

## La Política Monetaria de la Eurozona: Rasgos Fundamentales

**Enrique Linde Paniagua**

*Departamento de Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

**Resumen** La Política monetaria, tras la puesta en circulación del euro, constituye 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. En este trabajo se analizan los rasgos fundamentales de la política monetaria, sus relaciones con la política económica y, en particular, el estatus independiente del Banco Central Europeo y sus competencias normativas, tanto en el derecho vigente como en la Constitución Europea.

**Palabras clave** Integración Europea, Política Económica y Monetaria de la Unión Europea, Cooperación Reforzada, Banco Central Europeo.

**Clasificación JEL** E59, K33.

## **1 Introducción: la unión económica y monetaria como proceso capaz de explicar las claves de la construcción europea**

La comisión presidida por Pierre Werner<sup>1</sup>, en el informe que lleva su nombre, al proponer en 1970 la creación de una suerte de unión monetaria en las Comunidades Europeas estaba haciendo un ejercicio de realismo que, sin embargo, fue interpretado, al poco tiempo de que dicho informe fuera asumido por el Consejo, como un planteamiento utópico, falto de realismo, en fin, de imposible realización. A la comisión Werner le ocurrió lo que suele sucederles a los pioneros; se situó delante de su tiempo, derrochó ambición y clarividencia en un contexto en que la utopía europea se oscurecía por momentos como consecuencia de la primera crisis del petróleo<sup>2</sup>.

El Consejo no renunció a alcanzar una unión económica y monetaria, pero a partir de la crisis antes mencionada utilizó una nueva estrategia, en vez de la línea recta antes ensayada dará un largo rodeo para alcanzar dicho objetivo: a través de la creación de la *serpiente monetaria europea*<sup>3</sup>, del Fondo Europeo

---

<sup>1</sup> La cumbre de Jefes de Estado y de 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 Estados miembros asumieron el plan contenido en dicho informe. Dicho informe puede verse en R. Pérez Bustamante y J. Wrana, *La Unión Económica y Monetaria en Europa: Una introducción histórica 1969-1998*, Madrid, 1999, págs. 83 a 101.

<sup>2</sup> Para comprender las circunstancias que determinaron abandonar el proyecto Werner ver el lúcido comentario de M. Ahijado Quintillán, “Desarrollos y estancamiento durante los setenta y ochenta: hacia la unidad monetaria”, en *Historia de la unidad Europea*. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este, Ed. Pirámide, Madrid, 2000, págs. 213 y sigs., ver también J. Muns, “Del plan Werner al euro o la historia de la larga marcha hacia la Unión Monetaria Europea”, en *España y el euro: riesgos y oportunidades*, Colección Estudios e Informes, La Caixa, 1997, así como el Informe Tindemans de 29 de diciembre de 1975 que supuso la suspensión o aplazamiento del plan contenido en el Informe Werner sin renunciar a la consecución de la unión económica y monetaria que se llevará a cabo por otros caminos.

<sup>3</sup> Se suele denominar así el Acuerdo Europeo de Márgenes de Fluctuación respecto a los Derechos Especiales de Giro, adoptado en marzo de 1972.

de Cooperación Monetaria<sup>4</sup>, del *Sistema monetario europeo*<sup>5</sup> y, finalmente, del Instituto Monetario Europeo, precedente del Banco Central Europeo<sup>6</sup>. Así, cerca de tres décadas después, la Unión Monetaria se convirtió en una realidad palpable, particularmente después de que el euro circulara como moneda física en 2002. Werner tuvo el privilegio de asistir al nacimiento del euro, tuvo la fortuna de ver como se alcanzaba una utopía.

En la política monetaria europea se dan cita una serie de factores de gran trascendencia, en varios órdenes, que vamos a intentar analizar en estas páginas. Su gestación encierra las claves de la construcción europea en un doble sentido primitivo y futuro, y es un claro ejemplo de que las técnicas de gobierno pueden tener usos alternativos dependiendo del contexto en que se aplican. Es difícil encontrar en la historia de la construcción europea ejemplos más elocuentes que el monetario para estudiar y comprender cómo ha tenido lugar la construcción europea; y probablemente de cómo va a seguir construyéndose en el futuro<sup>7</sup>, incluyendo en ese futuro la Constitución Europea empantanada tras el no de los ciudadanos franceses y holandeses en la primavera de 2005.

