banco central americano, en el seminario de la FED en Jackson Hole, los reguladores generalmente se “enfocan en las condiciones financieras de instituciones aisladas”, mientras que sería preciso analizar sus interconexiones y considerar los “potenciales riesgos sistémicos y puntos de fragilidad”. Dada la interpretación internacional de activos y pasivos de los bancos e instituciones del “global shadow System”, los reguladores tendrían

³²¹ Ibidem

que realizar una unificación patrimonial, inclusive por encima de las fronteras nacionales, y por tanto de los organismos nacionales de regulación y supervisión, de manera de aplicar las mismas reglas a todas las instituciones financieras y ser capaces de evaluar el conjunto de riesgos presentes en el sistema”³²²

Aunque no todos están de acuerdo con las medidas adoptadas, e inciden en que la crisis y la inestabilidad no es sólo financiera, sino que tiene un carácter más amplio y estructural del propio sistema económico norteamericano: “El desorden inicial de las *subprime* finalmente resultó en un problema de insolvencia para millones de compradores de casas estadounidenses. El plan de estímulo fiscal fue hecho directamente para tratar con este problema de insolvencia. La crisis hipotecaria estadounidense no es sólo un problema del sector inmobiliario, afecta las columnas productivas americanas haciendo más profunda la recesión y expandiendo sus efectos alrededor del planeta. Consecuentemente, es necesario que se corrijan los principales problemas de la economía norteamericana y no sólo se tapen los enormes boquetes de las instituciones parabancarias. No es sorprendente que el sistema se inherentemente inestable. Tampoco es extraordinario que las crisis sean ya parte de nuestras vidas. Lo que sí llama la atención es que se presenten en la esfera de las finanzas y especialmente en el sector de la titulización, es decir, en el sector constituido por los fondos mutuales, las aseguradoras (hipotecarias, automovilísticas, de vida), en breve, por el crecimiento de los bancos no bancos. El sistema tiene serias dificultades, existe recesión y catástrofe financiera. Se antoja que las reformas

³²² FARHI, M. y MACEDO CINTRA, M.A.:”Crisis financiera internacional: contagio y respuestas regulatorias”, *Revista Nueva Sociedad* n° 224, noviembre/diciembre 2009.

propuestas por las autoridades americanas son limitadas, tardías y posponen la solución del mercado hipotecario. Hay que propiciar una generación de reformas financieras más robustas para el futuro”³²³

Goodhart decía que “la crisis fue claramente prevista por los directores y reguladores de la política monetaria, así como por los dirigentes de muchos grupos financieros porque la situación de expansión de precios en los mercados de activos, las expectativas alcistas y la euforia de los participantes por los rendimientos resultantes, era notoriamente insostenible, no obstante el problema se hizo mayor debido a que las autoridades monetarias carecían de instrumentos adecuados y de la regulación requerida que frenara su propagación”³²⁴. Incluso se ponía el acento en algunas publicaciones posteriores en la responsabilidad de las entidades financieras en sus políticas expansivas y especulativas.³²⁵ Con todo, fue Raghurman G. Raján en su trabajo de 2005³²⁶, el que anticipó lo que aconteció poco después.

Continuando con esta teoría se apunta a la extraordinaria obsesión por la estabilidad de los precios: “El énfasis en el objetivo de la estabilidad de precios, condujo a muchas instituciones de la

³²³ ARENAS ROSALES. R.: “Crisis financiera estadounidense: ¿al límite del abismo?”, *Espacios Públicos*, Vol. 12, n°. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, México 2009, p. 118.

³²⁴ GOODHART, C. A.E.: *The Regulatory Response to the Financial Crisis*, Edward Elgar Publishing Inc., Cheltenham, 2010.

³²⁵ HIGHWAYS OF COMERCE, CENTRAL BANKING OF THE U.S. PAYMENTS SYSTEM, Published by the Public Affairs Department of The Federal Bank of Kansas Cyty; Author Bill Medley, First Edition July 2014.

³²⁶ RAGHURAM G, R.: “Has financial development made the Wold Riskier?”, NBR, Working Paper, 2005, www.nber.org/papers/w11728., última consulta 09/08/2018.

banca central a relegar otros objetivo igualmente importante: la estabilidad de los mercados financieros...La evidencia más notable del elevado apalancamiento ocurrió con la situación de las hipotecas sub-prime, no sólo se otorgaron volúmenes considerables de créditos a prestatarios con elevadas probabilidades individuales de incumplimiento, sino que además los títulos hipotecarios se constituyeron a través de Vehículos Estructurados de Inversión (Structured Investment Vehicles SIVs) en nuevos instrumentos financieros formados con diferentes tramos de riesgo, los inversionistas fueron motivados a su adquisición por su elevada rentabilidad y su calificación como activos de bajo riesgo. El esquema funcionó mientras persistía la expectativa alcista de precios del sector inmobiliario porque suscitaba el cumplimiento de los deudores, no obstante, ante las caída del valor de las viviendas, se produjo el incumplimiento, la ejecución de las hipotecas, y la pérdida de valor generalizada en los instrumentos financieros respaldados por hipotecas”³²⁷

El caso de la FED fue paradigmático, y a mí modo de ver eficaz en la adopción de medidas para afrontar la crisis financiera, de credibilidad del sistema financiero en el año 2007, evitando así la transmisión de los pánicos financieros, que hubieran conllevado a la quiebra no solo de las entidades financieras en cuestión, sino al del propio sistema, y con ello agravando la propia crisis económica, que aunque con medidas decisivas como las del FED existió y tuvo también sus consecuencias negativas en la economía. No olvidemos que los bancos centrales no evitan las crisis, ayudan a que su gestión sea menos traumática, y en última instancia toman medidas

³²⁷ MEJIA GARCIA, L. y RODRIGUEZ NAVA, A.: “Estrategias de política monetaria en respuesta a la crisis global”, *Argumentos*, Vol. 26, nº. 71, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xoclimilco, Distrito Federal, México, enero/abril 2013, pp. 213-217.

para que la propia configuración económica de un país sea estable en lo económico y con las suficientes garantías para tratar de que no haya crisis económicas o financieras.

En diciembre de 2008 ya el Presidente de la Reserva Federal adoptó la decisión de poner sus tipos de interés de referencia entre el 0 y el 0,25%, combinado con la compra con dinero creado por él mismo de deuda pública, e incluso, bonos privados a los plazos que decida, incluso a largo o muy largo plazo, para influir así en los tipos de interés a esos plazos, eliminando así dos de las principales amenazas sobre la economía: suministra liquidez a las entidades financieras a las que haga esas compras, estimulando la concesión de futuros préstamos, y contribuye a crear una expectativa de tipos reducidos a largo plazo, ya que cuando se compra deuda pública o bonos privados se ayuda a que suba el precio, y, dada una rentabilidad nominal fija, a que baje su rentabilidad efectiva.

En resumen, la FED adoptó la decisión, porque podía, además, intervenir en la economía monetaria a través de estas y otras medida que acortaban la crisis y generaban confianza en la economía. Creó todo tipo de programas, servicios de liquidez y crédito especiales para conceder créditos a instituciones financieras y a cualquier otra entidad financiera bajo el “principio de Bagehot “el proporcionar liquidez a entidades con falta de financiación es la forma de mitigar el pánico”³²⁸, y en parecidos Willem Buiters and

³²⁸ WALTER BAGEHOT, periodista inglés, uno de los primeros editores de la famosa e influyente “The Economist”. Fue uno de los primeros economistas en tratar el concepto del ciclo de los negocios y en la teoría de los bancos centrales, “Lombard Street: A description of the money market”, 1873. Se adelantó a una de las lecciones de la Gran Depresión o la crisis del veintinueve fue que ante el pánico financiero los bancos centrales deben prestar dinero con prodigalidad con el fin de calmar la situación y estabilizar el sistema. Expresaba con claridad que durante un pánico bancario los

Anne Ibert otorgándole al banco central como prestadores de última instancia³²⁹.

Realmente la única institución que puede adoptar estas medidas es el Banco Central correspondiente, así la FED procedió a tomar la medida que se denomina de “relajación cuantitativa”, que consiste en que el Banco Central compre deuda pública o privada para dar liquidez al sistema, pero que en el BCE es difícil de adoptar por la ausencia de una política fiscal común entre los países de la zona euro.

Como ejemplo de intervención del FED en su función de prestamista de última instancia fue las acciones para evitar la caída de AIG, la compañía de seguros más importante del mundo, cuyo desplome podría tener un impacto en la economía mundial difícil de calcular, pero desde luego muy negativa. La FED le prestó 85.000 millones de dólares estableciendo como garantía sus propios activos, en una operación muy cuestionada, mientras que el Departamento del Tesoro prestó financiación adicional para la continuación de su actividad. Se produjo con ello una intervención directa, que llevó a que el Departamento del Tesoro sea el propietario mayoritario de las acciones de AIG, pero se evitó su caída, y bajo la teoría del prestamista de última instancia la actuación del FED está justificada, al tener incluso avalado su

bancos centrales debían conceder créditos a cualquiera que lo pidiera, y siempre que presentara ciertas garantías, concedérselo. Esta teoría todavía pervive hoy entre analistas económicos, políticos y autores sobre el papel de los bancos centrales ante las crisis financieras y económicas, 1826-1877.

³²⁹ BUITER, W. and SIBERT, A: “The central bank as the market-maker of last resort; from lender of last resort to market-maker of last resort”, 13 August 2007, London School of Economics, University of Amsterdam and CEPR; Birkbeck College and CEPR.

préstamo mediante el aval de los activos de AIG, ahora precisamente con mucho más valor que antes de la intervención.

Es evidente que la FED no quiso repetir sus errores cometidos durante la crisis de los años 30, la Gran Depresión, actuando de modo agresivo, innovador y contundente, frente a la actuación poco decidida de entonces, siendo los objetivos esenciales de su actual actuación el de estabilizar los mercados financieros, facilitar el crédito y evitar un proceso deflacionario que podría llevar a una nueva gran crisis, parecida a la Gran Depresión.

“La estrategia de la Reserva Federal, que constituye ya un episodio decisivo en la historia económica moderna y en la práctica de la política monetaria, contribuyendo a estabilizar los mercados financieros y a facilitar el crédito en el conjunto de la economía, reduciendo el nivel de riesgo sistémico, relajando las condiciones financieras, consiguiendo una cierta vuelta a la normalidad en el mercado monetario y mejorando la situación en los mercados de titulización de activos crediticios, que juegan un papel esencial en los mercados de crédito moderno...sus riesgos, son las posibles ineficiencias en la asignación del crédito, la eventual pérdida de independencia, el posible abandono de una política monetaria no discrecional, el incremento del riesgo moral o, sobre todo, los riesgos de generar una alta inflación, en virtud del histórico aumento del volumen de reservas que las políticas de credit easing han generado.”³³⁰

La FED actuó además de más rápido de manera más agresiva, comenzó recortando los tipos del 5% al 3% en pocos

³³⁰ PEREZ AJENJO, E. y SILOS RIBAS, M.: “Credit easing: La política monetaria de la Reserva Federal durante la crisis financiera”, *Boletín Económico de ICE* nº 2995, del 16 a 31 de agosto de 2010.

meses, sin embargo el BCE subió los tipos al 4,25% en el verano de 2008 para posteriormente ir bajando hasta cifras en torno al 1%. Mientras tanto el FED continuó con su política radical de bajada de tipos hasta rozar el 0%. La menor rapidez y agresividad de las decisiones del BCE tienen que ver con su propia naturaleza institucional y sus objetivos y principios fundacionales, así como la complejidad en la toma de las decisiones, que siempre se ha criticado a la extrema lentitud endémica de cualquier institución de la Unión Europea sea monetaria o no.

Como ya hemos dicho la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers puso al mundo financiero y económico en acción, cundiendo el pánico en los mercados, comenzando el BCE a ayudar a los bancos europeos con problemas, entre esas decisiones fue el cambio en los criterios de subastas con un amplio abanico de medidas y un incremento de la cantidad puesta a disposición de las entidades financieras. Lehman suspendió pagos el 15 de sept de 2008. Entre esa fecha y el 30 de septiembre, los mercados interbancarios no se prestaron dinero causando la mayor crisis de liquidez conocida. La FED comenzó entonces a prestar dinero para evitar un verdadero cataclismo mundial y dio mensajes claros y públicos de que iba a apoyar a la liquidez del sector financiero, inundando de liquidez los mercados cuando fuera preciso, basándose además en un principio de transparencia que sirvió como generador de confianza al figurar en sus estatutos la obligación de comunicar al mercado la adquisición de activos. Por el contrario, la cierta opacidad del BCE, la ausencia de información pública de acción ante la crisis financiera, o lo que es su falta de transparencia vía estatutaria y vía hechos, no ayudó a mejorar la confianza y no ayudó a dar un mensaje definitivo de apoyo a las entidades financieras europeas en apuros.

La Reserva Federal otorgó una clara prioridad a uno de sus objetivos frente al otro, primó el objetivo del crecimiento económico por encima del de la estabilidad de los precios. Con su Presidente Ben Bernanke se sumió ese compromiso de no subir los tipos de interés entre el 0 y el 0,25% desde diciembre de 2008, mientras que el paro estuviera por encima del 6,5%. Sin embargo en este año 2014 esa decisión según consta en las actas del FED de 29 y 30 de enero parece que va a decaer. Con el paro entorno al 6,6% con tendencia a la baja dentro de los límites fijados en diciembre de 2012 del 6,5%, (hay que recordar que el paro llegó a alcanzar el 10% en 2009) la nueva Presidenta de la FED, Janet Yellen, ya asume que los tipos de interés al 1% y el 2% son un riesgo de convertirse en deflacionista. Sin embargo el paro continúa por encima de la media histórica del último medio siglo del 6,1%, y además el descenso del desempleo en los últimos meses se debe también tanto en la creación de empleo como en la reducción de la población activa que en enero de 2014 cayó al 62,8% encontrándose en mínimos desde los años 70, con lo que el objetivo del paro aunque sustancialmente ha bajado no se ha solucionado de manera definitiva y estructural a juzgar por estos datos.

Hay que recordar que la FED con la actual crisis económica se enfrentó al enorme desafío de tener que desmontar el mayor experimento monetario visto en los últimos 100 años. Desde 2008, la FED aplicó tres programas distintos de expansión cuantitativa (QE1, QE2 y QE3) mediante los que se inyectó en el sistema más de 3 billones de dólares con la adquisición de deuda pública e hipotecaria, incrementando el balance de la Reserva Federal en casi cinco veces, hasta alcanzar los 4 billones de dólares. Ahora, por tanto, las decisiones serán las velocidades de retirada de estos estímulos y su completa finalización en el tiempo, pendiente

también de decidir que se hace con la deuda que se ha comprado, o venderla en el mercado lo que podría reflejarse en una crisis de renta fija, o esperar a los vencimientos lo que puede dar lugar a un proceso demasiado lento, por lo que el tiempo determinará si se opta por alguna otra solución intermedia.

En sector inmobiliario fue uno de los ejes de actuación del FED con sus medidas expansivas, lo que ha provocado que tanto los precios como la actividad compradora está nuevamente subiendo, lo que genera un efecto positivo de alcance en la economía norteamericana, sin que llegue a los efectos del boom inmobiliario que precisamente origen de la actual crisis, para evitar precisamente cometer los mismos errores.

No podemos olvidar que es el Comité Federal del Mercado Abierto el órgano que define la política monetaria, donde existe además una tradición de discusión y consenso que es necesario mantener, pero donde hay más partidarios de subir los tipos e ir reduciendo los estímulos financieros, que los más proclives a reducir los tipos o mantenerlos, lo que representa un importante reto para el futuro que tendrá que abordar el actual presidente de la FED. Con todo, la Reserva Federal decidió a mediados de marzo de 2018 elevar los tipos de interés en 0,25 puntos hasta el rango del 1,50%-1,75% tras considerar el buen ritmo de la economía y la buena evolución del empleo y de la inflación. Supone la primera subida desde la llegada de Jerome Powell.

Es evidente que se tenía miedo a un aumento de la inflación si descubrían sus cartas y se producía una masiva inyección de liquidez, pero lo cierto es que para el mercado es absolutamente necesario conocer cómo van a actuar sus Bancos Centrales de referencia, ya que la propia compra de activos que otros no quieren

supone una relajación de los mercados que de otra manera no se produciría.

Todo ello sin entrar ahora en profundidad sobre el cumplimiento de los objetivos de la FED fijados en sus estatutos que se centran solo en el control de la inflación, sino también en el del crecimiento económico y la generación de empleo, lo que dio lugar a que el Presidente de la FED adoptara planes ante la crisis, basados fundamentalmente en inyectar en la economía a través de los mercados miles de millones de euros desde 2008, siendo incluso el último de 2012 cuando ya se veía que la crisis se dejaba atrás, con la inyección de 85.000 millones de dólares mensuales a través de la compra de deuda pública americana y activos hipotecarios. Es cierto que la política monetaria no efectiva como sustitutiva de las medidas estructurales que necesitan las economías, pero la actuación de los Bancos Centrales puede ser clave para mejorar la confianza, generar liquidez al sistema y con ellos ayudar a la economía real con el complemento de las mejoras estructurales que sean necesarias en la economía de los países en concreto con dificultades.

6 PROPUESTAS DE REFORMA DEL BCE.

En base a los antecedentes históricos del BCE, la propia estructura institucional de la UE, los actuales marcos legales fijados en los Tratados y, por último, los cambios introducidos en torno a las funciones y los cometidos del BCE en relación con la crisis iniciada en 2007, realizo las siguientes aportaciones en términos de reforma del actual BCE.

Soy consciente de las dificultades en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea, la eterna lentitud en la adopción de las mismas, el movimiento antieuropeo que existe en ciertos países precisamente motivado por las duras consecuencias de la crisis económica, y también soy consciente de la extraordinaria complejidad del mecanismo de adopción de dichas decisiones, y en concreto, las serias dificultades de ponerse de acuerdo en cualquier avance dentro de la Unión Económica y Monetaria precisamente por las diferencias económicas tan evidentes que existen entre unos países y otros dentro de la propia zona euro, y las propias perspectivas de opinión pública tan dispares que existen en ellos y que sin duda condicionan el propio avance en las decisiones en el seno de la Unión Europea, como nos lo ha demostrado su historia reciente y pasada.

En todo caso, también soy consciente de que precisamente los últimos y grandes avances se han producido precisamente para dar respuesta a los grandes desafíos del momento económico, solventando las propias ineficiencias de una Unión Económica y Monetaria inacabada o de baja intensidad, que se ha demostrado fuerte en época de bonanza económica, pero que ha demostrado sus grandes debilidades ante los menores síntomas de dificultades, más si las mismas además de económica son también financieras.

En definitiva, se pretende con estas propuestas dar un paso decisivo hacia la Unión Económica y Monetaria, provocando los cambios en la estructura institucional y normativa necesarios, evitando con ello que nuevamente lleguemos tarde y adoptemos decisiones además de tardías ineficientes, a golpe de acontecimientos negativos que demuestran las propias ineficiencias del modelo creado en su momento, que por esencia debe seguir avanzando, no solo en términos monetarios, sino también en

términos del aumento de los controles democráticos, de las funciones del BCE en comparación con las medidas adoptadas por el resto de los bancos centrales del mundo moderno, en el sistema de elección y control de los órganos del BCE, y en el avance irreversible hacia la Unión Bancaria plena, y hacia una Unión Económica con una política fiscal y presupuestaria única dejando de un lado la mera coordinación que establecen los actuales Tratados que se ha demostrado claramente insuficiente y de escaso rigor en su cumplimiento.