Cuando en 1970 los jefes de Estado y de Gobierno encargaron a la comisión presidida por Werner que analizara la posibilidad de aproximar los sistemas monetarios de los Estados miembros se ponía de evidencia, de modo claro, que la Comunidad Económica Europea se proponía el alejamiento del modelo de las

---

<sup>4</sup> El Fondo se creó mediante Reglamento (CEE) 907/73 del Consejo, de 3 de abril de 1973 (DOCE L 89, de 5/4/1973).

<sup>5</sup> 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 efectivo funcionamiento el 13 de marzo de 1979.

<sup>6</sup> El Instituto Monetario Europeo fue creado por el Tratado de la Unión Europea. Sobre esta etapa con mayor amplitud ver mi trabajo “Leyes de introducción del euro en España y la Unidad de la política monetaria”, en *La Unión Económica y Monetaria: Balance y perspectivas*, (Dirs. E. Linde Paniagua y P. Mellado Prado), Colex, Madrid, 2000, págs. 105 a 109.

<sup>7</sup> Sobre este tema, desde un enfoque general, puede verse mi trabajo “Realidades y perspectivas de la construcción europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1, segundo semestre de 2001, págs 185 y siguientes y la bibliografía que en ella se cita.

organizaciones internacionales convencionales que tienen por finalidad crear zonas de libre cambio. La concepción de las Comunidades, desde su propia fundación, se separó de cualesquiera modelo internacionalista conocido, en la búsqueda de una organización singular en que la norma será la recepción paulatina de competencias de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se referirá a esta nueva modalidad de transferencia de competencias como “cesión de soberanía”, y aunque ni entonces ni ahora se puede hablar, en estricto sentido, de tal cesión no es menos cierto que las Comunidades Europeas no fueron desde su creación organizaciones internacionales comparables a las conocidas hasta la fecha.

Los sucesivos aplazamientos de la adopción de una política monetaria por las Comunidades, de acuerdo con el modelo esbozado por el Informe Werner, no implicaron en modo alguno la renuncia a una política monetaria común y las más de dos décadas que transcurren desde 1970 hasta el Tratado de la Unión Europea de 1992 servirán para acercar las políticas monetarias de los Estados. En los años setenta la firme convicción del presidente de la república francesa Valéry Giscard d’Estaing y del canciller alemán Helmut Schmidt fue decisiva para seguir avanzando en el proyecto de unión monetaria que nunca se detuvo<sup>8</sup>, y que encontró un impulso definitivo en su última fase bajo el liderazgo de Delors, Mitterrand y Kohl hasta convertirse en una realidad<sup>9</sup>. El largo proceso iniciado en 1970, que culmina con la circulación del euro en 2002, enseña, una vez más, que para subir nuevos peldaños en la construcción europea es tan precisa la determinación como la prudencia. Monnet sigue teniendo razón en su visión de la construcción europea. Las ideas, las mejores ideas, exigen un proceso de maduración que no puede adelantarse ni retrasarse. No es tarea fácil la construcción

---

<sup>8</sup> Jean-Pierre Raffarin en “Francia, a favor de Europa”, en el País, de 15 de enero de 2004, págs. 11-12, ha recordado el papel desempeñado por Giscard en la creación del sistema monetario.

<sup>9</sup> Sobre la historia del euro puede verse por todos el libro del que fuera comisario europeo para Asuntos Económicos y Financieros, Yves-Thibault de Silguy, El euro. Historia de una idea, Planeta, Barcelona, 1998.

europea. Los que hacen nuevas propuestas, los pioneros, pueden ser tildados de utópicos, pero son imprescindibles para desencadenar el debate, aunque cristalice mucho tiempo después y, por otra parte, es necesario que el conjunto de los gobernantes de los Estados miembros sean capaces de interpretar correctamente las necesidades de cada tiempo y acierten poniendo en funcionamiento nuevas iniciativas en el tiempo justo.

## **2 La política monetaria europea como ejemplo de cooperación reforzada**

En 1992, el Tratado de la Unión Europea incorporó la política monetaria al Tratado de la Comunidad Europea, si bien, a la vez, difirió en el tiempo el inicio de la misma, adoptando un modelo que puede denominarse de cooperación reforzada singular, con una etapa final de gran complejidad que se ha denominado de introducción del euro<sup>10</sup>.

La decisión adoptada en 1992 se comprende fácilmente habida cuenta del impulso que supuso el Acta Única Europea en la consolidación de un mercado interior en la Comunidad Europea. En efecto, a medida en que el mercado interior se afianzaba resultaba más evidente la insuficiencia de los instrumentos

---

<sup>10</sup> La bibliografía sobre la introducción del euro es muy abundante, entre la misma puede consultarse: VV. AA., XX Jornadas de Estudio sobre “Introducción de la moneda única europea en España”, Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia, Madrid, 1999; A. Pérez-Tenessa, La introducción del euro en España. Legislación y comentarios, Cívitas, Madrid, 1999; M. López Escudero, “La articulación jurídica de la Unión Económica y monetaria en su fase definitiva”, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 4, julio/diciembre de 1998; E. Linde Paniagua, “Leyes de introducción del euro en España y la unidad de la política monetaria”, en La Unión Económica y Monetaria: Balance y perspectivas, (Dir. E. Linde y P. Mellado), Colex, Madrid, 2000; X. Fernández, Aspectos jurídicos de la introducción del euro, Publicaciones de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2002; finalmente Comisión Interministerial para la introducción del euro, Plan Nacional para la transición al euro, F.N.M.T y Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1998.

monetarios de la Unión y la necesidad de contar con una moneda común que, entre otros efectos, facilitara los intercambios comerciales<sup>11</sup>.

El proyecto de política monetaria europea introducido por el Tratado de la Unión en 1992 en el Tratado de la Comunidad Europea supuso un reto de gran envergadura que atravesó por no pocas dificultades entre las que debe mencionarse la oposición de los Estados Unidos de América, que contrasta con el apoyo decisivo que tuvo el proyecto europeo de dicho estado en la década de los años 50 del siglo XX<sup>12</sup>. La hostilidad norteamericana<sup>13</sup>, sin embargo, no es difícil de comprender ahora que el euro es ya una realidad, pues se ha convertido en una moneda de reserva que compite abiertamente con el dólar, en igualdad de condiciones, en los mercados internacionales, lo que sin duda pudiera afectar a medio plazo a los intereses norteamericanos en el mundo<sup>14</sup>.

La política monetaria de la Unión es, en realidad, no una sino dos políticas monetarias. Por una parte, la política monetaria de la Unión en relación con los Estados que han iniciado la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) o Estados de la *eurozona* o del *eurogrupo* y, por otra, la política monetaria de la Unión Europea en relación con los Estados miembros que se encuentran en la segunda fase de la UEM, por propia voluntad o por no cumplir los requisitos exigidos para su incorporación a la tercera fase de la UEM. La

---

<sup>11</sup> El Informe Emerson, conocido como One Market One Money supone para los autores la teorización más acabada de la asociación entre la existencia de un mercado único y una única moneda. Vid. M. Ahijado, *La Unión Económica y Monetaria Europea. Mitos y realidades*, Pirámide, Madrid, 1997, pág. 89. El citado autor analiza también las posiciones doctrinales contrarias al Informe Emerson (op. cit. Págs. 93 y sigs).

<sup>12</sup> Sobre la posición norteamericana en relación con la creación de las Comunidades Europeas es esclarecedor el trabajo de M Ahijado Quintillán y Ana Ahijado Porres, *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Declaración Schuman y el renacimiento de Europa*, Ed. Pirámide, Madrid, 2001, ver también su bien seleccionada bibliografía.

<sup>13</sup> Sirva a título de ejemplo el artículo publicado en *El País* (16 de junio de 1997, pág. 14) por Gary Becker, premio Nobel de economía en 1992.

<sup>14</sup> Ver al respecto los artículos de Ignacio Sotelo, “El euro, éxito y reto”, en *El País*, de 5 de enero de 2002, pág. 11; Paul Isbell, “La partida internacional y el comodín europeo”, en *El País*, de 31 de mayo de 2003, pág. 62; Jorge Stecher Navarra, “El euro y el dólar”, en *El País*, de 9 de abril de 2003, pág. 64.