6.1 Fundamentos de las propuestas de reforma del BCE.

Dar una respuesta oportuna a la grave crisis económica internacional desde 2007 ha sido uno de los grandes retos de los Bancos Centrales en todo el mundo, al tener que afrontar problemas desconocidos basados sobre todo en el suministro de la liquidez y la estabilidad de los mercados a través de los que se transmite la política monetaria.

La crisis ha servido para reactivar el debate sobre el papel de la política monetaria para conseguir, además del objetivo irrenunciable de la estabilidad de los precios, el de la estabilidad financiera. “De la experiencia vivida no resulta evidente que sea necesario ampliar los objetivos de la política monetaria para incluir el mantenimiento de la estabilidad de los precios de los activos financieros, dado el limitado papel que el manejo de los tipos de interés puede desempeñar en esta tarea. Si parece más fundamentada la necesidad de articular un nuevo ámbito de actuación de la política económica en torno al concepto de análisis macroprudencial con el objeto de identificar los riesgos para la estabilidad macrofinanciera y desarrollar la batería de instrumentos adecuada para prevenirlos o contrarrestarlos. Es una tarea en los

que los bancos centrales por su situación privilegiada en el engranaje de los mercados financieros han de participar en cooperación con otras autoridades reguladoras y supervisoras, pero sin la pérdida de autonomía en el manejo de la política monetaria”³³¹

Otras cosas son las divergencias en el uso de las herramientas no convencionales entre los distintos bancos centrales en función de su estructura y objetivos concretos. Esa diferencia refleja una percepción, una valoración diferenciada, de los riesgos que podían ser asumidos por los distintos bancos centrales. La estrategia del FED consistía en una mayor difuminación de los límites entre la política monetaria por un lado y las políticas fiscales y de estabilidad financiera por otro, lo que generaba indudables riesgos para la independencia de la autoridad monetaria que el BCE no asumió. Pero eso sí, la reacción de ambos bancos dejó claro la gran flexibilidad de las respuestas que tienen los bancos centrales en sus modelos actuales y su capacidad de invocación para adaptar sus decisiones a las coyunturas económicas del momento.

“Con el agravamiento de la crisis tras la quiebra de Lehman Brothers se hicieron necesarias acciones más contundentes que requirieron el recurso a medidas no convencionales de política monetaria a ambos lados del Atlántico, que respondieron a pautas más diferenciadas de acuerdo a sus respectivas características de sus sistemas financieros. El BCE pasó sus subastas de inyección de liquidez al sistema de tipo fijo sin restricción de cantidades y para

³³¹ AYUSO, J y MALO DE MOLINA, J. L.: “El papel de los bancos centrales durante la crisis financiera; lecciones para el futuro”, *Papeles de la Fundación*, nº 42, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2013.

eliminar las incertidumbres incrementó su duración hasta un plazo de un año. A la vez puso en marcha un programa de compra de bonos similares a las cédulas hipotecarias y más tarde introdujo el Programa de Activos de Mercado para asegurar la correcta transmisión de los impulsos de la política monetaria durante las graves perturbaciones de la crisis de la deuda soberana. El recurso a este programa supuso la adopción de la medida no convencional más alejada del marco operativo habitual del BCE, cuyo objetivo primordial era restaurar las condiciones necesarias para la transmisión de la política monetaria al conjunto del área. No se trataba de un instrumento para la expansión cuantitativa de la base monetaria. De hecho, los efectos de las adquisiciones realizadas en el marco de este programa sobre liquidez proporcionada por el BCE eran posteriormente esterilizados mediante la realización de operaciones de ajuste de drenaje de fondos, de manera que el volumen inyectado en términos netos no se viera afectado. En el caso del FED, la compra de activos, en cambio, adquirió una escala muy importante con las rondas sucesivas de relajación cuantitativa, porque obedecía a una concepción según la cual la compra de títulos públicos contribuía a profundizar la relajación de las condiciones monetarias y a facilitar su transmisión al coste de la financiación de la economía a lo largo de toda la curva de rendimientos, aunque ello supusiera una dilución de la demarcación de responsabilidades entre las distintas ramas de la política económica”³³².

La diferencia entre los distintos bancos centrales que existen en cualquier país desarrollado desde hace muchos años, son

³³² BCE: *The Monetary Policy of the ECB*. ECB. Third Edition, mayo 2011, y “El papel de los bancos centrales durante la crisis financier”, 2013, Banco de España.

los objetivos concretos que guían su constitución. Lo que es evidente que un Banco Central no es cualquier banco, sino que es un “banco de bancos”, y para los Estados Unidos una agencia gubernamental que ocupa un lugar destacado en el sistema monetario y financiero del país, contribuyendo con ello al desarrollo de sistemas financieros y monetarios modernos dentro de una política económica definida por los gobiernos respectivos.

Desde la propia teoría económica y jurídica existen distintos modelos de banco central que han sido descritos por la doctrina: “Los trabajos de Rogoff (1985), Walsh (1995) y Svensson (1997) han planteado tres mecanismos alternativos que hacen posible la delegación de la política monetaria en bancos centrales independientes: a) el enfoque legislativo (Rogoff, 1985), consiste en elegir un banquero central que pondere de forma adecuada los objetivos de inflación y producción, dotándolo de autonomía por ley; b) el enfoque contractual (Walsh, 1995), propone el diseño de un contrato que penalice al banquero central de forma proporcional a la inflación; c) y el enfoque de objetivos, que se basa en que el gobierno fije un objetivo de inflación que ha de servir de referencia a las autoridades monetarias. El estudio comparativo de estos tres planteamientos ha constituido una referencia obligada en el debate sobre las reformas de las instituciones monetarias llevadas a cabo recientemente en un gran número de países, entre las que se destaca la creación del Banco Central Europeo... En un mundo ideal en que todas las realizaciones de las perturbaciones pueden ser totalmente descritas *ex ante* y verificadas *ex post* sin que ello implique ningún coste, cualquiera de estos tres enfoques puede servir para diseñar instituciones monetarias que internalicen este tipo de externalidades de manera que se alcancen resultados eficientes. Sin embargo, en el mundo real, tal y como señala Lohmann (1992), es poco factible en

la práctica comprometerse a una regla que dependa de cuál sea en cada período la realización de las perturbaciones. Nuestro análisis muestra que este requisito sólo lo cumple la institución monetaria asociada al enfoque legislativo, lo que representa una gran ventaja comparativa en relación con los mecanismos propuestos por Walsh y Svensson. Por lo tanto, de las tres instituciones estudiadas en este artículo, el enfoque de Rogoff (1995) proporciona la tecnología de compromiso más creíble y transparente para solventar el conocido dilema del prisionero en el que se encuentran los países cuando intentan coordinar sus políticas monetarias. Finalmente podría argumentarse que incluso el enfoque legislativo no proporciona un acuerdo perfecto, ya que, cada gobierno tiene incentivos a cambiar unilateralmente a su banquero central, una vez establecido el acuerdo. No obstante, y tal como ha señalado Waller (1995), si bien es correcto afirmar que la tecnología de compromiso perfecta no existe (por ejemplo, la constitución americana no es un compromiso perfecto con la libertad ya que puede ser cambiada); sin embargo, en la práctica es posible crear instituciones que aumenten el coste de incumplir un compromiso. Es decir, cuanto mayor es este coste más creíble será el compromiso. Esta es la idea básica que subyace en toda la literatura que estudia la independencia de los bancos centrales”.³³³

Los objetivos esenciales de cualquier banco central son por un lado la estabilidad macroeconómica, fundamentalmente con el control de la inflación, e incluso el crecimiento estable de la economía como es el caso de la FED no del Banco Central que no incluye este objetivo en sus estatutos fundacionales, creando con

³³³ CAMPOY MIÑARRO, J. C. y NEGRETE MEDIÁVILLA, J. C.: “Diseño de Bancos Centrales en economías abiertas: las ventajas del enfoque legislativo”, *Economía Internacional: Nuevas aportaciones*, ICE n°. 814, marzo/abril, 2004

ello un marco de estabilidad macroeconómico que permita un crecimiento económico estable y duradero, sin grandes oscilaciones que pongan en peligro el propio objetivo del crecimiento.

Otras opiniones doctrinales afirman que: “Desde una perspectiva nekeynesiana, 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. El problema de la inconsistencia temporal afecta de forma determinante a la eficacia de la política monetaria. La solución que propone la literatura especializada es la cesión de las competencias de la política monetaria a un banco central independiente. La especialización de la herramienta en alcanzar el objetivo de inflación ha sido, de igual forma, muy común a partir de los años ochenta...Existe relación entre el problema de la inconsistencia temporal de las políticas económicas óptimas y la credibilidad de las autoridades monetarias, pues una política monetaria que sea temporalmente inconsistente no será creíble para los agentes económicos. El problema de la credibilidad se asocia a la existencia de información asimétrica, ya que si la información fuese perfecta este problema no existiría. Se considera que cuanto más independientes son los bancos centrales más creíbles son sus actuaciones contra la inflación, por lo que pueden reducir la inflación, con un coste social más bajo. El grado de credibilidad de la política monetaria será, en última instancia, el que determine las expectativas de los agentes sobre la evolución futura de la actividad y los precios. Por tanto, la transparencia y la consistencia de la política monetaria en el tiempo, contribuyen a mejorar la reputación de la autoridad monetaria, a fortalecer su credibilidad, sirviendo así

de ancla de las expectativas de inflación de los agentes económicos”³³⁴

Para conseguirlo se utiliza fundamentalmente la política de los tipos de interés, bajándolos en los momentos de dificultad económica para incentivar la economía mediante el consumo o la inversión de las empresas y particulares por ejemplo en la construcción, y subiéndolos cuando se sospecha que la economía al crecer mucho está disparando la inflación, poniendo con ello en peligro el propio crecimiento de la economía. Estos mecanismos de subida y bajada de los tipos de interés que los bancos centrales cobran a los bancos comerciales, se ha utilizado desde siempre por todos los bancos centrales del mundo con mucha efectividad para controlar la inflación, y conseguir crecimientos económicos estables y duraderos.

No todos los bancos centrales tienen la función muy destacada como es la de mantener la estabilidad financiera, ya que ésta suele ir acompañada de la función de supervisión bancaria.

Esta estabilidad financiera se consigue con un banco central fuerte, con capacidad de decisión enérgica y rápida, evitando los pánicos financieros que han sido una de las causas de quiebra del sistema financiero en otras épocas como en la Gran Depresión del 29 en Estados Unidos que provocaron la caída del sistema financiero, su confianza y una crisis económica de gravísimas consecuencias.

³³⁴ CASTAÑO M. S. y CARRASCO, I.: “Bancos Centrales, independencia, transparencia, credibilidad y el comportamiento de los agentes”, *Universidad de Castilla-La Mancha, Clm. Economía, n.º. 14*, 2009, pp. 205-232.

El medio que se utiliza fundamentalmente es la concesión de préstamos a corto plazo a las entidades financieras comerciales privadas para la consecución de liquidez que permita asegurar los depósitos bancarios y seguir concediendo créditos, evitando con ellos su quiebra y con ella la quiebra del propio sistema financiero de ese país y el eventual contagio al resto de países de su entorno o a nivel mundial al estar en todo, y más en lo económico, en un mundo globalizado.

Estos medios es lo que se denomina como el papel de los bancos centrales como “prestamistas de última instancia”, cuando se cancela o disminuye sustancialmente los créditos interbancarios, o gozan de un interés inasumible, provocando que las entidades financieras carezcan de liquidez para mantener su actividad crediticia, y con ella garantizar los depósitos existentes en el banco, los bancos centrales actúan prestando dinero a corto plazo directamente a las entidades financieras privadas para dotarlas de liquidez, generando confianza y contribuyendo a la estabilización del sistema financiera y por lo tanto de la económica del país donde actúa el banco central.

Esta posición como prestamista de última instancia, o como algunos dicen de “salvador de bancos privados” no deja de tener su contraparte crítica en los que opinan que genera un “problema de riesgo moral”, porque genera incentivos para que las instituciones financieras adopten estrategias poco prudentes, basándose en que los distintos bancos centrales de cada país les salvarán. Esta situación debilitaría la propia disciplina del mercado y generaría una nacionalización de las pérdidas del sector privado que por otra parte recaerá sobre el contribuyente con su propio dinero, restándolo de otras finalidades u objetivos públicos y más necesarios.

También se critica no solo la cuestión moral de la ayuda a la salvación de los bancos privados por sí misma, sino incluso por su alcance, ya que se desconoce siempre cuando se adoptan este tipo de medidas cual es la dimensión de la “infección financiera”, es decir, del “mal financiero”, en el caso de la crisis financiera de 2007, la dimensión de las hipotecas basura, y por lo tanto, lo que significa que el valor de los bienes colaterales ofrecidos como garantía no deja de ser poco fiable, absorbiendo los distintos bancos centrales en sus balances activos cuyo valor de mercado resultaría inexistente o muy bajo con respecto a sus valores originales del mercado en que fueron concedidos, muy distintos al del mercado en la época de la ayuda.

Esto lleva a que algunas teorías sostengan que el mercado financiero debería sostenerse solo, cumpliendo la más pura ortodoxia bancario-monetaria, y en consecuencia purgar los excesos y errores cometidos durante el largo período de expansión crediticia. Con ello, se dejaría que quebraran o se reestructuren las instituciones financieras cuyo comportamiento les ha llevado a incurrir en riesgos excesivos e insostenibles en época de crisis.

Alguna doctrina financiera apunta en esa dirección: “El estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos fue como un balde de agua fría sobre la economía mundial. Los mercados mundiales se volvieron volátiles y los flujos de capitales hicieron temblar a varias economías desarrolladas, desde países tan pequeños como Islandia hasta baluartes de la economía mundial como el Reino Unido. En Estados Unidos, el desempleo creció hasta rozar los dos dígitos (9,7% en marzo de 2010), una tasa inédita desde 1982. La demanda estadounidense no ha respondido positivamente a la política monetaria expansiva basada en tasas de interés cercanas a cero, en parte porque ellas habían permanecido

en bajos niveles durante los años de crecimiento. Reconociendo la trampa de liquidez, la Casa Blanca archivó la doctrina de moral hazard utilizada para argumentar el abandono de países emergentes que enfrentaban momentos de crisis y lanzó al rescate de instituciones financieras, compañías de seguros y empresas industriales. La difícil situación atravesada por la economía estadounidense erosionó la confianza en la sustentabilidad del déficit de cuenta corriente estadounidense y, por extensión, socavó la confianza en el dólar, tal como había previsto Triffin hace más de medio siglo. La economía más grande del mundo ha dejado de ser autosuficiente. Necesita aumentar sus ventas externas para complementar su alicaída demanda interna y recuperar el equilibrio en su cuenta corriente...”³³⁵

Esta última posición no ha sido planteada por ningún banco central en la actualidad, aunque existen distintos modelos para afrontar medidas concretas en contenido y en tiempo como estamos viendo ante la propia crisis financiera, pero ninguna de ellas la de dejar caer a las propias entidades financieras, ya que la experiencia de otras épocas especialmente la Gran Depresión de los años veinte del siglo pasado, donde esa teoría extremadamente ortodoxa en lo bancario, estuvo en la génesis de la gran crisis de esos años con las consecuencias ya conocidas, y el pánico generalizado con efecto contagio al resto de entidades financieras y al propio sistema financiero en su conjunto y a la propia económica nacional e internacional en concreto.

³³⁵ TRUCCO, P.: “¿Carga o privilegio? El dólar estadounidense y la puja por la reforma del sistema monetario internacional”, *Estudios Internacionales* 169, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2011, pp-7-33.

La Reserva Federal alimentó antes de esos años veinte del siglo pasado, primero una expansión de la oferta monetaria que condujo a una inflación de activos y después toleró una brutal contracción de esa variable que desencadenó el desplome del mecanismo de pagos de la economía norteamericana.

Por todo ello, la respuesta de todos los bancos centrales ante la crisis financiera ha estado muy alejada de ésta última teoría, obedeciendo a una clara lógica económica-financiera, interviniendo ante una clara amenaza de derrumbe del sistema de pagos, respondiendo con ello de manera razonable a la vista de la evidencia empírica y de la literatura económica disponible. “quizás si hubiese sido posible buscar alternativas en las cuales los bancos sólidos hubiesen credo un consorcio, o fórmulas similares, para sanear y consolidar a las entidades con dificultades. Por desgracia eso no ha sucedido, y no sabemos si el éxito habría acompañado los bienintencionados propósitos. Ahora ya es tarde para plantearse esa opción y lo único que se debe exigir al Banco de Inglaterra es que su intervención en el mercado sea prudente y, en todo caso, coyuntural. Esta no es la mejor alternativa, pero quizá es el mal menor”³³⁶

El propio Banco de Inglaterra en el año 2006-2007 adoptó y aprobó medidas contra la crisis financiera, en concreto aprobó un “esquema especial de liquidez” para conjurar el impacto sobre el sistema de pagos del Reino Unido de la crisis financiera, y así evitar que la restricción de liquidez y la fuerte corrección bajista del sector inmobiliario degeneren en posiciones masivas de insolvencia

³³⁶ Artículo “Virtudes y riesgos del mal menor: El Banco de Inglaterra ha acudido en socorro de las entidades financieras. Que dure poco, que sea coyuntural”, Mervyn King gobernador del Banco de Inglaterra, Actualidad económica, abril-mayo de 2006.

en las instituciones de crédito, intentando con ello cumplir una de las tareas tradicionales de todo banco central, impedir la creación de un escenario de pánico en el cual el mercado no discrimine entre entidades que afrontan problemas de liquidez y otras que si lo tienen, incluso de solvencia.

El Banco de Inglaterra con ello aplica la Ley Bagehot, suministrar sin límite el dinero que se demande por las instituciones financieras con tipos más altos como contrapartida, y con garantías sólidas para garantizar su devolución futura.

Los propios objetivos del BCE y su propia estructura jurídica e institucional limitan su capacidad de decisión: “El FED considera de su responsabilidad no sólo el controlar la inflación sino también estimular el crecimiento económico, objetivo que no aparece en el mandato del BCE, cuyo objetivo principal es controlar la inflación, tiene una estructura descentralizada donde los representantes de los bancos centrales de cada país tienen un gran poder, sus decisiones son secretas y no tienen que explicar sus decisiones ni a las autoridades europeas ni a los Gobiernos de la UE. El Federal Reserve Board, por el contrario, es un organismo altamente centralizado, sensible a la opinión del Congreso de los EEUU, al cual tiene que rendir cuentas, siendo sus actas públicas”³³⁷.