Constitución Europea<sup>15</sup> en esta materia no ha hecho otra cosa que explicitar que la Unión tiene competencia exclusiva en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el euro (artículo I-13.1.c), mientras que ha olvidado calificar las competencias normativas de la Unión en relación con las políticas monetarias de los Estados que no han iniciado la tercera fase de la UEM, es decir que no han adoptado el euro, aunque estas se deducen sin dificultad de los artículos III-185 y siguientes del texto constitucional.

La política monetaria de la Unión Europea, en lo que concierne a los Estados miembros que han adoptado el euro, es ejemplo, por una parte, de competencia exclusiva de la Comunidad Europea y, por otra, de cooperación reforzada singular. Como es sabido será el Tratado de la Unión modificado por el Tratado de Ámsterdam en su Título VII (artículos 43 y 44) el que introducirá con carácter general la modalidad asociativa denominada “cooperación reforzada” que permite que una mayoría de Estados miembros, en el marco institucional de la Unión, puedan crear una específica asociación para alcanzar determinados objetivos comunitarios cuando dichos objetivos no se puedan alcanzar por los procedimientos establecidos en los Tratados. La cooperación reforzada volvió a ser objeto de reforma por el Tratado de Niza, pero lo cierto es que hasta la fecha no se ha llevado a cabo ninguna cooperación reforzada de las previstas en el Título VII del TUE. Y esto explica fácilmente que las cooperaciones reforzadas se conciban, hasta la crisis derivada de la no ratificación de la Constitución Europea por Francia y Holanda, como un último recurso cuando resulte imposible seguir construyendo Europa a una sola velocidad.

La previsión de cooperaciones reforzadas en el Tratado de Ámsterdam o, lo que es lo mismo, una Unión Europea de diferentes velocidades, suponía elevar

---

<sup>15</sup> La denominación precisa es “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003 y presentado parcialmente el 20 de junio al Consejo Europeo celebrado en Salónica y por completo al presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003”. A partir de ahora la denominaremos también Constitución europea, Proyecto de Constitución o texto constitucional.

a rango de norma general lo que se había previsto por primera vez, de modo excepcional, con respecto a la política monetaria de la Unión. Porque, realmente, la primera fractura en una Europa que tenía como postulado fundamental el avance de todos los Estados miembros al unísono se produce con la concepción misma de la política monetaria. Así, la incorporación de los Estados miembros a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) no será automática sino que exigirá que los Estados candidatos cumplan los denominados parámetros económicos de Maastricht, por estar regulados en el Tratado del mismo nombre. Pero, además, el Reino Unido<sup>16</sup> y Dinamarca conseguirían un estatuto jurídico especial para su incorporación a la tercera fase de la UEM<sup>17</sup>. La Europa de diferentes velocidades estaba servida. El Reino Unido y Dinamarca no se incorporaron al euro por propia voluntad y Grecia y Suecia no pudieron incorporarse por incumplir los requisitos exigidos por el TCE. Grecia, tras cumplir los requisitos previstos se incorporó a la zona euro<sup>18</sup> y Suecia, tras cumplir los parámetros

---

<sup>16</sup> La posición británica es una constante desde su incorporación a las Comunidades Europeas. Una posición escasamente constructiva que se situó ante la construcción europea como ante un proceso imparable pero no deseado, en que hay que estar para minimizar los efectos negativos que la no pertenencia a la Unión pudiera acarrearles. En la medida en que el euro está resultando un éxito, por el momento, los gobernantes británicos parecen haber cambiado su posición inicial de rechazo, solo que ahora están condicionados por el compromiso de someter la incorporación del euro a un referéndum nacional. Los signos del cambio de posición se aprecian con toda la claridad que permite el lenguaje político británico en el informe presentado por Gordon Brown, Canciller del Exchequer a la Cámara de los Comunes el 9 de junio de 2003 en que sentenciaría con un “sí al euro, pero todavía no”. Sobre la posición británica resulta esclarecedor el artículo del que fuera Ministro de Asuntos Exteriores británico entre 1997 y 2001 y líder de la Cámara de los Comunes hasta marzo de 2003, en que dimitió, Robin Cook, “Aislado en medio del Atlántico”, en *El País*, de 12 de mayo de 2003, pág. 6.