Algunos autores apunten a la propia estructura federal, la que motiva una distinta respuesta ante la crisis. “Si la Unión Europea tuviera un sistema federal como EEUU tendría más herramientas para solucionar los problemas económicos y

³³⁷ VICENÇ NAVARRO: “¿Por qué la UE tiene un menor crecimiento económico que EEUU?”, *Temas para el debate*, nº 125, 2005.

financieros que están afectando a algunos de los países miembros, como consecuencia de la crisis. Si el Banco Central Europeo funcionara como la Reserva Federal de los Estados Unidos habría podido intervenir en la crisis de algunos Bancos para evitar que sean los Estados los que tengan que asumir la deuda privada de los Bancos en crisis. Además, ante una situación de dificultad, como en el caso de Grecia e Irlanda, el Estado Federal transferiría fondos a dicho Estado evitando intervenciones del Fondo Monetario Internacional o de otro tipo de institución. El problema de la UE, y muy particularmente de la Eurozona, es no tener una estructura federal como la que tiene EEUU. El problema de la Eurozona no es que Grecia o Irlanda tengan una deuda pública muy acentuada, sino que no existe una estructura federal y un Gobierno central que permita resolver el problema. El problema de la Eurozona no es un problema financiero, sino político, no existen las estructuras federales que permitan resolver los problemas que se den en esta unidad monetaria”³³⁸

Sin llegar a tanto, ni obligar a crear una estructura de Estado similar a la de EEUU como argumento para superar una crisis económica, es evidente que la FED tiene más y mejores instrumentos, como se ha demostrado para solucionar las crisis económicas como la que estamos viviendo desde 2007, como también veremos cuando realice las propuestas o conclusiones correspondientes. Pero lo cierto también es que la UE no es un Estado Federal y no parece que vaya en ese camino, ni siquiera es un Estado; es una organización internacional compleja y diferente al resto donde hay una importante cesión de soberanía como en relación con la política económica; por eso, no se puede trasladar el

³³⁸ VICENÇ NAVARRO: “Si la Unión Europea tuviera un sistema federal como EEUU”, *Temas para el debate*, nº 197, 2011.

modelo del Sistema Federal Bancario de EEUU automáticamente a la UE.

“En cuanto a los objetivos, la FED siempre fue un organismo atento fundamentalmente a evitar presiones inflacionistas en la economía. Al respecto, ha utilizado con frecuencia las alzas en su tasa de interés para evitar señales a los bancos, lo cual llevase a éstos a limitar, en última instancia, sus posibilidades de conceder créditos. De esa manera, se pretendía actuar monetariamente sobre la inflación por la vía de la demanda.... Ahora bien, ante un panorama claramente recesivo, la FED optó por tratar de incentivar el crédito y la demanda mediante una tasa de interés casi nula y con el apoyo a los planes de rescate financiero de grandes bancos y empresas comprometidas. Por cierto, cabe destacar que la FED, empujada por la crítica situación, ha pasado a adoptar el papel, poco común para ella, de reactivador de la economía estadounidense, y ha dejado de asumir el clásico rol antiinflacionario”.³³⁹

Es evidente además que la política monetaria interactúa con la política económica en general, y en particular, con la política fiscal; mientras que la primera pasa a manos del BCE, la segunda se queda en manos de los Gobiernos de los países que forman parte de la UE, lo que provoca evidentes tensiones y la son también evidentes la necesidad de que una y otra actúen coordinadamente. Basta decir que de nada serviría una política monetaria restrictiva si la fiscal fuese expansiva. Ni los Estados ni el Consejo ni el BCE pueden maximizar sus competencias hasta el extremo de

³³⁹ LICHTENSZTEJN TESZLER, S.: “Efectos observados y efectos inesperados de la crisis global”, *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, nº. 70, enero/junio, 2011, pp. 39-50.

desconocer la autonomía, las competencias y los intereses de los otros, lo que algunos autores han denominado “federalismo horizontal de los Estados”³⁴⁰. “La independencia del BCE, y en general de la banca central, produce una suerte de federalismo 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. Esta federalización horizontal rompería los principios y esquemas tradicionales de ordenación-organización del poder ejecutivo y en general del Estado”³⁴¹. “Se podría decir que estaríamos asistiendo a una fragmentación del poder del Estado; la quiebra del principio de jerarquía es la manifestación más elocuente”³⁴²

“La FED actuó más rápida y progresivamente que el BCE, aunque más tarde que los estadounidenses, los europeos se han tenido que emplear también a fondo”³⁴³. Esta es una descripción y para otros una crítica de la realidad de la actuación del FED y del BCE en la crisis. Esta rapidez del FED de actuación ante la crisis Charles Wypolz, profesor del Graduate Institute of International Studies, piensa que el principal motivo fue “la cercanía”, “al explotar la crisis en territorio estadounidense, con las tristemente conocidas hipotecas subprime, la FED actuó desde el primer

³⁴⁰ BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: “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, 1995 pp. 293-295.

³⁴¹ ALONSO GARCIA, R.: “Derecho Comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea”, CEURA, Madrid, 1994.

³⁴² PAREJO ALFONSO, L.: “Crisis y renovación en el Derecho Público”, CEC, Madrid, 1991.

³⁴³ Artículo de Rubén Nicolás, en *Actualidad Económica*, Febrero 2010, “Duelo en las altas cumbres monetarias”.

momento, en la zona euro no existían este tipo de productos de ahí el lógico retraso del BCE”.

6.2 La reforma del BCE:

6.2.1 Cambios en la arquitectura institucional de la Unión Europea:

El modelo de la Unión Económica y Monetaria que se gestó en Maastricht es evidente que ha funcionado cuando las circunstancias económicas han sido favorables, pero también es evidente que la crisis ha sacado a la luz algunas de sus importantes debilidades, que en algunos casos ya se vieron como amenazas con mucha anticipación, cuya ausencia de subsanación ha provocado que la respuesta de la UE, y especialmente de la Eurozona, a las turbulencias de la crisis hayan sido más tardías y más débiles que el resto de las zonas económicas también afectadas por la crisis, y en concreto del FEB o del Banco de Inglaterra.

Hay tres elementos que configuran a mi juicio la necesidad de un cambio de modelo institucional en las instituciones europeas, especialmente vinculadas con la Unión Económica y Monetaria, y en concreto del BCE: La implantación de una política monetaria por parte del BCE para países de la zona euro con características económicas no solo distintas sino en algunos casos contrapuestas; el incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por importantes países como Alemania y Francia, generando una especie de “amnistía a la carta” en función de la importancia del país incumplidor, provocando además una relajación de las normas aplicables al caso, que restó credibilidad al contenido y objetivo de dicho Pacto; la profunda debilidad de la llamada coordinación de las políticas económicas de los países de la zona euro, que estaba construida solo con la propia base de las intencionalidades o

voluntades políticas del gobierno del país concreto de que se trate; y por último, la ausencia de una verdadera y única supervisión bancaria de la zona euro, haciendo además descansar en los países la respuesta a las consecuencias de las quiebras bancarias, existiendo además una evidente transmisión entre riesgo bancario y riesgo país.

Todo ello, sumado con otras concausas, hace necesario avanzar decididamente en la reforma de la estructura institucional de la Unión Europea, especialmente de aquellas instituciones como el BCE que tienen la competencia directa en la política monetaria de los países de la zona euro, por cuanto se ha demostrado que la respuesta del BCE a la crisis no solo ha sido más activa o débil que la Reserva Federal de los Estados Unidos o que el Banco de Inglaterra, sino que los medios de los que disponía el BCE para ello, es decir, su estructura institucional, sus objetivos estatutarios, su sistema de decisión etc. han contribuido a limitar sus respuestas.

Esta reforma del BCE debe pasar por ampliar sus objetivos hacia el crecimiento económico y el empleo; modificaciones del sistema de control de sus decisiones por parte del resto de instituciones de la UE, especialmente del Parlamento, sin que con ello se menoscabe su independencia; hacia una BCE con una estructura descentralizada en cada uno de los países, eliminando el modelo de bancos centrales nacionales actuales, transformándolos en apéndices del propio BCE; mejora de los sistemas de elección del Presidente, y de los miembros del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo del BCE; culminar con éxito y sin reservas, la Unión Bancaria incluyendo la totalidad de los bancos bajo supervisión del BCE y culminándolo con la creación de un verdadero Mecanismo de Garantía de Depósitos en la UE; convertir también al BCE en prestamista de última instancia siguiendo el

modelo de la FED; y por último, cambios en el gobierno económico de la zona euro, pasando de un modelo de coordinación fundamentalmente dual a través del Eurogrupo y del Comisario de Economía, hacia un modelo integrado en lo fiscal y presupuestario, ante los evidentes fracasos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acaecidos en su reciente historia.

6.2.2 El BCE como único banco central de la zona euro.

Es cierto, que la asunción de nuevas funciones derivadas de las consecuencias de la crisis, como son las de supervisión financiera han dirigido al BCE hacia esa tendencia, pero no es menos cierto, que se sigue conviviendo con un modelo doble, aunque menos doble que el existente antes de la crisis, por el cual junto al BCE de la zona euro con funciones ahora reforzadas, siguen conviviendo 19 Bancos Centrales Nacionales de la zona euro, con funciones disminuidas, aunque en algunos casos y sobre entidades de crédito concretas y menores por el tamaño, siguen manteniendo importantes funciones de supervisión sobre ellas.

En este sentido, la propuesta consistiría en que los bancos centrales nacionales deberían ser administraciones bancarias descentralizadas del BCE en cada uno de los 19 países, sin personalidad jurídica propia independiente del BCE, formando parte del BCE, como una parte esencial de él, como lo son los Bancos Regionales de los *Länder* en Alemania.

Se trataría de convertirlas en unidades del BCE descentralizadas a imagen y semejanza de los *Länder* en relación con el Bundesbank alemán, es decir, con una estructura federal y descentralizada.

Sería por tanto un cambio quizás “radical” de modelo, que chocaría probablemente con las ambiciones nacionales de algunos países especialmente los del norte, y en concreto Alemania, donde ven a su banco central el Bundesbank como una garantía de la política monetaria, y un contrapoder que frene las pretensiones de otros países y al mismo tiempo un contrapeso en la propia toma de decisiones del BCE cuyo consejero está formado precisamente por los presidentes de los BCN.

Pasaría el BCE de ser un banco central supranacional a convertirse en el BCE de la zona euro, en el vértice de un sistema descentralizado donde solo tendría la condición de banco central el BCE.

No se trataría de eliminar o hacer desaparecer los bancos centrales nacionales, su estructura y actuales funciones, sino transformarlos en órganos descentralizados del BCE, y por lo tanto en órganos de una institución europea como es el BCE, dependientes de ésta y no de los Gobiernos de los Estados miembros. Dejarían de ser por tanto bancos nacionales, y por lo tanto, formando parte de la estructura nacional de cada uno de los Estados, a ser órganos dependientes del BCE como institución europea.

Si el BCE tiene competencias en política monetaria, con una evidente cesión de soberanía por parte de los Estados de la zona euro, quizás la cesión más relevante de todas las realizadas hasta el momento en política económica dentro de la UE; si además el BCE ya está asumiendo las funciones de supervisión bancario único dentro de la zona euro, dentro del modelo de Unión Bancaria hacia el que vamos encaminados; no parece lógico mantener el actual modelo de organización basado en un Banco Central y 19 Bancos

Centrales Nacionales los cuales han perdido las mayoría de sus funciones tanto monetarias como de supervisión, por lo que parece lo más conveniente avanzar y dar un paso más en el proceso de Unión Monetaria y de Unión Bancaria, transformando el BCE en el único Banco Central de la zona euro, y los 19 Bancos Centrales en órganos descentralizados del BCE y dependientes funcional y orgánicamente de éste

Los bancos centrales nacionales con la entrada en vigor del Mecanismo Único de Supervisión a partir del 4 de noviembre de 2014, con funciones de supervisión asumidas por el BCE en las 130 entidades financieras de mayor tamaño de la zona euro, han perdido prácticamente su razón de ser. Su función en la actualidad es puramente residual, ya que la capacidad de decidir en último extremo sobre la viabilidad o no de las grandes entidades financieras ha pasado al BCE a través del Consejo de Supervisión del MUS, limitándose la supervisión a las entidades financieras de menor tamaño y al apoyo técnico al Consejo de Supervisión del MUS donde están representante de cada banco central nacional y seis miembros nombrados por el BCE.

Sus escasas funciones, que además exigirán las consabidas tareas de coordinación y cooperación entre los bancos centrales nacionales y el BCE a través de los órganos del MUS, al compartir funciones de supervisión aunque entidades financieras distintas, desde luego a mi juicio no justifica su existencia, más bien todo lo contrario, esas escasas funciones resultarían más operativas si existiese un único Banco Central en la zona euro, con órganos descentralizados del mismo en cada país, pasando de un sistema de cooperación y colaboración que ya conocemos los resultados que tiene en términos económicos en el seno de la UE, a un sistema integrado, donde son los mismos órganos del BCE los encargados

de supervisar y decidir sobre todas las entidades financieras de la zona euro, sin perder la proximidad del conocimiento y la experiencia que representan los bancos centrales nacionales, pero transformándolos en órganos descentralizados de éste, ganando con ello en operatividad y eficacia, así como mandando un mensaje claro a los mercados y a la opinión pública mundial sobre el avance inquebrantable en la Unión Monetaria en la zona euro.

Con este modelo no se pretende trasladar un modelo semejante al de la FED, entre otras cosas porque la UE no es un Estado Federal, ni siquiera es un Estado, es una organización internacional peculiar construida bajo la cesión parcial de soberanía que ha dado lugar a un proceso lento pero avanzado de Unión Económica y Monetaria, aunque claramente incompleta. Si la UE tuviera un modelo o sistema federal en lo político y en lo económico, probablemente a la respuesta a la crisis hubiera sido otra. De lo que se trata es de buscar los avances necesarios en el proceso de construcción de una Unión Monetaria que garantice el crecimiento económico y la estabilidad financiera a medio y largo plazo, con nuestro propio modelo, pero tratando de adaptar algunos de los éxitos de los modelos de bancos centrales como la FED a las particularidades de la zona euro, siendo una de ellas su actual sistema organizativo de reparto de funciones entre los bancos centrales de la zona euro y el BCE claramente mejorable como hemos visto, o ampliando las funciones y objetivos del BCE o los mecanismos de transparencia y control democrático de sus órganos sin afectar al principio esencia de su independencia sino más bien compatibilizándolo y con ello potenciándolo, como luego veremos en el resto de conclusiones.

Pasaríamos de un modelo descentralizado que ya se apunta caduco con la asunción de las funciones de supervisión por el BCE

a través del MUS, a un modelo centralizado, donde disminuiría o desaparecería el poder de los bancos centrales nacionales en favor de las decisiones centrales del BCE, con normas comunes para todos, pero garantizando su independencia en la toma de decisiones del poder político, sin que los controles democráticos y de transparencia que se deben implementar puedan afectarle, sino todo lo contrario, mejorarlos.

El cambio de estructura organizativa del BCE, como el único Banco Central de la zona euro, exigirá una nueva formulación de la composición del consejo general del BCE, y un aumento de los controles democráticos por parte de las instituciones europeas, y fundamentalmente del Parlamento y del Consejo como ahora veremos, para garantizar así también la transparencia en la toma de las decisiones de los órganos del BCE.

Con esta estructura se eliminaría la duda permanente que desde el punto de vista jurídico, y por tanto con discusión doctrinal, existe sobre si en la actualidad los representantes de los bancos centrales en el Consejo de Gobierno del BCE, representan a sus Bancos Centrales Nacionales o a la institución del BCE, lo cual aunque pudiera parecer una discusión excesivamente teórica, si tiene incidencia en la práctica, por cuanto al tomar decisiones la consideración en un sentido o en otro tiene una importante trascendencia.

En el sistema que propongo, el BCE sería un “institución descentralizada” en su totalidad, donde los miembros del Consejo de Gobierno sería representantes como es lógico del BCE, no de los bancos centrales nacionales que ya no existirían, y por lo tanto sus decisiones, lo serían en base a dicha representación.

Avanzando en la cuestión, habría que proponer un nuevo sistema de elección de los miembros del Consejo de Gobierno, que podría ser un sistema muy parecido al del Comité ejecutivo actual entre personas de reconocido prestigio en asuntos monetarios y bancarios, uno por cada uno de los países de la zona euro, previos los informes y consultas de la Comisión y del Parlamento Europeo.

El SEBC que realmente es la misma estructura del BCE, pero para la coordinación de la política monetaria con el resto de países de la UE pero que no han adoptado como moneda el euro, podría mantenerse a los efectos de coordinación como ahora existe, sin excesiva importancia en la práctica como ahora tiene.

6.2.3 Ampliación de los objetivos del BCE.

Una de las consecuencias de todo este trabajo y que se repite machaconamente cada vez que analizan la estructura y objetivos del BCE, y lo relacionamos con su capacidad de actuar por ejemplo frente a la crisis económica, es que se hace imprescindible avanzar en la ampliación de los objetivos actuales fijados por el BCE, asumiendo como propio el del crecimiento económico y el del empleo.

Sin renunciar al objetivo esencial de la estabilidad de los precios y control de la inflación, resulta evidente que la experiencia de la crisis iniciada en 2007 ha demostrado que se necesita la ampliación de dichos objetivos, hacia el crecimiento económico y el empleo, siguiendo el modelo de la FED.

Es evidente que, para lograr este objetivo, que exigiría una reforma en profundidad de los Tratados, es necesario avanzar hacia

una política económica y fiscal única, no una simple coordinación como hasta ahora, avanzando por tanto hacia un modelo de integración económica completa.

Una de las lecciones de la crisis probablemente sea que las rigideces de los objetivos del BCE y las dificultades en la toma de decisiones dentro de sus órganos, no han ayudado en la tarea de combatir la crisis eficazmente utilizando los mecanismos y medidas de política monetaria. Los bancos centrales tienen que demostrar que pueden poseer tanta flexibilidad y capacidad de innovación como los propios mercados. Es la única vía para que un banco central pueda pretender equilibrar la necesidad de lograr sus objetivos de política monetaria como es la estabilidad de precios, con el deseo de permitir que el mercado, evolucione de forma libre y eficiente.

La rigidez de los objetivos y estructura del BCE dificulta la consecución de sus propios objetivos, o mejor dicho, los logra pero a costa de poner en cierto riesgo el del crecimiento económico y el empleo, lo que puede ocasionar poner en riesgo por exceso o defecto el objetivo esencial de la estabilidad de los precios. Mientras que por el contrario, la estructura descentralizada del FED, pero sobre todos sus más amplios objetivos ayudan en la estabilidad de la política monetaria.

Solo la estabilidad de precios no garantiza la estabilidad monetaria. De hecho, el BCE tuvo que tomar medidas no convencionales, destinadas a complementar las decisiones estándar relativas a los tipos de interés como mecanismo típico de política monetaria, pero no a sustituirla.

Las medidas, tanto convencionales como no convencionales, adoptadas por el BCE han sido eficaces para dar estabilidad y solidez al sistema financiero y de la economía, sin embargo, las perspectivas a largo plazo de un crecimiento sostenible y de un sistema financiera estable en la zona euro, hacían necesario implementar de reformas en la estructura institucional de la UEM³⁴⁴, como presentó el Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompy en el Consejo de 28 y 29 de junio de 2012 "un marco financiero integrado; un marco integrado de política económica; el refuerzo de la legitimidad y responsabilidad democráticas".

Hay que recordar el debate en torno a la compra de bonos soberanos por parte del BCE ante el problema derivado por la crisis de la deuda soberana tanto en España como en Italia, la oposición de los países del norte, especialmente de Alemania, alertando que dicha medida no formaba parte de las competencias del BCE, y alertando que los problemas de liquidez se podrían transformar en problemas de solvencia del propio BCE, pero bastaron las palabras del Presidente del BCE Mario Draghi que tomaría las medidas necesarias para solucionar este problema, para rebajar la presión sobre la deuda soberana de dichos países.