<sup>17</sup> Vid el Protocolo (25) sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Protocolo(22) sobre la posición de Dinamarca, anexados al TCE por el Tratado de la Unión Europea.

<sup>18</sup> Ver la Decisión del Consejo 2000/427/CE, de 19 de junio de 2000, de conformidad con el apartado 2 del artículo 122 del TCE sobre adopción por Grecia de la moneda única el 1 de enero de 2001 (DOCE L 167 de 7 de julio de 2000, pág. 19).



de Maastricht, sigue fuera de la zona euro tras el rechazo de los suecos expresado en referéndum<sup>19</sup>.

Probablemente, la Europa de varias velocidades será una constante en el futuro inmediato a la luz de las declaraciones reiteradas de algunos e los líderes más relevantes de la Unión, particularmente si finalmente no entra en vigor la Constitución Europea. Esta sería la segunda lección que nos da la construcción de la política monetaria que pudiera trasladarse en los próximos años a otras políticas europeas: las excepciones se convierten con frecuencia en regla.

### **3 El estatus independiente del BCE**

El BCE tiene un estatus de independencia que lo caracteriza muy especialmente, y que ha sido estudiado con suficiencia<sup>20</sup>. Sin embargo, siguen siendo objeto de controversia los límites de la independencia del BCE. Con relación a las demás instituciones, y a tenor de lo previsto en el artículo 108 del TCE, no cabe duda de que ni el BCE ni los miembros de sus órganos rectores pueden aceptar o solicitar instrucciones de organismos o instituciones comunitarias, ni de los gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano de la Unión o de los Estados miembros. Es decir, se trata de un estatus de independencia pasiva y activa; no puede ni recibir ni solicitar instrucciones.

La independencia del BCE no ha sido entendida, y a veces no ha sido aceptada por algunos líderes europeos. Resulta destacable la confrontación de Oscar Lafontaine, que fuera titular de la cartera de Economía en el primer gobierno del canciller Schroeder, con el BCE y su presidente. El BCE resistió la constante

---

<sup>19</sup> El 14 de septiembre de 2003 se celebró en Suecia un referéndum para autorizar la incorporación a la zona euro. El sí sólo obtuvo el 41,8%. El referéndum tuvo lugar pocos días después del asesinato de la ministra de Asuntos Exteriores, Anna Lindh, partidaria de la incorporación de Suecia a la zona Euro.

Tras cumplir los requisitos previstos en el TCE, Eslovenia se incorporará a la eurozona el 1 de enero de 2007.

<sup>20</sup> Vid. R. González Iban y M. Ahijado Quintillán, *El Banco Central Europeo y la política monetaria. El banco que gobernará Europa*, Ed. Pirámide, Madrid, 1999 y la bibliografía citada en la misma.

presión a que le sometía Lafontaine, que a mi juicio vulneraba el espíritu y la letra del artículo 108 del TCE que expresa con claridad que: “ Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio (*se refiere al de independencia que formula en el punto anterior*) 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”. A lo largo de la todavía corta experiencia el BCE ha resistido presiones de la más variada índole, lo que no deja de ser un síntoma muy estimable.

El respeto de los límites marcados por el artículo 108 afecta también al Parlamento Europeo, que debe ser especialmente escrupuloso con el principio de independencia del BCE, particularmente con motivo de la presentación ante aquel por el presidente del BCE del Informe anual sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso, a que se refiere el artículo 113 del TCE. Tampoco puede el Parlamento Europeo a través de sus miembros tratar de influir en el Presidente del BCE, lo que no siempre ha tenido lugar. Y lo dicho es igualmente aplicable a las comparecencias del Presidente y de los restantes miembros del Comité Ejecutivo en las comisiones competentes del Parlamento, a petición de éste o por iniciativa del BCE. Estas comparecencias deben tener una función meramente informativa o aclaratoria, pero en caso alguno pueden ser sesiones de debate o de rendición de cuentas.

El modelo de independencia orgánica y funcional del que goza el BCE tiene unos orígenes bien claros en la experiencia generalizada (aunque en este punto tampoco hay unanimidad de la doctrina económica<sup>21</sup>) de que cuando la autoridad monetaria es dependiente de otros poderes, particularmente del poder ejecutivo, suele ser utilizada torcidamente para finalidades político-partidarias y suele producir efectos perniciosos sobre la economía y sobre el bienestar de los ciudadanos.

---

<sup>21</sup> Ver op. cit. en nota núm. 20.

De algún modo estaríamos ante un nuevo poder emergente dotado de independencia en relación con los poderes legislativo y ejecutivo.

El citado modelo de independencia no es excepcional en nuestro tiempo en que es frecuente que se desglosen de los poderes ejecutivo y legislativo competencias para ser ejercidas de modo independiente, como es el caso del Defensor del Pueblo en relación con el Parlamento y el Ejecutivo, o la creciente profusión de comisiones (en el orden interno Estatal) y agencias (particularmente en el ámbito de la Unión) con competencias de supervisión, control y ejecución a las que frecuentemente se les dota de personalidad jurídica. De algún modo el estatus de independencia del Banco Central Europeo es una manifestación de un nuevo régimen democrático en que junto a los poderes clásicos aparecerían un conjunto creciente de autoridades independientes, que no tienen otra legitimación que la que les otorgan los poderes ejecutivo o legislativo, esto es los poderes democráticos.

#### **4 Las relaciones y tensiones entre la política monetaria y la política económica**

Una de las perspectivas de la política monetaria de la Unión que no puede olvidarse, si de la misma queremos tener una correcta percepción, es su relación con la política económica de la Unión. Es bien sabido que aunque el Tratado de la Comunidad Europea se refiere en singular, en su Título VII, a “política económica y monetaria”, dicho título dedica el capítulo primero a la política económica y el capítulo segundo a la política monetaria, rigiéndose ambas por principios claramente diferenciados. Así, mientras que la política monetaria de la zona euro es competencia exclusiva de la Comunidad Europea. Ésta sólo tiene competencias de coordinación sobre las políticas económicas de los Estados miembros.

Del mismo modo que en 1992, y particularmente al final de la década de los 90, era difícilmente explicable que un mercado interior de las características del europeo no contara con una moneda común, ha sido objeto de reflexión la

conveniencia de que la Unión Europea cuente con una única política económica, en vez del conjunto integrado por la suma de políticas económicas de los Estados miembros más la propia de la Unión. Existen razones importantes para sostener la necesidad de una política económica común, y no menores las razones que postulan la autonomía de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Veamos algunas de ellas.

La primera razón que postularía una política económica común para la Unión es de rango estratégico, y se deduciría fácilmente de la comparación de la Unión Europea con los Estados Unidos de América. Esta última nación cuenta con una política monetaria común y con una política económica común, no obstante la naturaleza federal de EEUU. Una y otra se complementan, sin duda, pues no parece dudoso que la fortaleza de una moneda depende de lo acertado o no de la política económica en que aquella reside y se fundamenta. La confianza de los mercados internacionales monetarios parece depender muy directamente de la situación económica de la economía de referencia y ésta, a su vez, depende, en gran medida, de la política económica que se haya llevado a cabo. Naturalmente, el factor comparativo es también importante porque en la actualidad, y pese a la crisis del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Unión, el euro se aprecia contra el dólar al pasar la economía norteamericana una crisis de mayor calado que la europea, no obstante la mutua dependencia entre ambas. Y, sin duda, otros muchos factores afectan a la credibilidad y valoración de un área monetaria concreta, factores que, por lo general, parecerían ocultos a los economistas que por lo general suelen identificarlos con gran brillantez, a posteriori.

La posición de los Estados miembros, que les determina a excluir la política económica de la competencia exclusiva de la Unión, se explica en razón a que la política económica es uno de los pocos instrumentos políticos que tienen los Estados de la Unión en el mercado único europeo. No debe olvidarse que el proyecto de Constitución sigue otorgando a la Unión competencias de coordinación sobre

las políticas económicas de los Estados miembros<sup>22</sup>. No obstante la Constitución ha reforzado ligeramente las competencias coordinadoras en la materia<sup>23</sup>.