El BCE debería proceder a cambiar sus Estatutos incluyendo junto con el objetivo de la estabilidad de los precios, los objetivos del crecimiento económico y del empleo, a modo y manera de los objetivos de la FED, lo que traería como consecuencia una política monetaria más flexible y, sobre todo, con mayor capacidad de actuación cuando el ciclo económico esté en clave de depresión.

³⁴⁴ GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel, "La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis", *Revista de economía mundial*, 30, 2012, 83-102.

6.2.4 Hacia una “política fiscal común en la UE”.

Paralelo a cualquier reforma de las estructuras institucionales y de las funciones del BCE, debe ir acompañado en un avance claro en el proceso de creación de la Unión Económica y Monetaria, o lo que es lo mismo, debe de ir paralelo o unido a la creación en el seno de la zona euro de una política fiscal común.

El error ha estado y está en considerar que con la política monetaria sola, y vinculada exclusivamente con la estabilidad de los precios, se iba a atajar cualquier dificultad económica.

La crisis iniciada en 2007 ha puesto de manifiesto por un lado las debilidades de supervisión bancaria en la zona euro que se pretende conseguir con los avances hacía una supervisión única por parte del BCE, y por otro la diversidad de la Eurozona con países que accedieron al euro con estructuras económicas muy diferentes y con políticas fiscales y presupuestarias poco coherentes, y por lo tanto con un proceso de construcción en lo económico y monetario en el seno de la UE claramente incompleto. Tenemos un mercado común y una moneda común, pero sin políticas fiscales comunes.

Si a eso le sumamos un banco central sin todos los instrumentos necesarios para luchar contra la crisis, y con unos objetivos muy estrictos vinculados en exclusiva con la estabilidad de precios, nos da una radiografía precisa de la situación actual, y también de los necesarios cambios que se pueden plantear en el futuro.

Estamos ante lo que se ha denominado como una "europa incompleta", que ha tenido evidentes consecuencias en la respuesta ante la crisis. Y como diría J.L. Díez: "La eurozona no deja de ser un matrimonio múltiple entre diversos países, pero con separación

de bienes", ³⁴⁵ descripción que pone de manifiesto las carencias en el proceso de construcción europea hacia una verdadera Unión Económica y Monetaria, y la necesidad por tanto de introducir modificaciones y cambios, que nos permita avanzar continuando con el símil, hacia un matrimonio entre varios países, pero en régimen de gananciales.

La estabilidad económica de la zona euro se ha demostrado que no es solo posible con la política monetaria; la ausencia de una política económica única, tan solo coordinada como se establecen en los tratados, ha demostrado que ha generado choques entre lo económico y lo monetario, y entre gobiernos de distintos países de crecimiento y estructuras económicas distintas entre sí.

En estos momentos se hace necesario de forma inevitable si se pretende seguir avanzando en un proceso de construcción europea sólido y que garantice una estabilidad económica en la zona euro de cara al futuro, una nueva transferencia de soberanía a las instituciones europeas para compensar los desequilibrios estructurales en la zona euro, o bien hacia una coordinación reforzada de las políticas económicas de los Estados miembros, o bien hacia una unión fiscal y presupuestaria real.

La política fiscal no es otra cosa que la cantidad y el modo en que los gobiernos recaudan y gastan, es decir, de que modo administran sus presupuestos, y en la actualidad dichas políticas son responsabilidad de los Estados, aunque los veintisiete deben coordinar sus políticas fiscales de acuerdo con las directrices marcadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y por el

³⁴⁵ DÍEZ CANGAS, J.C., *Hay vida después de la crisis*, Plaza y Janes, Barcelona 2013.

Tratado que limitan el gasto y el endeudamiento de los gobiernos. La simple coordinación de la economía, de la política fiscal y presupuestaria que establecen los Tratados se ha demostrado insuficiente, así como escasamente exigente como se ha demostrado en los casos de incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El compromiso de los gobiernos para mantener las finanzas públicas saneadas, y los mecanismos de respuesta por su incumplimiento, parecían suficientes ante la ausencia de instituciones federales de tipo financiero y presupuestario, y unido a una política monetaria común orientada a la estabilidad de precios, se pensaba suficiente para garantizar un alto nivel de crecimiento económico y altos niveles de empleo, y las cosas funcionaron mientras la economía creció, pero ante las dificultades, y especialmente con la crisis financiera a partir de 2007, se ha demostrado que todas esas reflexiones y argumentos han sido superadas por la realidad actual.

El planteamiento por tanto que realizo en este Tratado consiste en que no existen alternativas a "más Europa", que la simple coordinación económica no ha servido ni ha sido suficiente, y que incluso los países de economías más potentes con Alemania a la cabeza nunca aceptará la asunción entre todos los países la responsabilidad de la deuda pública común, emitiendo bonos europeos, mientras no exista una rápida y profunda armonización fiscal en los impuestos, en los límites de gasto y el déficit público final, lo que implicaría una reforma de los Tratados, que sin duda no es rápida al llevar aparejado una nueva transferencia de soberanía y por lo tanto la ratificación por cada uno de los Estados, con los consiguientes riesgos de negativa como ya sucedió, pero dichos riesgos no son ni pueden ser impedimento para avanzar en

dicho proceso, dejando atrás un modelo ambicioso basado en una política monetaria centralizada y única con políticas económicas descentralizada pero coordinada, que a la vista de todo lo que ha sucedido en especial como consecuencia de la crisis se ha demostrado insuficiente y lleno de ineficiencias.

La crisis actual ha demostrado la tremenda interacción, por no decir interconexión, entre política monetaria en manos del BCE, política fiscal en manos de los gobiernos nacionales y la estabilidad financiera, generándose un peligroso triángulo de potenciales peligros económicos, donde solo la solución a uno de ellos se ha demostrado que no es suficiente. Hay que liberar a la política monetaria de tener que dar respuestas a elementos negativos derivados de otras áreas de la política económica.

El avance hacia la Unión Bancaria con una supervisión bancaria única en manos del BCE es un paso en la buena dirección, pero se han demostrado evidentemente poco exitosas las fórmulas de mejora de un marco de gobernanza económica, para conseguir una mayor disciplina fiscal y una mejora de la competitividad de la zona euro. Entre otras cosas porque el éxito de ese marco de gobernanza económica de los países de la zona euro, depende en buena medida de la velocidad y alcance de su ejercicio y desarrollo, dejándolo en todo caso en manos de la voluntad de los Gobiernos nacionales, y eso ya se ha demostrado que resulta insuficiente.

Baste recordar la deficiente aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que pretendía mantener las condiciones de convergencia nominal de los países de la UE, en especial de la zona euro, y lograr con ello la estabilidad del euro como condición necesaria para la incorporación a la moneda única, con los incumplimientos de importantes países con procesos de déficit

excesivo que finalmente quedaron en escasas por no decir nulas consecuencias.

Existe en el seno de la UE un amplio consenso en torno a que las finanzas públicas saneadas son esenciales para el crecimiento y la estabilidad económica, estableciéndose reglas concretas sobre el comportamiento fiscal de los Gobiernos de los Estados miembros concretados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con sus distintas versiones que se han realizado a lo largo de los años, que como ya hemos visto han sido insuficientes. Existía en el seno de la UE la consideración de que la política fiscal estaba situada en un nivel de consideración inferior al de la política monetaria al que se le prestó toda la atención, y se ha demostrado una estrategia equivocada.

En 2011 en plena crisis económica se avanzó en subsanar las deficiencias del marco institucional de la Unión Económica y Monetaria adoptándose una serie de iniciativas o medidas relativas a la política fiscal y macroeconómicas, que pretenden mejorar las reglas fiscales de la UEM y contribuir a restablecer la disciplina fiscal para un buen funcionamiento de la UEM, reforzando con ello la dimensión económica de ésta y con ello una mayor integración económica en la zona del euro. Con las reformas del marco de gobernanza económica se pretende un primer y necesario paso en la idea de reforzar los cimientos económicos en la UE, y en especial en la zona euro, haciendo recaer en su aplicación y cumplimiento riguroso una vez más, el éxito de dichas medidas³⁴⁶.

³⁴⁶ Sobre el papel del BCE en la gobernanza económica de la UE, que ha dado lugar a la emergencia de una “proto-constitución” económica o un Derecho constitucional económico, puede verse TUORI, K./ TUORI, K.,

En definitiva en la actualidad la coordinación de la política económica o los marcos de gobernanza económica de la UE siguen en manos de la voluntad política de los Gobiernos de los países miembros de la zona euro, eso sí con un refuerzo de las exigencias e incluso de las posibles consecuencias en caso de incumplimiento. Pero todas esas medidas se han demostrado insuficientes, ya que su incumplimiento o deficiente cumplimiento, dependen como hemos dicho de la iniciativa y autoexigencia de cada uno de los Estados miembros. Es más, dichas políticas fiscales exigentes acordadas en las instituciones de la UE, la crisis ha demostrado que su cumplimiento o incumplimiento afectan también a la política monetaria, en una suerte de vasos comunicantes, que es necesario taponar con reformas estructurales importantes en el seno de la UE, donde se proceda a una nueva cesión importante de soberanía con el escenario a medio plazo de la Unión Fiscal.

Se trataría de avanzar hacia un gobierno económico en el seno de la Unión Europea que fije una auténtica dirección en la política fiscal y económica, para lo que es necesario dotarlo de competencias reales, por lo que la modificación de los Tratados se antoja absolutamente necesaria como veremos en el último punto de estas propuestas.

The Eurozone Crisis. A constitutional Analysis, CUP, Cambridge, 2014. En España, GORDILLO PÉREZ, L.I. y CANEDO, J.R., “La Constitución económica de la Unión Europea. Bases de un modelo en constante evolución”, en *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Marzo 2013), Vol. 5, Nº 1, pp. 163-183. Asimismo, GORDILLO PÉREZ, L.I., “Constitución económica, ordoliberalismo y Unión Europea. Ensayo de una caracterización del Derecho económico europeo”, en GARCÍA GUERRERO, J. L. (Dir.), *Constitucionalizando la globalización*, Tirant, Valencia, 2018 (en prensa).

6.2.5 Cambios en el sistema de nombramiento del Presidente del BCE, y de los miembros del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo.

Nadie duda de la importancia del principio de transparencia como elemento esencial de cualquier administración pública o institución, entre ellas las de la UE. De hecho los Estatutos del BCE y el TFUE contemplan como ya hemos visto mecanismos de transparencia como son la publicación de sus actividades de manera periódica, también sobre sus cuentas e incluso tienen una función se gira consulta al Parlamento Europeo sobre el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo, entre otros mecanismos de transparencia que ya hemos visto.

Tradicionalmente se ha visto cualquier avance hacia la transparencia como una amenaza al principio de la independencia, cuando a mi modo de ver constituye todo lo contrario, lo refuerza. La transparencia contribuye a una mejor comprensión por parte de la sociedad de la política monetaria de la UE y la dota de mayor credibilidad.

En este sentido, creo que es necesario avanzar en mecanismos que refuercen la transparencia, y con ello además se contribuye a subsanar el "déficit democrático" que para algunos representa una institución como el BCE, en cuyo nombramiento no intervienen directamente los ciudadanos, y cuya gestión de una competencia cedida de la soberanía de los Estados miembros es de tanta importancia como la de la política monetaria.

En este sentido se debería reforzar que el Parlamento Europeo interviniera no solo como una figura de mera consulta en el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo, sino que

podría votarlos y vetar incluso el nombramiento de alguno por falta de idoneidad para el cargo.

En relación con el Consejo de Gobierno no existe ningún sistema de elección de sus miembros, ya que conforme al artículo 10 de los Estatutos del BCE está formado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

Soy partidario por tanto de ampliar y mejorar los controles del resto de instituciones de la UE sobre el BCE, buscando un necesario equilibrio que nunca será pacífico y sujeto a tensiones entre ambos poderes, entre el necesario e imprescindible principio de independencia que todo banco central se le exige, precisamente como medio necesario para el éxito de su política monetaria, pero dicha independencia no significa ausencia del necesario control democrático, especialmente del Parlamento Europeo. La FED es de todos los bancos centrales independientes que haya en el mundo económico de países modernos y democráticos, es el más controlado de todos sobre todo por el poder legislativo, y sin llegar a tanto en relación con el BCE, si resulta necesario a mi juicio avanzar en dichos mecanismos de transparencia, de control, sin que con ello se ponga en peligro el criterio fundamental de la independencia, ya que el principio de irrevocabilidad de las decisiones del BCE y de la FED en la toma de sus decisiones en el marco de sus competencias existe en ambos.

Elección del Presidente del BCE debería ser otra reforma necesaria. Se ha visto que en el nombramiento del Presidente del BCE por los gobiernos de los países miembros es un elemento de normalidad, incluso los que consideran la independencia como un valor impoluto e intocable, sin embargo, no entran de lleno en que

dicho nombramiento de esta manera puede al menos en apariencia ser contrario a dicho principio.

Sin entrar en dicha discusión, si resulta cuando menos necesario reforzar el control sobre dicho nombramiento. Así proponemos que el nombramiento del Presidente del BCE sea ratificado por el Parlamento Europeo, previo examen de su idoneidad, pudiendo ser incluso censurado o vetado dicho nombramiento mediante las mayorías que a dicho fin se determinen.

Esta fórmula se extendería a los miembros del Comité Ejecutivo, mediante un sistema de ratificación por el Parlamento Europeo previa propuesta del Consejo Europeo, pasando de una merca consulta al Parlamento Europeo como hasta ahora, a una necesaria ratificación previo examen de su idoneidad, pudiendo ser censurados y vetados por las mayorías parlamentarias que a su fin se determinen.

La elección de los miembros del Consejo de Gobierno que actualmente son los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros del euro, al cambiar la arquitectura institucional del BCE, con un sistema descentralizado donde no existen los bancos centrales nacionales sino delegaciones descentralizadas del BCE en cada país, sería designados por el Consejo Europeo a propuesta de cada uno de los gobiernos de los países miembros del euro, entre personas de reconocido prestigio en el mundo bancario y financiero del Estado promotor, y que igualmente deberán ser ratificados los nombramientos por el propio Parlamento Europeo igual que el Presidente y los miembros del Comité Ejecutivo al ser todos ellos miembros del Consejo de Gobierno del BCE

Esta propuesta garantizaría el control democrático sobre el nombramiento del Presidente de una institución de la UE, Consejo de Gobierno y su Comité Ejecutivo que tiene como competencias la política monetaria, sino que además garantizaría su independencia, al obligar a los Estados miembros a proponer al Consejo europeo el nombramiento de personas de reconocido prestigio y valía profesional en términos bancarios, financieros y económicos. Se trataría de un sistema similar, salvando todas las distancias, al modelo de la FED donde los miembros de la Junta de Gobernadores, principal órgano de gestión de la FED, además de ser nombrados por el Presidente de los EEUU, se necesita la ratificación de su nombramiento por el Senado en un proceso que está muy lejos de considerarse como un mero trámite.

Igualmente proponemos la fijación de un plazo limitado para el mandato de los miembros del Consejo de Gobierno del BCE, que actualmente no existe al ser los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, pero al proponer el cambio de su estructura y de su composición, pasando a ser nombrados por el Consejo Europeo a propuesta de cada uno de los Estados miembros de la zona euro y ratificado por el Parlamento Europeo, uno por Estado por tanto, entre personas de reconocido prestigio profesional y dilatada trayectoria en el mundo económico y financiero, proponemos que su mandato sea de ocho años al igual que los miembros del Comité Ejecutivo. En la FED son 14 años la duración del mandato, lo que se garantiza junto con su carácter de inamovible, su independencia, al ejercer su mandato más allá incluso de la suma de los periodos de mandato acumulados de un mismo Presidente de los EEUU, cohabitando al menos durante su mandato con dos distintos Presidentes de EE como mínimo.

6.2.6 Ampliación de los sistemas de control de las decisiones del BCE por el resto de las instituciones de la UE.

Avanzando en el proceso de transparencia y de control democrático del BCE, que es la garantía, no un obstáculo como alguno quiere hacer ver, precisamente para su independencia, resulta imprescindible mejorar los sistemas de control de las decisiones de los órganos del BCE por parte del resto de instituciones de la UE. Hay que recordar que la independencia del BCE garantiza que sus decisiones no necesitan la aprobación de ningún otro órgano o institución de la UE, ni por supuesto de ningún gobierno de los Estados miembros acogidos al euro, pero eso no impide que no deba estar sometido a importantes y efectivos controles, haciendo compatible la independencia y el control efectivo y real de sus extraordinarios poderes.

Por ello proponemos que además de la posible participación del Presidente del Consejo Europeo en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE, aunque sin derecho a voto, y poder someter una moción a la deliberación del Consejo de Gobierno del BCE que establece el 284 del TFUE, y del informe anual del BCE sobre sus actividades al Parlamento Europeo y al Consejo, consideramos necesario profundizar y añadir a estas posibilidades de control "a posteriori" de las decisiones del BCE otras importantes.

En concreto, establecer en los Tratados de la UE y en los Estatutos del BCE la obligación del Presidente del BCE de comparecer al menos dos veces al año, una por semestre, ante el Parlamento Europeo para dar cuenta de las decisiones que en materia de política monetaria hayan tomados los órganos del BCE, pudiendo generarse con ello un debate de política general en el seno del Parlamento, y ante las comisiones competentes del Parlamento Europeo siempre que sea requerido para ello conforme

a las mayorías de dicho órgano cuando se considere necesario su participación y afecte como es lógico a decisiones propias de sus funciones. Sería necesario incluso extender esta obligación de comparecer en las comisiones del Parlamento competentes, al resto de los miembros del Consejo de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva cuando fuera necesario.

Se trata en definitiva de establecer junto a los sistemas de poder clásicos, sistemas de contrapoder, que garanticen el acierto en los nombramientos de una de las instituciones más importantes y de más poder dentro de la UE, y además que la independencia que se pretende proteger a ultranza como instrumento eficaz para el cumplimiento de los fines de política monetaria, no sea una excusa para impedir el lógico control "a posteriori" de una institución europea, no dejando solo en manos del control jurisdiccional las innumerables decisiones del BCE.

6.2.7 Publicidad de las actas del Consejo de Gobierno del BCE.

Igualmente controvertido resulta la cuestión referida a la publicación de las "minutas" del Consejo de Gobierno del BCE, que no son más que las actas que reflejan las discusiones y los posicionamientos que cada uno de sus integrantes tiene en esa sede tan importante del BCE.

Algunos ven en dicha publicidad un riesgo precisamente para la consecución de sus objetivos, y que un exceso de transparencia en este sentido, pueden resultar contraproducentes. No existe una recomendación universal a este respecto, pero la FEB y el Banco de Inglaterra por ejemplo publican de manera periódica las actas de sus respectivos órganos de dirección, dentro de un principio de transparencia que no se cuestiona.

Ha existido siempre una amplia discusión política y doctrinal sobre la materia, por un lado los que ven en su publicación una amenaza para el cumplimiento de los objetivos del BCE, generando riesgos de especulación en los mercados, los que piensan que debería publicar pasado unos años prudenciales, y los más aperturistas que apoyan su publicación sin más.

Quiero recordar que el modelo de la Feb quizás nos pueda dar una pista, desde 1994 el Comité Federal del Mercado Abierto anuncia inmediatamente sus decisiones de política monetaria y ha abandonado la tradición de dejar que el mercado adivine sus decisiones, y son públicas las deliberaciones de la Junta de Gobernadores, y que sin duda contribuirá a mejorar no solo la transparencia como fin en si mismo, sino también como un medio para democratizar la institución, ayuda a su comprensión, estableciendo eso si para ello los límites y cautelas que puedan ser necesarios en asuntos concretos para garantizar los fines para los que fue creado el BCE.

El planteamiento seguido por el BCE hasta el momento sobre la ausencia de publicación de las actas o minutas de su Consejo de Gobierno, ha sufrido un giro radical, probablemente por efectos de la crisis, por las nuevas competencias del BCE o por la necesidad de dotar de mayor transparencia a la institución, pero lo cierto que el Presidente del BCE actual Mario Draghi expresó su opinión acerca de la publicación de las actas del Consejo de Gobierno siguiendo los pasos de la FEB o del Banco de Inglaterra.

De esta forma se aprobó en el Consejo de Gobierno del 1 de agosto de 2014, a propuesta del Comité del Comité para su discusión y aprobación, el acuerdo de publicación a partir de enero de 2015 las actas del Consejo de Gobierno del BCE que hasta este

momento eran secretas hasta pasados treinta años, en un paso que refleja con claridad los avances que en materia de transparencia se pueden ir acordando, y lo que en su momento resultaba lesivo para los propios intereses y el cumplimiento de los objetivos del BCE, con el paso del tiempo y las circunstancias sobrevenidas se demuestra que no solo es factible, al estar ya funcionando con normalidad en otros bancos centrales de referencia en el mundo desarrollado, sino que además parece conveniente, necesario y que ayudan precisamente a dar visibilidad y coherencia al cumplimiento de los propios objetivos del BCE.

El planteamiento que realizo además es que la decisión importante sobre la publicidad de dichas actas del Consejo de Gobierno del BCE no debería descansar en un acuerdo del propio Consejo de Gobierno del BCE, basado en un acto de voluntariedad sometido a revocación en cualquier momento, sino que como instrumento de transparencia y no solo como un instrumento de política informativa de la institución, debería incorporarse al ordenamiento jurídico comunitario, y en concreto figurar en los Estatutos del BCE como norma obligatoria, no sujeta a modificación por la voluntad de los propios órganos del BCE.

6.2.8 Hacia una Unión Bancaria plena y total.

Tras la Unión Económica y Monetaria si la crisis iniciada en 2007 ha puesto de relieve algo es que, junto a las fortalezas del euro, existen todavía importantes debilidades, que se encuentran precisamente en el inacabado proceso de construcción europeo desde el punto de vista institucional y de funciones concretas de las mismas.

La crisis ha demostrado que el euro es útil para combatir cualquier contingencia en circunstancias normales, pero también

que es necesario avanzar en el proceso de construcción de una verdadera Unión Económica y Monetaria, y para ello la crisis del euro ha puesto sobre la mesa la necesidad de que para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la unión monetaria, es imprescindible un sistema bancario verdaderamente integrado, es decir, con una Unión Bancaria plena, avanzando en la supervisión del total de las entidades financieras europeas, ya que el actual modelo se acerca pero no es una Unión Bancaria plena porque algunas entidades financieras se salen del control del BCE, al ser supervisadas solo en torno a 130 entidades las de mayor tamaño, dejando el resto en manos de los Bancos Centrales Nacionales, lo cual a mi juicio carece de sentido.

Lo que parece que hay hoy y hacia lo que se avanza es hacia una Unión Bancaria incompleta, ya que algunos bancos de menor tamaño se escapan del control supervisor del BCE, y seguirá en manos de los BCN. Debe dejarse bien claro al mundo económico mundial, la intención clara de la zona euro de avanzar de manera firme y completa hacia un sistema bancario integrado, donde no se excluya ninguna entidad financiera por pequeña que sea, por local o regional que sea. La actual Unión Bancaria adolece de esta característica de universalidad de las entidades financieras, que hace considerar que se avanza hacia una Unión Bancaria incompleta, que a mi juicio debe reconsiderarse.

La Unión Bancaria real exige además de una entidad de supervisión común, una entidad de liquidación de bancos y un fondo de garantía de depósitos común que todavía no está creado en la actualidad y precisamente para garantizar el éxito de estos tres avances, un Tesoro Único y un Eurobono, es decir, llegar a lo que se ha llamado "la mutualización de la deuda", y por lo tanto del riesgo, cuestión que solo se realizará si existe un amplio acuerdo

entre los gobiernos de los Estados miembros acogidos al euro de avanzar en el proceso de unión monetaria y económica, y deciden realizar una importante cesión de soberanía, mediante una política fiscal común y con un sistema financiero plenamente integrado.

Hay que ser consciente de las dificultades de esta propuesta, especialmente de los países del norte de Europa liderados por Alemania, que ven como la existencia del Eurobono es un foco de contagio económico para sus países. Tan solo garantizándose la existencia de una política fiscal común, es decir, con una autoridad presupuestaria común en el seno de la Eurozona, que fije y controle la deuda y el déficit de los países de manera estricta, se podrá avanzar en la Unión Bancaria total, en términos de Tesoro Público Único y de Eurobono.

La crisis ha servido además para poner en el debate público el papel de la política monetaria más allá del objetivo de la estabilidad de precios, el de la estabilidad financiera. Resulta imprescindible articular un nuevo ámbito de actuación dentro de la política monetaria en general como es el objetivo del análisis macroprudencial para identificar los riesgos para la estabilidad macrofinanciera y adoptar los medios necesarios para anticiparse al desastre, en cuya tarea la existencia de una autoridad monetaria única, el BCE, con funciones ampliadas de supervisión financiera, y con una ampliación de los objetivos hacia el crecimiento económico y el empleo resulta imprescindible.

Debe avanzarse igualmente en la creación del tercer pilar de la Unión Bancaria que en la actualidad parece un objetivo a medio y largo plazo, habiendo quedado relegado en las últimas negociaciones europeas. En la actualidad se ha apostado por un sistema nacional de garantía de depósitos con una Directiva con

unas normas mínimas aplicables a todos los países, buscando la coordinación de sus políticas en esta materia, pero sin dar el paso definitivo en la creación de dicho Fondo Europeo de Garantía de Depósitos.

De esta forma, y como siempre la UE, llegará tarde y mal a la meta que todos consideran irrenunciable pero que no se atreven a avanzar en ella, sobre todo los países de mayor potencial de crecimiento y en teoría de menor amenaza de insolvencia bancaria, tratando de evitar la mutualización en este caso de la garantía de los depósitos bancarios.

La Eurozona así pierde una nueva oportunidad de avanzar con paso firme en la necesaria Unión Bancaria , creando mecanismos de coordinación en el ámbito de la garantía de depósitos que seguro con el paso del tiempo se demostrarán insuficientes, cuando no ineficaces, sobre todo cuando existan nuevos casos de turbulencias financieras y de posibles episodios de fugas de depósitos, cuando no se den las garantías suficientes de solvencia de las entidades financieras, como ya sucedió en la crisis especialmente chipriota, teniendo que crear de manera rápida mecanismos nuevos para situaciones de emergencia, cuando basaría dar el paso y avanzar en las normas legales necesarias para crear un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, que no es más que un paso más después del Mecanismo Único de Supervisión Bancario y del Mecanismo Único de Resolución Bancaria ya en vigor ambos.

6.2.9 El BCE como “prestamista de última instancia”.

La Unión Bancaria pretende eliminar ese vínculo entre país y banco, y por lo tanto, el banco puede estar en quiebra o con

problemas de solvencia concretos e incluso en eventual rescate, sin que con ello el sistema de financiación de la deuda pública del país se vea afectado tan directamente como ahora. La crisis de la zona del euro estableció el círculo vicioso de debilitamiento de los balances del sector público socavando con ello la solidez de los bancos en Grecia, o generando debilidad en los bancos afectando con ello al crédito del gobierno en Irlanda, convirtiéndose todo ello en un peligro para toda la zona euro y su sistema financiero obligándose a tomar medidas a partir de 2012.

La Unión Bancaria es por lo tanto uno de los cuatro pilares de la construcción de la auténtica Unión Económica y Monetaria, afianzándose como objetivo la creación de un marco financiero integrado para salvaguardar la estabilidad financiera y minimizar los costes de las quiebras bancarias, formado por los mecanismos únicos de supervisión como ya hemos visto y de los nuevos marcos integrados de garantía de depósitos y de resolución de entidades de crédito. La unión bancaria se basa además en un código normativo único y detallado aplicable a los servicios financieros, mientras que la Autoridad Bancaria Europea (ABE) tendrá la competencia para desarrollar el código normativo único y vigilar su aplicación.

El riesgo bancario siempre afecta al riesgo soberano por los avales que se conceden y por las garantías de los depósitos, y a la inversa, el riesgo soberano afecta al riesgo bancario ya que las entidades financieras son las principales tenedoras de deuda pública. Esta situación provoca que desde algunos sectores se afirme que ya el BCE está actuando como prestamista de última instancia para los Estados, ya que el BCE actúa como financiador de una buena parte de los bancos europeos, pero al mismo tiempo éstos son los principales compradores de deuda pública, antes de la crisis, y más con posterioridad donde las entidades financieras

tenían alicientes adicionales para utilizar parte de la financiación para la compra de deuda pública de sus Estados, con lo que cuando se producían dudas sobre la liquidez o solvencia de los Estados también sufren los bancos y viceversa.

En definitiva, una de las conclusiones de esta crisis, es que tomando medidas para solucionar los problemas de liquidez de los bancos, no sirve por si mismo para solucionar los problemas de solvencia de los Estados y con ello de credibilidad en la venta de su deuda pública, por ello, vale de poco solucionar el problema de la financiación de los bancos si no se soluciona también el problema de la financiación de la deuda de los Estados miembros de la zona euro y viceversa.

En la actual Unión Monetaria los Gobiernos de los Estados miembros de la zona euro emiten bonos en una moneda que ya no controlan, al haber transferido su soberanía en esta materia al BCE que ya controla la política económica y la dirige conforme a las normas contenidas en los Tratados y en los Estatutos de dicho BCE. Esto significa, que los propios Estados no pueden garantizar total y completamente que habrá liquidez para abonar a los tenedores de los bonos de su deuda pública cuando esta venza.

Todo esto confirma el profundo drama del sistema actual, donde los problemas de liquidez se acaban transformando en problemas de solvencia, cuando en los mercados se extiende el rumor o la sospecha de turbulencias en la situación económica del país, con lo cual se debilita más su bono, y por ello se encare, y al mismo tiempo se produce un "efecto refugio" en aquellos bonos de países también de la zona euro que se consideran más solventes, y que como consecuencia se endeudan a precios más reducidos y con ello estimulan sus economías. Es decir, en la zona euro, con una

política monetaria común y un BCE que asume la dirección y gestión única para dichos países de la misma, se produce la incoherencia a mi modo de ver, de que mientras unos países reciben la incredulidad cuando no los ataques de los mercados, otros se benefician de ellos. Esto también es así como es lógico, por la ausencia de una política fiscal única, como ya hemos visto en otros anunciados.

La actual Unión Monetaria no dispone de un Banco Central con el mandato de actuar como prestamista de última instancia, por lo que los Estados con problemas de liquidez, agravan su situación y por lo tanto se puede transformar en crisis de solvencia como ya hemos visto.

En esta misma línea considero que para que exista un auténtico sistema financiero europeo integrado a través de un único Banco Central Europeo, es imprescindible que el BCE se constituya también como prestamista de última instancia para las entidades bancarias, función que no está fijada en los Estatutos del BCE pero que resultaría esencial para evitar que sean los países a través de sus deuda pública los que asuman los costes de rescatar a alguna entidad financiera de dicho país, agravándose además este hecho con la probabilidad cierta de que esta situación actúe como correa de transmisión de la crisis financiera a la economía real y de la deuda bancaria a la deuda pública, provocando con ello los necesarios ajustes presupuestarios para el pago de la misma.

Más inconvenientes presenta la de que el BCE sea prestamista de última instancia para los Estados miembros, es decir, una especie de banquero del gobierno, como hacen el Banco de Inglaterra o el de Japón o la FED, eliminando con ello la excesiva

dependencia de las finanzas públicas sobre los mercados financieros.

Esta cuestión genera importantes controversias, ya que estaríamos ante un supuesto de mutualización de la deuda, es decir, al actual como prestamista de los gobiernos, la deuda generada sería común a través del BCE como institución europea, primando con ello los Estados más endeudados y con escaso compromiso y rigor presupuestario, intentando con ello, dicen los más pesimistas, financiar sus políticas expansivas presupuestarias a través del BCE.

Siendo así la cuestión, sinceramente creo que si el avance hacia la integración de la política monetaria es imparable y necesario para garantizar el crecimiento a largo plazo, se hace necesario introducir estas medidas o funciones nuevas del BCE, lo cual sin duda debe de ir acompañado de un avance como ya hemos visto hacía una unión fiscal y por lo tanto presupuestaria dentro de la zona euro.

Los últimos acontecimientos derivados de un periodo demasiado prologado de baja inflación, y con un riesgo cierto de recaída en la recesión de la zona euro, parecen empujar al BCE a la toma de medidas no convencionales, entre ellas no se descarta la compra masiva de deuda pública, según el acuerdo alcanzado por "unanimidad" en el seno del Consejo de Gobierno del 6 de noviembre de 2014. Y precisamente coinciden estas medidas extraordinarias con el anuncio de la FED de poner fin a sus programas de compra de deuda (QE). Parece que ser que las razones enunciadas por los países con planteamientos más ortodoxos, a la vista de los acontecimientos económicos actuales, asumen la adopción de dichas medias no convencionales que con

anterioridad no consideraban no solo convenientes, sino alejadas de los verdaderos objetivos del BCE.

6.2.10 Conclusión final: La necesaria modificación de los Tratados.

Cualquiera de las conclusiones que aparecen en este estudio conduce irremediamente, si queremos acometerlas con éxito, en unos casos a la modificación de los Tratados, y en otros a los propios Estatutos del BCE, o incluso a ambos.

Es necesario recordar las complejidades que dichos cambios representan, demostrado en algunos procesos que acabaron en fracaso como el Tratado de Constitución Europea, que posteriormente dio lugar con los cambios oportunos al Tratado de Lisboa. Quiero decir, que la necesidad de una modificación de los Tratados debe llevar aparejado desde el inicio la clara convicción de los gobiernos de los Estados miembros del euro de que su cambio y transformación hacia un avance en la política económica y monetaria común es indiscutible y necesario, donde nos jugamos además el crecimiento económico a medio y largo plazo de la zona euro. Si esto no se produce, el proceso está encaminado al fracaso.

Probablemente es ahora, cuando se han visto las propias deficiencias en el proceso de construcción actual de la Eurozona, cuando resulta más evidente acometer dichos cambios. De hecho los avances en términos de Unión Bancaria con un supervisor único de casi todo el sistema bancario europeo como es el BCE, se ha realizado a raíz de la crisis financiera vivida en Europa.

Las transformaciones institucionales raramente llegan a ser definitivas, y más en el caso de la UE, donde el proceso de construcción europea ha ido de reforma en reforma pero siempre

avanzando en el proceso. La actual crisis iniciada en 2007, ha hecho evolucionar a un paso más rápido la necesidad de reformas, precisamente por la evidencia de que el actual modelo institucional y económico de la Eurozona se ha mostrado insuficiente para combatir las amenazas económicas actuales. La realidad es que los bancos centrales y en concreto el BCE, manteniendo claramente el principio de independencia que no se discute aunque si los grados y consecuencias del mismo, son y es una institución europea, y por lo tanto, una institución de servicio público y cuyas acciones deben ser encaminadas a un mayor bienestar de la población europea.

El Gobierno de España en la “estrategia de acción exterior” recogida en un abundante documento de carácter programático y que ha servido de base para la Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado fija las líneas básicas de las reformas en la Unión Europea, y establece la necesidad de una reforma de los Tratados.

En concreto el Gobierno de España apuesta por una Europa “supranacional”, por una auténtica unión política y económica: “Europa debe configurarse como auténtica unión federal, no simplemente como una unión de Estados soberanos. Este proceso debe hacerse por fases o por etapas, pero el objetivo final debe definirse con claridad cuanto antes”.

Sin llegar a la conclusión que ha llegado el Gobierno que plantea una reforma de toda la Unión Europea hacia una unión federal, si resulta imprescindible como consecuencia de las propuestas incluidas en esta tesis el poner encima de la mesa, la necesidad de abordar el cumplimiento de buena parte de las mismas a través de una reforma de los Tratados con las complicaciones que ello representa.

Si queremos avanzar hacia una auténtica unión fiscal y económica real y efectiva, pasando de una mera coordinación de las políticas económicas de los Gobiernos de los Estados miembros de la zona euro, resulta imprescindible la modificación del artículo 119 y siguientes del TFUE.

Igualmente habría que modificar el artículo 282.2 del TFUE referido al BCE sobre la ampliación de las funciones del BCE hacia el crecimiento económico y el empleo, así como los artículos 283 y 284 sobre los nombramientos del Presidente del BCE, Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo, así como los artículos de los Estatutos del BCE referidos a ello.

El resto de las cuestiones como otorgar al BCE las funciones de prestamista de última instancia, ampliación de los sistemas de control de las decisiones del BCE por el resto de instituciones de la UE, la publicación de las actas, y el avance decidido hacia un Unión Bancaria plena y total se deben incluir en las modificaciones de los Estatutos del BCE.

Es necesario recordar las dificultades para la reforma de los Tratados, que llevo al “non nato” Tratado Constitucional a no entrar en vigor como Constitución Europea, por el rechazo de los pueblos francés y holandés, y que dio lugar al poco tiempo tras superar el terrible fracaso al actual Tratado de Lisboa que fue firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, pero que también generó dificultades para su entrada en vigor por la negativa en referéndum del pueblo Irlandés en junio de 2008, posteriormente subsanado por un referéndum positivo celebrado en octubre de 2009.

La reforma de los Tratados debe realizarse conforme al procedimiento de revisión del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea que requerirá para su entrada en vigor que sea ratificado por todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales.

En resumen resulta imprescindible la reforma de los Tratados para avanzar hacia más Europa, especialmente para avanzar decididamente en la Unión Económica y Monetaria, con una reforma en profundidad de la arquitectura institucional que representa fundamentalmente el BCE; pero por otra no podemos dejar a un lado las propias dificultades que entraña este proceso rígido de revisión, que podría hacer encallar sus objetivos finales, si no existe una verdadera voluntad política de todos los gobiernos de los Estados miembros de avanzar en esta dirección.

CONCLUSIONES

I. Etapas en la construcción de la Unión Europea

En este apartado pretendo incidir en la historia de la construcción de la Unión Económica y Monetaria como preámbulo necesario para entender las razones, los objetivos y las funciones del BCE, partiendo de la premisa de que la historia del origen del BCE no se entiende sino en el marco del proceso hacia la Unión Económica y Monetaria.

Una historia larga, plagada de dificultades, incluso bajo la sensación permanente de no ser suficiente, o incluso de “inacabada” que hoy mismo perdura, y que además tuvo algunos fracasos evidentes.