Existen otras razones de peso para no ceder a la Unión competencias en materia de política económica, como ha puesto de manifiesto la crisis por la que atraviesa el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, particularmente tras la suspensión por el Consejo de Ministros de la Unión de 25 de noviembre de 2003 algunos de sus efectos en relación con Alemania y Francia<sup>24</sup>. El incumplimiento por Francia y Alemania del Plan de Estabilidad y Crecimiento ha puesto de evidencia que los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros creados por el Tratado son insuficientes, además de acreditar que el Plan adolece de rigidez incompatible con la exigencia de que dichos instrumentos se adapten de modo flexible a las diferentes coyunturas económicas<sup>25</sup>. De modo que cuando surgen dificultades coyunturales en las

---

<sup>22</sup> Dice el artículo I-15 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa : “1. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno e la Unión. Con este fin, el Consejo de Ministros adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro”.

<sup>23</sup> Ver los artículos III-177 y siguientes de la Constitución Europea.

<sup>24</sup> En los referidos casos se trataba de la aplicación del artículo 104 y del Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DOCE L 209, de 2 de agosto de 1997), reglamento que se considera parte integrante del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ver sobre dicho procedimiento mi trabajo Introducción a la Unión Económica y Monetaria, Colex, Madrid, 1999, págs.31 y sigs.

Los incumplimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por los Estados miembros han continuado hasta nuestros días hasta el punto de que la mitad de los Estados de la Unión, entre ellos Alemania, Francia, Italia, Portugal y Grecia, no cumplen en sus previsiones presupuestarias para 2007 alguno de los criterios de Maastricht, particularmente en lo relativo al déficit público (3% del PIB como límite) y a la deuda pública (60% del PIB como límite).

<sup>25</sup> Esta opinión esta muy extendida. Romano Prodi, a la sazón presidente de la Comisión Europea, llegó a calificar el pacto de Estabilidad y Crecimiento de “estúpido, rígido e imperfecto”, en una entrevista aparecida en *Le Monde* el 17 de octubre de 2002. Otras personalidades se han manifestado en la misma dirección, aunque sin utilizar expresiones tan contundentes y desafortunadas. No obstante no han faltado quienes sostienen a ultranza el citado pacto. Ver sobre el Pacto M. Ahijado y A. Ahijado, “¿Existe un imperativo de reforma de las instituciones económicas en la UE?”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3, 2º semestre de 2002, págs. 107 y sigs.; VVAA,

economías de los Estados miembros, los gobiernos prefieren el incumplimiento de los Tratados comunitarios a agudizar la crisis social a que conduciría el cumplimiento<sup>26</sup>. Es por ello por lo que algunos autores pusieron de manifiesto que la Unión Europea no es un área monetaria óptima<sup>27</sup> y probablemente seguirá sin serlo con las nuevas incorporaciones de Estados miembros que evidenciarán, todavía más, los desequilibrios entre las economías de los países que integran la Unión<sup>28</sup>.

Sucede, valga el ejemplo, como la pescadilla que se muerde la cola. Como la Unión Europea no dispone de instrumentos eficaces para afrontar crisis en el marco de las economías domésticas de los Estados miembros, circunstancia esta que conocen los Estados, éstos tienen que optar por cumplir el rigor del Pacto de Estabilidad, haciendo oídos sordos a los problemas sociales derivados de dicho cumplimiento o, viceversa, arrostrar el incumplimiento del Derecho de la

---

Pacto de Estabilidad y Crecimiento: alternativas e implicaciones, Circulo de Empresarios, Diciembre, 2002. Vid. también a propósito del tema el artículo del premio Nobel de Economía y profesor de la Universidad de Columbia, Joseph Stiglitz, “La falsa promesa de estabilidad”, en *El País*, de 17 de mayo de 2003, pág. 64 y J. Bradford de Long, “Herbert Hoover y el Pacto de Estabilidad”, en *El País Negocios*, de 27 de julio de 2003, pág.2; Manuel Conthe, “Lo que Woody Allen le diría a Eichel”, en *El País*, de 30 de noviembre de 2003, pág. 13; Miguel Sebastián, “Volver a empezar”, en *El País*, de 30 de noviembre de 2003, pág. 13; Guillermo de la Dehesa, “El Pacto de Estabilidad está desacreditado pero no muerto”, en *El País*, de 6 de diciembre de 2003, pág. 56 y “La reforma del Pacto de Estabilidad es insuficiente”, en *El País*, de 10 de febrero de 2003.