Desde el Sistema Monetario Europeo (SME 1979) como primer precedente del BCE, cuyo objetivo era la cooperación financiera y la estabilidad monetaria en los entonces países europeos, con una moneda de referencia el ECU, con un mecanismo de tipo de cambio (MTC) pero que no se incorporó en los Tratados sino que fue un acuerdo intergubernamental, pero que fue el germen de la Unión Monetaria pero insuficiente, y que dio lugar desde el Informe Delors al Tratado de Maastricht de 1991 introduciendo en el marco de las competencias comunitarias por primera vez la creación de la Unión Económica y Monetaria; hasta la creación del Instituto Monetario Europeo (IME) con la finalidad de cooperar entre los bancos centrales y coordinar las políticas monetarias, realizando los trabajos necesarios para la constitución del SEBC para la dirección de la política monetaria única, con un Banco Central Europeo y la creación de una moneda única.

El IME era una institución de transición, ya que la historia del proceso de integración siempre ha habido una distancia importante entre la voluntad política y la capacidad de aplicarla, y donde más se ha notado probablemente es en el ámbito de la unificación monetaria.

El Euro como moneda única es sin duda el hecho más destacado en el proceso de construcción europea, donde la transferencia de la política monetaria de los Estados a la UE constituyó uno de los mayores actos demostrativos de la voluntad política de los Estados, y no de todos, de avanzar hacia una verdadera Unión Económica y Monetaria, sin que se hubiera avanzado en la otra mitad del problema “la unión política”, lo cual no dejaba de ser por una parte una contradicción, como luego los hechos han ido demostrando, pero por otra parte era un reto.

En esta situación la llegada del euro significaba además cumplir unos requisitos previos, el llamado “Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 17 de junio de 1997”, para alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit presupuestario, comprometiéndose los Estados a sustituir la inexistencia unión política y económica, con medidas para crear o mantener las condiciones de convergencia nominal de los países de la Eurozona y lograr así la estabilidad de la nueva moneda única.

Y por último, no puede existir moneda única ni política monetaria única, sin que exista una estructura institucional propia, como es el Sistema de Bancos Centrales formada por el BCE y por los Bancos Centrales Nacionales, comenzando a funcionar el 1 de julio de 1998 sustituyendo al Instituto Monetario Europeo. Todo un proceso que sigue inacabado, pero que se complementa con el fallido Tratado Constitucional, y que deriva en el posterior y actual Tratado de Lisboa que mejora la regulación de la Unión Económica y Monetaria, convirtiéndola en un objetivo de la UE; manteniendo su catalogación como competencia exclusiva en lo monetaria y tan sólo de coordinación en lo económico; y en lo institucional incorporando como institución propia de la UE al Banco Central Europeo.

II. El Euro: El Eurosistema y la Eurozona.

Se trata de explicar en este punto la convivencia de los Bancos Centrales Nacionales de los Estados miembros, con el BCE y con la existencia de otros Bancos Nacionales que no forman parte de la unión monetaria como Dinamarca o el Reino Unido, teniendo en cuenta que en el caso del Reino Unido no solo no forma parte del Euro sino que además después del conocido como “Brexit” dejará de formar parte también de la Unión Europea si finalmente

se consuman la negociaciones después del referéndum de aprobación de su salida de la Unión Europea.

El SEBC está integrado por el BCE y los BCN de la totalidad de los Estados miembros de la UE independientemente de que hayan adoptado el euro, porque estén acogidos a un régimen especial (Dinamarca y Reino Unido al menos hasta su abandono definitivo de la UE) o sometidos a una excepción (Suecia y los 10 nuevos Estados miembros de la UE que todavía no han adoptado el euro o lo estén haciendo ya).

Así hay que concluir que la existencia del BCE no impide la existencia y el mantenimiento de su personalidad jurídica de los BCN, distinta de la del BCE, mientras que el Sistema Europeo de Bancos Centrales carece de personalidad jurídica, es una entidad virtual, ya que no tiene personalidad jurídica ni órganos rectores distintos de los del BCE.

En el Consejo de Gobierno del BCE de noviembre de 1998 se acuñó el término Eurosistema formado por el BCE y los BCN de aquellos Estados miembros que hayan adoptado el Euro como moneda única. El Eurosistema y el SEBC seguirán coexistiendo mientras continúe habiendo Estados miembros de la UE que no pertenezcan a la zona euro.

La creación del Eurosistema ha tenido importantes consecuencias para la política económica ya que ha supuesto una redefinición de los instrumentos que habitualmente utilizan los países para abordar los problemas monetarios y económicos. Estos cambios no solo se han centrado en la creación de nuevas estructuras institucionales como es el caso del BCE, sino en la redefinición de nuevas competencias para dichas instituciones,

coexistiendo políticas que se aplican de forma centralizada por autoridades supranacionales como son la política monetaria y cambiaria; y otras, que les corresponden a los gobiernos de cada país como la presupuestaria, la del empleo o la económica en general.

Sin embargo en la Eurozona están todos los Estados que han adoptado el euro como moneda. Un beneficio indudable del euro es la reducción de los riesgos provenientes del tipo de cambio, la Eurozona incrementa el área sin riesgo de tasa de cambio, lo que favorece las inversiones y transacciones intereuropeas, sin estar sometidas a las fluctuaciones del cambio; además de eliminar los costes asociados a las transacciones bancarias entre divisas; además el euro provoca flexibilidad y liquidez a los mercados financieros, reduciendo los costes para las empresas y consumidores.

En los aspectos negativos en cambio, se elimina la posibilidad de ajustar el valor de la moneda a las situaciones económicas concretas; tampoco la posibilidad de las devaluaciones competitivas al haber trasladado la soberanía sobre la política monetaria a la UE, al BCE como institución de la UE.

III. Los principios que rigen la actuación del BCE.

La independencia es el principio básico, esencial y matriz que explica la fundación y la normativa del BCE y el marco donde se han desarrollado sus grandes decisiones. Y al mismo tiempo es el más discutido y cuestionable, además de objeto de debate por los legisladores con carácter previo a la creación del BCE.

Al final se siguió el modelo alemán del Bundesbank basado en la independencia, transmitiendo con ello el mensaje claro y rotundo que la política inflacionista, en definitiva, la política

monetaria, no estaría sometida a la coyuntura política de cada momento.

La independencia sus límites y su extensión ha sido y es objetivo de numerosos análisis y controversias tanto doctrinales como políticas. Es decir, el alcance de su significado, si la misma tiene limitaciones, si constituye un elemento de déficit democrático dentro de la UE, si sus controles externos son suficientes o predomina la independencia en sentido estricto, e incluso si dicha independencia puede ser interpretada al margen de los propios intereses nacionales o incluso de los propios intereses comunitarios.

Sus creadores optaron por “beber de sus orígenes”, del Bundesbank alemán, pero incluso muchos de sus mecanismos que marcan su independencia han sido agravados en el diseño del BCE, probablemente porque el Bundesbank realiza funciones dentro de un sistema con un gobierno económico propio de Estado y con plena legitimidad democrática; mientras que el BCE no tiene en su mismo ámbito europeo un gobierno económico y con legitimidad democrática que puedan acompañarse con políticas fiscales y económicas, al corresponder éstas a los gobiernos nacionales.

Esta independencia en sentido estricto se desarrolla tanto referido a los gobiernos de los Estados miembros como a las instituciones de la UE, lo cual casa con la necesaria rendición de cuentas del BCE de acuerdo con los principios democráticos con dichas instituciones europeas, incluido la sujeción de su actuación a la jurisdicción del TJUE; otra cuestión es si esos mecanismos de control mínimos son suficientes o pueden ampliarse a en base a la necesaria transparencia, y ello es compatible o no con el mantenimiento del principio de independencia. Además se complementa con los periodos relativamente prolongados de

mandato de sus órganos rectores y sin posibilidad de ser destituidos discrecionalmente.

Se trata por tanto de un modelo singular en el mundo, ya que su principio de independencia no permite exigir ningún tipo de responsabilidades políticas. En la balanza se colocó la solidez de la moneda común a través de la independencia del BCE, sobre el control democrático de la toma de decisiones monetarias de dicha institución.

La singularidad del modelo no está tanto en su carácter de independencia sino en el hecho de que la función monetaria típica de estados soberanos, ha sido transferida y concertada en dicho órgano comunitario, sin que exista en el seno de la UE una unión política que represente un verdadero contrapoder o que incluso consolide la eficacia de los objetivos de unión monetaria con una política económica común, más allá de la mera coordinación de la que se habla en los Tratados.

Además para evitar la falta de tradición de los demás Estados miembros en relación con el principio de estabilidad, se procedió a la constitucionalización en los Tratados las normas relativas al SEBC y al BCE, dificultando con ello una posible modificación de su estructura y objetivos, así como reconociendo en los propios Tratados al BCE como una institución de la UE., configurando así al BCE como el Banco que goza de mayor independencia en todo el mundo desarrollado.

Eso no implica que no esté obligado a la transparencia en el ejercicio de sus funciones, facilitando el público y a los mercados toda la información sobre su estrategia, evolución y decisiones de

política monetaria así como sobre sus procedimientos de una forma abierta, clara y oportuna.

Algunos autores piensan sin embargo que en los Tratados se echa en falta una participación más importante del Parlamento Europeo en la adopción de la legislación complementaria y no una simple consulta como ahora, o en el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo cuyo papel ahora es de simple consulta. Es el eterno debate entre el principio de independencia en estado puro, y los límites derivados de su origen eminentemente democrático como son todas las instituciones europeas.

IV. El marco jurídico-institucional del BCE.

Para conocer la estructura institucional del BCE, he partido de analizar algunos aspectos del Bundesbank, como modelo del BCE caracterizado por su defensa a ultranza de la inflación, del control de los precios. El Bundesbank siempre ha tenido una gran influencia en la política alemana, calificándose como un auténtico poder desde su creación después de la Segunda Guerra Mundial. La independencia, la prioridad del objetivo de estabilidad de precios, la ausencia de una función supervisora, al menos en origen, y su estructura federal, no en el sentido de nación/estado como el Sistema Federal de EEUU, son elementos comunes con el BCE de los que ha bebido como modelo.

Es evidente que no podía existir una moneda única sin un banco central para todos los países cuya soberanía en política monetaria haya sido transferida a la UE. Hasta el Tratado de Lisboa no se soluciona la disfunción que suponía no incluir el BCE como institución propia de la UE, mientras que si era regulado en los Tratados. Desde ese momento el estatuto jurídico del BCE forma parte del Derecho Originario dándole con ello mayor estabilidad

normativa, pero también una mayor rigidez derivada de los estrictos y exigentes requisitos para su modificación.

El Consejo de Gobierno del BCE es el órgano más importante del BCE porque le corresponde adoptar las decisiones y recomendaciones para cumplir las funciones asignadas al BCE y en concreto formular la política monetaria en la UE. Lo forman los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los BCN de los Estados miembros cuya moneda es el euro. El procedimiento de votación además de complejo, porque depende del tema a debatir aunque la regla general es el “mayoría simple”, tiene la peculiaridad de que cada miembro dispone de un voto con independencia de la potencia económica que represente ese Banco Central, aunque a medida que ha aumentado los países euro se establecieron las votaciones por grupos a partir de exceder de 21 miembros, en función del tamaño de la participación del Estado en el PIB total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones financieras monetarias de los Estados miembros, pero eso si buscando siempre un equilibrio entre los votos y el tamaño e importancia económica de los Estados. Además aunque representen a su Banco Central lo cierto es que desde su representación están obligados a contribuir a los objetivos y funciones del BCE.

Otra cuestión que llama la atención y es objeto de discusión es la publicidad de las decisiones del BCE, ya que inicialmente no son públicas las minutas explicándose en dar solidez a un órgano de escaso tiempo de vida sabiendo además que todas las decisiones son por consenso; sin embargo las minutas de las reuniones del Comité Federal de Mercado Abierto de la FEB si son públicas.

Los miembros del Consejo de Gobierno además tienen un código de conducta que está dentro del denominado “soft law”, es decir, normas de conducta que carecen de fuerza obligatoria pero que tienen efecto práctico, de hecho, el TJCE establece que siempre que las instituciones europeas tengan normas de conducta, no pueden apartarse de ellas sin precisar el motivo al tener carácter obligatorio y por tanto exigible.

En relación con el Comité Ejecutivo su largo periodo de mandato, su alta cualificación profesional, su forma de elección no dependiendo de ningún gobierno nacional concreto sino que son elegidos por el Consejo Europeo, y sus condiciones laborales de exclusividad pretenden garantizar la independencia frente a todo, menos frente a los objetivos del BCE, de los miembros de éste órgano.

Mientras que el Consejo General solo existirá mientras exista Estados miembros de la UE no acogidos al euro, teniendo como misión ser un foro de cooperación con funciones limitadas y consultivas, que permita mantener vinculados a la política monetaria de la UE a los Estados miembros acogidos a una excepción o que no formen parte del euro directamente.

El Presidente del BCE del que tanto se habla, y donde sus palabras tanta proyección mediática despierta y tanta influencia genera en la economía europea y global, no es un órgano como tal del BCE, pero si preside los tres órganos del mismo.

La inflación ha sido uno de los grandes problemas económicos de Europa en el SXX, alcanzando en algunos casos cotas dramáticas, razón por la que los redactores de los Tratados pusieron mucho cuidado en consagrar como principal y prioritaria

obligación del BCE el mantenimiento de la estabilidad de precios frente a cualquier otro. Este objetivo que tiene un evidente raíz alemana, obliga a que el BCE enfoque sus decisiones de forma prioritaria hacia el objetivo de la estabilidad de precios pero, además y sin perjuicio de ello, tiene también una responsabilidad en el ámbito del crecimiento económico, pero esta es una responsabilidad general, condicionada y secundaria; todo ello comparado con los objetivos de la Reserva Federal que tiene como meta el pleno empleo, la estabilidad de los precios y los tipos de interés a largo plazo.

Sobre la política monetaria la UE tiene competencia exclusiva pero la definición y ejecución de la misma el BCE dispone de gran libertad e independencia con el único sometimiento a los Tratados y a su Estatuto; y así como sobre la política cambiaria, siendo ambos el “anverso y reverso” de la misma moneda.

Para garantizar también su independencia los Tratados reconocen al BCE la capacidad para adoptar reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, siendo el carácter público o no de estas una potestad del BCE, mientras que los reglamentos por esencia lo son.

Como medio para la consecución de sus fines, desde los estatutos iniciales del BCE se contempla una importante capacidad sancionadora o poder sancionador. Al BCE en el marco de las normas aprobadas previamente por el Consejo, se le atribuye la potestad para ejecutar las normas sancionadoras frente a las empresas, nunca frente a Estados, que incumplan sus obligaciones en materia de Unión Monetaria, incluyendo tanto la ejecución administrativa como el desarrollo normativo previo para llegar a

dicho fin, pudiendo incluso actuar contra los Estados miembros que incumplan sus obligaciones en materia monetaria pero en este caso con la peculiaridad de que debe acudir para ello al TJUE. Dicha potestad sancionadora ha sido incrementada al asumir la supervisión financiera de las entidades financieras de mayor tamaño e importancia. Igualmente el BCE está sometido al control jurisdiccional como cualquier otra institución de la UE, controlando la legalidad de los actos adoptados por el BCE que no sean recomendaciones y dictámenes ya que estos no tienen fuerza vinculante. Además como peculiaridad pese a ser un órgano de la UE, los daños causados por el BCE los asume el BCE y no la UE, debido a su independencia en la toma de decisiones. En cambio la responsabilidad de los BCN se rigen por el derecho interno de cada Estado, ya que son órganos de cada Estado, y aunque pertenezcan al SEBC, como ya hemos dicho carece de personalidad jurídica propia y definida.

V. Las transformaciones del BCE para adaptarse a la crisis de 2007.

Se trata de fijar por escrito no tanto las causas y consecuencias de la crisis, sino más bien los mecanismos que el BCE posee y ha adoptado conforme a los Tratados para luchar contra ella, las diferencias jurídicas de dichos instrumentos y los cambios que se han dado para atajar de manera más eficaz futuras crisis similares.

La crisis que tuvo un origen financiero, en la “Europa incompleta en lo económico” tuvo una especial incidencia sobre todo en sus respuestas a la crisis; con un euro como moneda única pero a varias velocidades con procesos de integración distintos, con países con desarrollos económicos diversos y heterogéneos; con

una política monetaria única, pero sin una política fiscal única, tan solo un compromiso de coordinación en lo económico; todos ellos elementos que incidieron en las consecuencias de la crisis en Europa y también en la respuesta del BCE a ellas.

Esta crisis ha servido a la UE para ver las evidentes deficiencias de los sistemas bancarios en cada uno de los países, el gran contagio del sistema financiero, así como la ausencia de una rápida y única respuesta ante esta situación. La ausencia de una Unión Bancaria afecta directamente a los problemas de fragmentación y a los riesgos de ruptura que han distorsionado la transmisión de la política monetaria. Se hizo necesario romper el círculo peligroso entre riesgo bancario y riesgo país o riesgo soberano, buscando un mayor grado de integración financiera, con la imprescindible asignación al BCE el papel de supervisor único.

En el Consejo Europeo de junio de 2012 ante los graves problemas que existían en Europa como consecuencia de la crisis y en especial los que rodeaban a la deuda soberana de algunos países se pretendió fijar una “hoja de ruta” cambiando acciones a corto plazo, que contribuyen a estimular el crecimiento y a estabilizar los mercados, junto con medidas a largo plazo para fortalecer la Unión Económica y Monetaria con cuatro componentes: un marco financiero integrado, un marco presupuestario integrado, un marco integrado de política económica y el refuerzo de la legitimidad y responsabilidad democráticas.

La mayor conclusión y la más importante fue la creación de un mecanismo único de supervisión de los bancos como paso decisivo para romper el vínculo entre los bancos y los emisores soberanos. En relación con los asuntos presupuestarios y de política económica se declara que la UEM únicamente puede funcionar si

todas y cada una de las políticas fiscales, económica y presupuestarias de los países son sostenibles, lo que se califica como “el contrato fundamental entre los países que comparten una moneda común”.

En resumen, hacia una unión bancaria y unión fiscal como mejor instrumento para garantizar una UEM real y efectiva y como un instrumento para garantizar una mejor respuesta ante eventuales situaciones de crisis; respuestas que en la actual crisis se vieron superadas por la propia arquitectura institucional deficiente de la UE y por la ausencia de avances en la Unión Europea y Monetaria.

La raíz del problema siempre fue la discusión sobre si la compra de deuda pública de países por el BCE forma parte de las competencias estatutarias del BCE o de su ortodoxia; y las posibilidades con ello de efecto contagio con la transformación de los problemas de liquidez en problemas de solvencia, porque entraríamos en la denominada “mutualización de la deuda”. La solución pasó por una previa petición de ayuda del país con la consiguiente imposición de condicionalidad garantizando con ello las reformas necesarias en los países, y actuando el BCE de manera ilimitada en los mercados secundarios, todo ello bajo las reticencias de Alemania.

Lo que parece evidente es que la crisis ha puesto de manifiesto las propias debilidades del proceso de integración europea. Parece razonable una mayor profundización en la integración, un avance innegable que supondría una nueva transferencia de soberanía a las instituciones europeas con el fin de imponer de forma efectiva la disciplina fiscal, garantizando además un sistema financiero estable y una coordinación reforzada hacia

una unión fiscal, con el objetivo de compensar los desequilibrios estructurales en la zona euro.

VI. Reserva Federal de los EEUU.

En este apartado se pretende hacer un estudio somero del banco central de de EEUU, y en contraste con el BCE, tanto en su origen, estructura y objetivo como es la Reserva Federal. Precisamente la distinta configuración jurídica y económica de ambos bancos ha centrado el debate en torno a la diferente respuesta dada a la crisis, debiendo tener siempre en cuenta la característica federal pero estatal de EEUU, frente a la suma de estados que representa la UE, sin unión política ni económica plena, lo que dificulta un estudio comparativo estricto.

El origen de la FED es una multitud de bancos independientes con sus negocios circunscritos a un área geográfica muy pequeña, y de carácter privado. De hecho los dos primeros bancos de EEUU, a modo de bancos centrales tenían esa naturaleza mixta “sui generis”, con doble naturaleza pública y privada, con origen privado pero ejerciendo funciones de Banco Central como depósito de los fondos del gobierno y asumiendo funciones propias de emisión de moneda.

A principios del siglo XX cuando ya se creó lo que hoy es la Reserva Federal, su estructura no fue más que una solución de compromiso entre los partidarios de una mayor o total control público y los partidarios de los intereses bancarios favorables a una organización privada sin intervención pública. Otra diferencia con otros bancos centrales, es en relación con la supervisión bancaria, donde no están concentrados en el Sistema de la Reserva Federal sino que se distribuye en un sistema de agencias federales y estatales que le dotan de otro elemento distinto y único en el

mundo. Además, otra diferencia es que la Reserva Federal por mandato constitucional debe mantener la estabilidad en los precios y maximizar el empleo en la economía de los EEUU.

La Reserva Federal es un organismo con gestión autónoma y privada del Gobierno Federal ya que sus decisiones no necesitan la aprobación política del gobierno, pero si está sometido a importantes controles, haciendo posible y compatible la independencia y el control efectivo y real de sus extraordinarios poderes al considerarlos derivados de la voluntad popular expresada a través de la soberanía popular que reside en el Congreso, pero eso si con el control del propio Congreso donde el titular de la Reserva Federal comparece al menos dos veces al año.

La política monetaria en los EEUU la fija la Junta de Gobierno de la FED y el Comité Federal del Mercado Abierto y está ejecutado finalmente por los 12 bancos con sus características público privados. La Ley de la Reserva Federal de 1913 otorgó a la Reserva Federal la competencia y la autonomía para establecer la política monetaria de los EEUU.

La estructura de la Reserva Federal tiene un carácter descentralizado, con ello se pretende evitar una excesiva concentración del poder en las autoridades federales y por lo tanto además respuestas eficaces a necesidades locales, así los 12 bancos regionales autónomos tienen como objetivo además del de la descentralización, crean un sistema de contra poderes, garantizando la independencia de la FED pero sin estar por supuesto exenta de controles. Una característica peculiar de estos bancos regionales es que son Bancos de Bancos y no tienen como objetivo la obtención de ganancias como los propios bancos propietarios del banco regional. A estos bancos regionales les corresponde ejecutar la

política monetaria que dicta la Junta de Gobernadores y el Comité Federal de Operaciones de Mercado de la FED, gestionando además la deuda del Estado y sus cuentas, entre otras funciones.

Los controles que ejerce el Congreso de los EEUU sobre la FED son distintos y más potentes que los que hay en cualquier banco central del mundo moderno. Es el banco central del mundo al que más responsabilidad le exige el legislador, basado en el que el Congreso asume la soberanía del pueblo por delegación a través de las urnas, y la transferencia de una parte de ese poder al Sistema Federal en concreto la de la dirección de la política monetaria, convertida a la FED en un órgano del Congreso, ya que ha sido éste el que por Ley la creó y por lo tanto su poder está limitado y sobre todo controlado exhaustivamente por el propio Congreso.

BIBLIOGRAFIA

AGLIETA, M.: “Orden Monetario y Bancos Centrales”, Universidad de París, Nanterre. Tomado de André Orléan, (Dir.) *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de Frances, traducción de Carlos Pazmiño; revisión de Alberto Supelano, 1994.

-: “Orden monetario y bancos centrales”, en *Cuadernos de economía* 24. Tomado de ORLÉAN, André, (Dir.): *Analyse économique des conventions*, Presses Universitaires de France. Traducción de Carlos Pazmiño; revisión de Alberto Supelano, 1996.

AGUIRRE CARRILLO, E.: “La génesis de la Banca Central: Antecedentes, creación y evolución de los bancos centrales en el mundo occidental”, Banco de la República. Bogotá, 1991.

ALESINA, A.: “Politics and business cycles in industrial democracies”, en *Economic Policy* 8, Edición española “La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales”, en *Cuadernos de Información Económica*, 34, Madrid, 1989, Fundación FIES (traducción de L. C. Benito).

ALONSO GARCIA, R.: *Derecho Comunitario: Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid, 1994.

ÁLVAREZ MARTINEZ, J. y SALINAS ALCEGA, S.: “La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de

Francia y Alemania”. Análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión contra Consejo), Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ B.: “El sistema jurídico institucional de la UEM”, en *Materias de Derecho Comunitario*, <http://www.iustel.com>.

ARENAS ROSALES, R.: “Crisis financiera estadounidense: ¿al límite del abismo?”, *Espacios Públicos*, Vol. 12, n°. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, México, abril 2009.

AYIBER ESTRADA, D. y GUTIERREZ, J.: “Supervisión y regulación del sistema financiero: modelos, implicaciones y alcances”, *Perfil de Coyuntura Económica*, n°. 13, Universidad de Antioquía, Colombia, agosto, 2009.

AYUSO, J. y MALO DE MOLINA, J.L.: "El papel de los bancos centrales durante la crisis financiera; lecciones para el futuro", *Papeles de la Fundación*, n°. 42, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2013.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: “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, 2014.

BACARIA COLOM, J.: “Preferencias de los banqueros o mandato institucional en la consecución del objetivo de estabilidad de precios en la zona euro: Un análisis del mecanismo de toma de decisiones”, Instituto de Estudios de la Integración Europea ITAM, Documento de trabajo nº 5, 2003

.-: “El objetivo de la estabilidad de precios como resultado del votante mediano en el Banco Central Europeo”, VI Jornadas de Política Económica, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004.

BACARIA, J., CHORTAREAS, E. GEORGIOS y KYRIACOU, P. ANDREAS: “Los bancos centrales nacionales en el sistema europeo de bancos centrales”, *Quaderns de treball, Institut Universitari d’Estudis Europeus*, Barcelona, 1998.

BASTARRECHE BENGOA, T., “La representatividad de la FED”, *Estudios de Deusto*, Vol. 64, Núm. 1 (2016), pp. 227-260.

BECKHART BENJAMIN HAGGOTT: *Federal Reserve System*, American Institute of Banking, USA, 1972.

BELDEN, “Rationale for dissent: the cause of FOMC members”, en *Contemporary Policy Issues*, Vol. IX, Julio 1999.

BERNANKE, B.: *Mis años en la Reserva Federal: Un análisis de la Fed y las crisis financieras*, Ediciones Deusto, Barcelona 2014, Conferencias de Ben S. Bernanke, traducido por Jorge Paredes. Título original: “The Federal Reserve and the Financial Crisis”, publicado por Princeton University Press, Nueva Jersey, Estados Unidos, 2013.

BENZO, A.: “Construir una Unión Bancaria”, *Papeles de Economía Española*, n°. 137, 2013.
<https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=1-01137>

BERGER, H.: “*Optimal central bank design: Benchmarks for the ECB*”, CESinfo Working n° 1697, 2006.

BERGES, A. ONTIVEROS, E. y VALERO F. J.: “La hoja de ruta del sistema bancario español ante la Unión Bancaria Europea”, *Papeles de Economía española*, n°. 137, 2013.

BERGES, A. y ONTIVEROS, E.: “La Unión Bancaria: nuevo marco competitivo para la banca española y europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n°. 54, Bilbao, 2016.

BERNANKE, B. S. y REINHART, V. R.: “Conducting Monetary Policy at Very Low Short-Term Interest Rates”, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 94.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: 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, 1995.

-: *Las administraciones independientes*, Madrid, Tecnos, 1994.

BLINDER, A. S.: *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge MA: MIT Press, *El Banco Central: teoría y práctica*, Antonio Bosch Editor, Barcelona, 1998.

BOFINGER, P., HABEMANS, J., y NIDA-RUMELIN, J.: Documento análisis publicado en el Frankfurter Allgemeine Zeitung el 4 de agosto de 2012, traducido por Jesús Alborés Rey.

BOULOUIS, J.: *A propos des dispositions institutionnelles du Traité sur L'Union Européenne*, Paris Editions, 1992.

BUENO ARMIJO, A.: "El (imperfecto) sistema de garantías del derecho administrativo sancionador de la Unión Monetaria. A propósito de la potestad sancionadora del Banco Central Europeo", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid ISSN 1695-1085, nº 23, julio-septiembre 2012.

-: "La potestad sancionadora del BCE y el respeto al principio de legalidad sancionadora", trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+I DER, 2009.

BUITER, W: "Why the United Kingdom should be join the eurozone", *International Finance*, 2011.

BUITER, W. and SIBERT, A.: "The central bank as the market-maker of last resort; from lender of last resort to market-maker of last resort", 13 August 2007, London School of Economics, University of Amsterdam and CEPR; Birkbeck College and CEPR

CALVO GONZÁLEZ, J. L. y CALVO GONZÁLEZ, T.: "El Banco Central Europeo ante la crisis ¿Otra política habría sido posible?", *Revista Universitaria Europea* nº 19, diciembre 2013.

-; *El Banco Central Europeo ante la crisis. ¿Otra política habría sido posible?*, UNED, 2013.

CALVO HORNERO, A.: *La Unión Europea: Mecanismos financieros y moneda única*, Ediciones Pirámide, Madrid 2000.

CAMPOY MIÑARRO, J. C. y NEGRETE MEDIIVILLA, J. C.: "Diseño de Bancos Centrales en economías abiertas: las ventajas

del enfoque legislativo”, *Economía Internacional: Nuevas Aportaciones*, ICE, nº 814, marzo-abril 2004.

CARBÓ VALVERDE, S. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F.: "Sector bancario único vs. Sectores bancarios nacionales: ¿Qué aporta la Unión Bancaria Europea?" *Papeles de Economía Española*, nº. 137, 2013.

CASTAÑO MARTÍNEZ, M. S. y CARRASCO MONTEAGUDO, I (2009): “Bancos Centrales, independencia, transparencia, credibilidad y el comportamiento de los agentes”, en *Clm.economía*, núm. 14, 2009.

CAVERO LATAILLADE, I. “El significado del Tratado de Maastricht”, en *Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*, Mc. Graw-Hill, Madrid, 1998.

CEBALLOS LOPEZ L. y MARGALL VON HEGYESHALMYEN: “Dinamarca y la Unión Europea”, *Boletín ICE Económico*, 2000.

CELEMÍN SANTOS, V.: *Derecho Sancionador y mercado de crédito*, Bosh, Barcelona, 2001.

CHOZAS VINUESA, G.: “El Mecanismo Único de Resolución”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, nº 52, enero 2016.

CLIFFORD, A. J.: *The Independence of the Federal Reserve System*, Philadelphia, 1965.

COMPADRE DEL RIO PAREJO, C. M. P. y URBIOLA, P.: *Política Monetaria en tiempos de crisis: el Banco Central Europeo y la Reserva Federal*, Universidad de Carlos III, Madrid, 2012.

CONTHE GUTIÉRREZ, M.: *El Tratado de la Unión Europea: la Unión Económica y Monetaria*, 1994.

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

CORTINA, A., MARTIN, D. y RUESTRA, T.: “La Unión Bancaria desde la perspectiva de las entidades”, *Papeles de economía española*, 2013.

DANIEL CABRERA, M. Y RUBIO GONZÁLEZ, A.: “La Unión Bancaria: necesaria, positiva y con mucho potencial”. *Mediterráneo Económico* 29, ISBN-1698-3726, 2016.

DE GREGORIO, J.: “El Rol de los Bancos Centrales tras la Crisis Financiera”, *Documentos de Política Económica del Banco Central de Chile*, nº. 36, junio 2010.

DE LA DEHESA ROMERO, G. “¿Cómo nació el euro?”, *Libros de economía y empresa*, nº 1, 2010.

DE MIGUEL, R.: "Soberanía y euro", publicado en www.cuentayrazon.org/revista

DELGADO ALFARO, M.: “La Directiva Europea de recuperación y resolución bancaria”, *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos* 2013.

DICKERTMANN, D.: *Deutsche Bundesbank: Landeszentralbanken von einer Strukturreform?*, Trier, 1991.

DÍEZ VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 14ª edición, Madrid, 2006.

DÍEZ CANGAS, J.C., *Hay vida después de la crisis*, Plaza y Janés, Barcelona 2013.

DOMINGO SOLANS, E.: *El Banco Central Europeo, un banco central del siglo XXI*, Editores: Unión Editorial, 1999

-: "El Banco Central Europeo, un Banco Central del Siglo XXI. A los 20 años de su constitución", 1999.
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/1999/html/sp990510.en.html>

DUISENBERG, W: "The future of banking supervision and the integration of financial markets", Turín, 22 de mayo de 2000.

DUNNE, G.T.: "Reserve Bank Presidencies", *The Banking Law Journal*, julio-agosto 1995.

DUTZLER, B.: *The European System of Central Banks: An autonomous Actor?*, Springer Wien, New York, 2003.

ELÍAS MÉNDEZ, C.: "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 SÁNCHEZ, M., GUILLEN LÓPEZ, E., SÁNCHEZ BARRILAO, J. F.: *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, 2015.

-: “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, 2017.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Instituciones de Derecho Comunitario*, en Tirant lo Blanch, Valencia 2006.

FARHI, M. y MACEDO CINTRA, M. A.: “Crisis financiera internacional: contagio y respuestas regulatorias”, *Revista Nueva Sociedad* n° 224, noviembre/diciembre, 2009.

FERNANDEZ DE LIS, S., RUBIO, A. y SICILIA J.: “Unión Bancaria: Elementos integrantes y medidas complementarias”, *Papeles de Economía Española*, 2013.

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

FERNANDEZ DE LIS, S., “Funciones y organización del Banco Central Europeo”, *Papeles de Economía Española*, n° 54, 1993

-: “La crisis financiera: origen, diagnóstico y algunas cuestiones”, en *La crisis financiera: su impacto y la respuesta de las autoridades*, Ediciones Empresa Global, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDRÉS, F.: “El Banco Central Europeo y los límites de la política monetaria”. *ICE una Política Económica para la Recuperación*, nº 883, marzo-abril 2015.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. *Fundamentos Económicos de la UE*, Paraninfo, 2007.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., “Reflexiones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes”, en *Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, tomo 1, Madrid, 1994.

-: “La autonomía de los Bancos centrales”, *Papeles de la Economía Española*, 1990, núm. 43.

FERNANDEZ ROZAS, J.C. “Hacia un sistema europeo consolidado de supervisión financiera en la Unión Europea”, *La Ley*, 2010

-; “El complejo entramado del supervisor bancario único de la Unión Europea”, *Diario La Ley* nº 8013, Editorial La Ley, La Ley 55/2013, Enero.

FERNANDO DE PAULA, L.: “Financiamento, crescimento económico e funcionalidade do sistema financeiro: uma abordagem pos-keynesiana”, *Est. Econ. Sao Paulo*, Vol. 43, nº 2, abril-junio 2013.

FIGUERUELO BURRIEZA, A., *Luces y sombras del Tratado Constitucional Europeo*, Editorial Dykinson, Madrid, 2006.

FRIEDMAN, M. Y JACOBSON SCHAWARTZ, A.: *A monetary history of United States 1867-1960*, Princeton, 1963.

GALBRAITH, J. K.: “Life after tight Money”, *The American Prospect*, summer 1992.

GALINDO MARTIN M. A., MONTERO LORENZO, J.M. e IGLESIAS SUÁREZ, A.: "Déficit Público y Pacto de Estabilidad y Crecimiento: el reto de las economías europeas", Universidad de Castilla-La Mancha, *Economía*, nº 1, segundo semestre de 2002.

GARCIA ALCORTA, J.: “El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea”, 2013.
<http://docplayer.es/26022879-El-nuevo-marco-institucional-relativo-a-la-supervision-financiera-en-la-union-europea.html>

-: “Observaciones en torno al mecanismo único de supervisión bancaria en la Unión Europea”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2013.

GARCIA IGLESIAS, J.M. y PATEIRO RODRIGUEZ, C.: “Análisis de la estrategia de política monetaria del Banco Central Europeo (1999-2005)”, *Trimestre Económico*, 2009.

GARCIA MONTALVO, J.: “La Unión Bancaria y el modelo de negocio de los Bancos europeos”, *Papeles de economía española*, 2013.

GARCÍA SÁNCHEZ, C.: *El Banco Central Europeo y sus consecuencias para los Bancos Centrales Nacionales*, Icade, 2009.

GARCIA URETA, A.: “Consideraciones sobre la posición del BCE y las autoridades estatales en el mecanismo único de supervisión prudencial bancaria”, *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, 2016.

GARCIA-ANDRADE GÓMEZ, J.: *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Civitas/Caja Madrid, 2000.

GARCIA-LEGAZ, J.: "La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: un error histórico", *Cuadernos de Pensamiento Político*, Enero/Marzo 2005.

GILDEA J. A.: “The Regional Representation of Federal Reserve Bank Presidents”, end *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 24, nº. 2, 1992.

GÓMEZ MENCHÓN, Y.: “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, 2003.

GONZALEZ BOTIJA, F.: "Los límites de la autonomía del BCE", comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 Julio de 2003. *Revista española de derecho administrativo*, nº 123, 2004

GONZALEZ IBAN R. y AHIJADO QUINTILLÁN M., *El Banco Central Europeo y la política monetaria común: el banco que gobernará Europa*, Editorial Pirámide, Madrid, 1999.

GONZALEZ IBAN, R.: "Política Fiscal del Euro y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento", *Políticas Económicas del Euro*, nº 784 marzo-abril 2000.

GONZALEZ- PÁRAMO, J.M. "Retos de la nueva Europea: La culminación de la Unión Económica y Monetaria", *Conferencia Club Siglo XXI Ciclo de conferencias "Tiempos de crisis"*, Madrid, 2012.

-:"La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis", *Revista de Economía Mundial*, 30, 2012.

-:"La crisis financiera mundial: Lecciones y retos", en P. Martín-Aceña (ed.), *Pasado y Presente: de la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI*, Fundación BBVA, Madrid.

-: "The Management of the Crisis by the European Central Bank", *Revista de Economía Mundial*, nº. 30, Sociedad de Economía Mundial, España, 2012.

GONZÁLEZ VELASCO, M.C. y BRINCKMAN, R.: "Análisis de la integración y dependencia de las políticas monetarias de la Unión Europea", *Pecunia Monográfico*, 2011.

GORDILLO PÉREZ, L.I. y CANEDO, J.R., "La Constitución económica de la Unión Europea. Bases de un modelo en constante evolución", en *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Marzo 2013), Vol. 5, Nº 1, pp. 163-183.

GORDILLO PÉREZ, L.I., "Constitución económica, ordoliberalismo y Unión Europea. Ensayo de una caracterización del Derecho económico europeo", en GARCÍA GUERRERO, J. L. (Dir.), *Constitucionalizando la globalización*, Tirant, Valencia, 2018 (en prensa).

GOODFRIEND, M.: “Monetary Mystique: Secrecy in Central Banking”, *Journal of Monetary Economics*, 1986

GOODHART, C.A.E.: *The Regulatory Response to the Financial Crisis*, Edward Elgar Publishing Inc, Cheltenham, 2010.

GORMLEY, L. W. y HAAN, J. DE: "The democratic deficit of the European Central Bank", en *European Law Review*, Vol. 21, Sweet & Maxwell, 1996.

GUITIÁN, M., MARTINEZ SERRANO, J. A., PALLARDÓ LOPEZ, V. J., GARRIDO A., TORRERO MAÑAS A., FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M., SANROMÁ, E., y VELARDE FUERTES, J.: *La Economía española ante la nueva moneda: el euro*. Civitas, 1998.

GUTIERREZ LOUSA, M, “Tendencias de la política tributaria en la Unión Europea”, *Nuevas Tendencias en política fiscal*, ICE 2007.

GUZMÁN PEREZ, V., “El procedimiento de déficit excesivo”, en *Quaderns de Política Econòmica*. Revista electrónica - 2ª época, nº 8, Septiembre-Diciembre 2004. Disponible en: <https://www.uv.es/poleco/revista/>

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

HERNANDEZ MENDOZA, L. “El euro en el marco de la cooperación monetaria y de la integración europea”, *Boletín Económico del ICE*, nº 2654, 2000.

HOWELLS P.: “Bancos Centrales Independientes: algunos problemas teóricos y empíricos”, en *Clm.economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* nº 14, 2009.

-: “La Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de Inglaterra: Propiedad, estructura e independencia”, *Ola Financiera UNAM*, Septiembre-Diciembre de 2013.

-: “La Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de Inglaterra: Propiedad, estructura e independencia”, *Análisis núm. 16*, septiembre y diciembre de 2013.

IGLESIAS FERNANDO, A.: “República de la Tierra: el fin de las modernidades nacionales”, *Bussiness&Economics*, 2000.

ILLESCAS ORTIZ, R., RODRIGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, T., y FELIÚ REY, J.: “La armonización del Derecho bancario en la Unión Europea”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 94, 2008.

IÑARRITU, B.: “Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº. 54, Bilbao, 2016.

ISSING, O.: *The Birth of the Euro*, Cambridge University, 2008.

-:"La política monetaria del eurosistema", *Finanzas&Desarrollo*, marzo de 1999.

-: Theory and practice of monetary policy, discurso pronunciado en Frankfurt am Main el 5 de mayo de 2006, 2013, www.ecb.eu,

JONUNG L. y SJOHOLM F., “Should Finland and Sweden form a monetary union”, *The World Economy*, vol. 25, n°. 5, 1999.

KETTL, D.F.: “Leadership at the Fed”, *New Haven and London*, 1986.

LANE, J.E. y ERSSON, S.O.: *Política Europea: una introducción*, ISTMO, 1998.

LARREINA DÍEZ, M. “La política monetaria del Banco Central Europeo. Diez años de aciertos y errores”, *Cuadernos Europeos Deusto*, n° 41, Bilbao, 2009.

LASTRA, R.M.: “The Independence of the European System of Central Banks”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 33-2, 1992.

LICHTESZTEJN TESZLER, S.: “Efectos observados y efectos inesperados de la crisis global”, Iztapalapa, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n°. 70, enero-junio, 2011.

LINDE PANIAGUA, E. “Leyes de introducción del euro en España y la unidad de la política monetaria”, en *La Unión Económica y Monetaria: Balance y perspectivas*, Colex, Madrid, 2000.

-: *Introducción a la Unión Económica y Monetaria. Un análisis jurídico e institucional*, Colex, Madrid 1999.

-: “La política monetaria de la Eurozona: rasgos fundamentales”, *Anales de estudios económicos y empresariales*, n° 16, 2006.

LIDÓN LARA ORTIZ, M.: “Los problemas actuales de la regulación de la actividad financiera globalizada: del marco internacional a la unión bancaria”, en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. Y PETIT DE GABRIEL, E. W. (coords.) *España y la Unión Europea en el orden internacional. XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, Universidad de Sevilla, 15 y 16 de octubre de 2015*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1387-1396.

LOPEZ ESCUDERO, M y RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: “El Derecho como instrumento de integración económica y monetaria en la Comunidad Europea”, en IGLESIAS PRADA, J.L. (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Vol. 4, Civitas, Madrid, 1996, págs. 5405-5443.

LOPEZ ESCUDERO, M. “El Banco Central Europeo en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europea*, nº 9, enero-junio de 2008.

LOUIS, J. V.: “Aspectos jurídicos de la realización de la Unión Económica y Monetaria”, en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (coord.): *Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, CGPJ/Civitas, 1993.

-: "L'autorité monétaire de la zone euro", en *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin. L'Union Européenne. Unión de droit, Union des droits*, Editions A. Pedone, París, 2010.

MALO DE MOLINA, J. L.: “La respuesta del Banco Central Europeo a la crisis”, *Boletín Económico del Banco de España*, nº.115, julio-agosto, 2013.

MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.: *Instituciones y Derecho de la UE*, 6ª edición, Tecnos, Madrid, 2010.

MARTIN PÉREZ DE NACLARES, J.: *Derecho comunitario material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000).

MARTÍNEZ DALMAU, R.: “La independencia del Banco Central Europeo”, *Polo Europeo Jean Monnet*, Valencia 2005.

-: *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales*, Tirant lo Blanch.

MAUDOS VILLARROYA, J.: “De la integración a la desintegración financiera en Europa: la importancia de la Unión Bancaria”, Universidad de Valencia e Ivie, *Papeles de Economía Española*, núm. 137, 2013, pp. 149-163.

MEDLEY, B.: *Highways of Commerce: Central Banking and The U.S. Payments System*, July 2004, Public Affairs Department of The Federal Reserve Bank of Kansas City .

MEJIA GARCIA, L. y RODRIGUEZ NAVA, A.: “Estrategias de política monetaria en respuesta a la crisis global”, *Argumentos*, Vol. 26, nº. 71, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xoclimilco, Distrito Federal, México, enero/abril 2013

MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN J.M. y HERNANGÓMEZ, C.F.: “La insuficiente armonización de los fondos de garantía de depósitos en la Unión Europea”, *Observatorio sobre la reforma de los sistemas financieros europeos*, 2008.

MERUSI, F.: “El Banco Central Europeo”, en *Ars Iuris*, 43, 2010.

MILLARUELO, A. y DEL RIO, A.: “Las medidas de política monetaria no convencionales del BCE a lo largo de la crisis”, *Boletín económico*, Vol. enero de 2013.

MOCHÓN LÓPEZ, J. Y OLIVARES ALVARO, B.: “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria. El papel del Banco de España”. *Revista Española de Control Externo*, Vol. XVIII, nº 52, Enero 2016.

MOESSNER, R. y ALLEN, W.A.: “Las crisis bancarias y el sistema monetario internacional en la gran depresión y en la actualidad”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, nº 25, 2011.

MONTHLY REPORT OF THE DEUSTCHE BUNDESBANK, “Restructuring desbank”, Agosto 1992

MORATA, F., *La Unión Europea. Procesos, autores y políticas*, Ariel, Barcelona, 1998.

MULHEARN .CH. y ROBERTS B.E.: *The Federal Reserve and its institutional enviromment: a review*, Edition Mayer, Cambridge, 1990.

MUÑOZ MACHADO, S: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Universidad, Madrid, 1993

NADAL BELDA, A.: “La crisis financiera en Estados Unidos”, *Boletín Económico de ICE*, nº 2953, del 21 al 31 de noviembre de 2008.

NAUDIN. F.: *The European Central Bank. A Bank for the 21st Century*. Kogan Page Ltd.: 2001

NOGALES GARCIA, J.J.: “La Unión Bancaria en Europa”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 61, Enero/junio 2013.

NUÑEZ RAMOS, S.: “La respuesta a la crisis financiera internacional: medidas de estabilización financiera y estrategias de salida”, *Presupuesto y Gasto Público*, 59, Instituto de Estudios Fiscales 2010.

O’KEAN, J.M^a. “La crisis financiera y la Unión Monetaria”, en *Unión Europea, armonización y coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Pablo Olavide, Sevilla, 2011

ONTIVEROS E. y VALERO F.J. *La UEM en entredicho*, Encuentros Ediciones, Madrid, 1996.

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

- *Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, editorial Comares, Granada, 2005.-:

- “El Código de Conducta de los miembros del Consejo de Gobierno del BCE”, *Revista de Derecho bancario y bursátil*, nº 89, 2003.

ORRIOLS i SALLES, M.A. Y ROCA SAGARRA, J.: *Banco de España y Estructura Plural, los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1997

ORTINO, S.: *La Banca centrale nella Costituzione europea*, *Quaderni Costituzionali*, 1993.

PAREJA LOZANO C.: *Los poderes de supervisión en el sistema federal norteamericano*, Marcial Pons, Madrid 1995.

PAREJO ALFONSO, L.: *Crisis y renovación en el Derecho Público*, CEC, Madrid, 1991.

PATRICK, S.C.: *Reform of the Federal Reserve System in the Early 1930. The politics of Money and Banking*, Garland Publishing, Inc. 1993.

PEREZ AJENJO, E. y SILOS RIBAS, M.: “Credit easing: La política monetaria de la Reserva Federal durante la crisis financiera”, *Boletín Económico del ICE* nº 2995, del 16 al 31 de agosto de 2010.

PEREZ BUSTAMANTE, R. y WRANA, J. *Unión Económica y Monetaria en Europa: Una introducción histórica 1969-1998*, Dykinson, Madrid, 1999.

PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.: “Tratados de la Unión Europea y Armonización y Coordinación Fiscal”, en LASARTE ÁLVAREZ, J. (dir.): *Unión Europea. Armonización y coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Pablo Olavide, 2011.

PIERCE J.L.: “The Federal Reserve as a political power”, en *The Political Economy of the American Monetary Policy*, Cambridge University Press, 1990.

PIRIS, J.C.: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press. Cuarta edición, 2010.

POELEMANS, M.: *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant-LGDJ, Bruselas-París.

PRADO PRADO, G., *La Autoridad Monetaria en el Sistema Institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2006.

REAGAN, M.D.: "The Political structure of the Federal Reserve System", *American Political Science Review*, marzo 1961.

REDLICH, C.F.: *The Molding of American Banking. Men and Ideas (1781-1910)*. Reprint of Original 1951, Edition 2012

REINHART, C. y. ROGOFF, K.S.; "Growth in a time of debit", *National Bureau of Economic Research*; January 2010.

RAGHURAM, G. R.: "Has Financial Development Made the World Riskier", *NBER Working Paper* No. 11728. <http://www.nber.org/papers/w11728>

ROSELFSEMA H., "Why are federal central Banks more activist?", *Discussion Paper Series* n° 06-06 2006, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Utrecht School of Economics, 2006.

RUBLI KAISER, F.: "Transformación silenciosa de la Banca Central dos décadas de evolución", *Análisis Económico*, Vol. XXII, n°. 50, segundo cuatrimestre, 2007, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 2007.

RUIZ MACIÁ, J.P., *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*, Netbiblo 2007.

RUPAREL R. y PERSSON M.: “Una casa construida sobre arena; el BCE y el coste oculto de salvar el euro”, *Openeurope*, junio 2011.

SAAVEDRA SERRANO, M.C.: “La integración financiera y el nuevo sistema de gobernanza de la Unión Económica y Monetaria”, *Revista Universitaria Europea* nº 26, Enero-Junio 2017, pp. 55-90.

SAINZ DE VICUÑA Y BARROSO, A.: “La realización de una genuina unión económica y monetaria: la unión bancaria”, en ORDOÑEZ SOLÍS, D.: *La recepción del derecho de la Unión Europea en España: derechos, mercado único y armonización fiscal en Europa: LIBER AMICORUM* en homenaje a Antonio Martínez Lafuente, 2013.

SALA ARQUER, J.M.: “La posición jurídica del Banco federal alemán”. *Revista de Derecho bancario y bursátil*, Año nº 5, Nº 18, 1985,

SARMIENTO ACOSTA, M. J., “La potestad normativa del Banco Central Europeo y del Banco de España: una transformación del tradicional sistema de fuentes”, *Noticias de la UE*, 2003.

-.: “El euro y el Banco de España”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 175-176, 1999.

SAUCEDO ACOSTA, D.J., “Factores que explican el consenso en la toma de decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo”, Valencia 2007, *VII Jornadas de Economía Política*.

SCOTT KENNETH E.: “The dual Banking System: A model of competition in Regulation”, *Stanford*, Vol. 32, Nº. 1, 1977.

-:"The Patchwork Quilt: State and Federal roles in bank regulation", *Stanford Law Review*, Vol. 32, n°. 4, 1980.

SHELLER, H. P. K.: "History, role and functions", en *European Central Bank*, Frankfurt, ediciones 2004 y 2007

SHMIDT R.: "La Banca Centrale della Repubblica Federale Tedesca: Aspectti costituzionali", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n°. 2, 1982.

SMITH, V.C.: *Fundamentos de la banca central y de la libertad bancaria*, Unión Editorial, Ediciones Aosta, Madrid 1993. Título original: "The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative", P.S. King&Son Ltd., Westminster, Inglaterra, 1936, nueva edición Liberty Press, Indianápolis, IN USA, 1990.

SNYDER F.: "Soft Law and Institutional Practice in the European Community". *The construction of Europe*. Springer. European University Institute, 1994

SOLAR CALVO, P.: "Europa como estado en crisis: Unión Bancaria y Fiscal; el Horizonte 2020", *Revista Aranzadi Unión Europea*, 1, Enero 2013.

SOMEK, A.: "On suprenationality", *European Integration online Papers*, Vol. 5, n°. 3, 2001.

SPINDLER J., BECKER, W., STARKE, O.E.: *Die Deutsche Bundesbank*", Stuttgart, 1973.

SUAY RINCÓN, J.: "Sanciones", en Sebastián Martín-Retortillo, en *Estudios de Derecho público bancario*, CEURA, Madrid, 1987.

-: "Los principios inspiradores del Derecho Administrativo Sancionador Comunitario", en Enrique Gómez-Reino Carnota (Dir.), *Jornadas sobre el Derecho Administrativo Comunitario*, Escola Galega de Administración Pública, Montecorvo, Madrid, 2006.

SYLLA, R.: "The autonomy of Monetary Authorities: the cause of the U.S. Reserve System", en G. Toniolo Edición, *Central Banks Independence in Historical Perspective*, Berlin/New York, 1988.

TAJADURA TEJADA, J.: "El Banco Central Europeo: su estatuto jurídico", *XX Jornadas de Estudio sobre "la Introducción de la Moneda Única Europea en España"*, Sociedad Estatal de Transición al Euro. ISBN 84-7787-928-1, Madrid, 1999.

TAYLOR, J.B.: "The financial crisis and the policy responses: and empirical analysis of what went wrong (NBER Working paper 14631), Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2009

TIMBERLAKE RICHARD, H.: *Monetary Policy in the United States. An Intellectual and Institutional History*, Chicago, 2ª edición, 1993.

- *The Origins of Central Banking in the United States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1978.

TODA CASTÁN, D., "La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre las "Outright Monetary Transactions":

una respuesta y muchas preguntas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24 (2017).

TORRES ESPINOSA, E.: “El Estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VI, enero de 2006.

-: “El Banco Central Europeo. Aspectos jurídicos, institucionales y políticos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VII, 2007.

TRUCCO, P.: “¿Carga o privilegio? El dólar estadounidense y la puja por la reforma del sistema monetario internacional”, *Estudios Internacionales* 169, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2011.

TUORI, K./ TUORI, K., *The Eurozone Crisis. A constitutional Analysis*, CUP, Cambridge, 2014.

UHLENDEBRUCK, D.: *Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutsche Bundesbank und ihre Grenze*, Munich, 1986.

URIA FERNANDEZ, F.: “La supervisión bancaria europea en 2014, una Unión Bancaria incompleta”, *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos*, 2013, coordinado por Ramiro Martínez-Pardo del Valle, Francisco Javier Zapata Cirugeda.

URQUIDI, V. (1973). *La Política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina, Ensayos de Política fiscal*. México: Fondo de Cultura Económica.

VALLET DE GOYTISOLO, J.: “La antítesis inflación-justicia”, *Revista Jurídica de Cataluña*, LIX, set-oct. 1960.

- “Derecho y Economía”, en *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, tomo IV, Cívitas, Madrid, 1996, pp. 5541-5554.

VELAZA, B.: *The Theory of economic integration*, Irwin, 1961.

VÉRON, N.: “Cambios tectónicos”, *Finanzas&Desarrollo*, marzo de 2014.

VICENÇ NAVARRO: “¿Por qué la UE tiene un menor crecimiento económico que EEUU?”, *Temas para el debate*, nº 125, 2005

:- “Si la Unión Europea tuviera un sistema federal como EEUU”, *Temas para el debate*, nº 197, 2011.

VV. AA., Monográfico titulado “Constitución y mercado en la crisis de la Unión Europea”, *Estudios de Deusto* (vol. 64, núm. 1, 2016).

JURISPRUDENCIA:

- 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.
- Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, 19 de Julio 2012, asunto C-62/11, decisión prejudicial Hessisches Landessozialgericht (Alemania), entre Land Hessen y Florence Feyerbacher.

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 16 de diciembre de 1992, asunto C/194/91.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 11 de noviembre de 1981, IBM 60/81, y de 9 de octubre de 1990.
- Sentencia, DTC 001/2004, Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004 (BOE núm. 3, de 2 de enero de 2005).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2009, Sección Tercera, recurso de casación para la unificación de doctrina nº 507/2008.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004 en el asunto C-27/04.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 10 de julio de 2003, Comisión c. Banco Central Europeo, asunto C-11/00, ap. 134.
- Sentencia TJUE de 16 de diciembre 1992, asunto C/194/9J

WEBGRAFIA:

<http://ecb.int/ecb/history>

https://europa.eu/european-union/index_es

<http://www.bde.es/bde/es/areas/polimone/instrumentos>

<https://www.parliament.uk/>

<http://www.dicouna.es/ipe/euro>

<http://europa.eu/legislacion>

https://ec.europa.eu/info/economic-and-financial-affairs-website-notice-users_en

<http://www.ecb.europa.eu/euro/html/index.en.html>

<http://www.ustel.com>

<http://revistaure.eu/RUE/11208.pdf>

www.minecogob.es/site/mineco

<https://www.ecb.europa/ssm/establish/html/index.es.html>

https://europarl.europa.eu/atyouservice/es/displayFtu.html?=-FTU_1.3.1.1.html

https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Home/home_node.html

<https://www.nber.org/papers./w11728>

<https://www.ecb.europa/ssm/establish/html/index.es.html>

<https://www.federalreserve.gov/>

<http://www.imf.org>

<http://repositorio.uct.edu.pe>

<http://efxto.com/diccionario/fed-sistema-de-reserva-federal>

<http://www.bdigital.unal.edu.co>