<sup>26</sup> En este sentido son esclarecedoras las declaraciones del primer ministro francés Jean-Pierre Raffarin el 27 de agosto de 2003 en rueda de prensa en que tras afirmar que Francia se sentía ligada al Pacto de Estabilidad consideraba que su deber era movilizar fuerzas para lograr el crecimiento de la economía y del empleo. Ver prensa diaria del 28 de agosto de 2003.

<sup>27</sup> Vid. M. Ahijado, *La Unión Económica y Monetaria Europea. Mitos y realidades*, Ed. Pirámide, Madrid, 1997, en especial pág. 81 y sigs. También F. Montijano Guardia y M. Castro Valdivia, “Las áreas socioeconómicas de la zona euro”, en *Revista de Estudios Europeos*, Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid, núm. 33, enero/abril, 2003, págs. 97 y sigs.

<sup>28</sup> Vid. M. Ahijado Quintillán y R. Osuna Guerrero, *Unión Económica y Monetaria. La ampliación al Este*, 2 vols., Pirámide, Madrid, 1999; F. Montijano Guardia y M. Castro Valdivia, “Las áreas socioeconómicas de la zona euro”, en *Revista de Estudios Europeos*, Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid, núm. 33, enero/abril, 2003, pág. 97 y sigs.

Unión Europea. Y, en todos los casos los Gobiernos de los Estados miembros han hecho esto último, porque los gobiernos democráticos tienen dificultades, a veces insalvables, para adoptar medidas impopulares aun cuando sean beneficiosas a medio o largo plazo para sus respectivos países.

No obstante lo dicho, la decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea (en su formación como Consejo de Ministros de Economía y Finanzas) de dejar en suspenso los procedimientos iniciados por déficit excesivo contra Francia y Alemania<sup>29</sup>, que la Comisión Europea, el 13 de enero de 2004, impugnó ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha permitido el pronunciamiento de este último declarando que la decisión del Consejo de Ministros vulneró el TCE<sup>30</sup>, resolución del Tribunal de la que se deduce el Derecho de la Unión Europea es igual para todos; en definitiva que en la Unión se ha instaurado desde su fundación en 1951 un modelo de Estado de Derecho en que todos, y en particular las Instituciones europeas, están sometidos al imperio de la Ley. Si el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene deficiencias deben corregirse, pero el Tribunal de Justicia de las Comunidades, como acredita su jurisprudencia labrada en las miles de sentencias pronunciadas desde su creación hasta la fecha, no puede hacer otra cosa que examinar la decisión adoptada a la luz del Derecho de la Unión Europea sin que pueda valorar otras circunstancias que las previstas

---

<sup>29</sup> El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de 25 de noviembre de 2003 dejó en suspenso los procedimientos por déficit excesivo abiertos a Alemania (Decisión 2003/89/CE, de 21 de enero de 2003, sobre existencia de un déficit excesivo en Alemania- Aplicación del apartado 6 del artículo 104 del TCE, DOUE L 34, de 11 de febrero de 2003, pág. 16) y a Francia ( Decisión del Consejo 2003/488/CE, de 3 de junio de 2003, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Francia- Aplicación del apartado 6 del artículo 104 del TCE, DOUE L 165 de 3 de julio de 2003, pág. 29). La apertura de dichos procedimientos tiene como antecedente el abierto a Portugal en noviembre de 2002 (Decisión 2002/923/CE del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Portugal- Aplicación del apartado 6 del artículo 104 del TCE, DOUE L 322, de 27 de noviembre de 2002, pág. 30).

<sup>30</sup> Ver a Sentencia de 13 de julio de 2004, asunto C-27/04, caso Comisión contra Consejo de la Unión Europea, por la que se anulan las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003 en cuanto contienen una decisión de suspender el procedimiento de déficit excesivo y una decisión por la que se modifican las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104 TCE, apartado 7.

en el TCE, en sus protocolos y el en Derecho derivado conforme a los mismos: El Derecho de la Unión debe seguir siendo el paradigma del Derecho.

## **5 La potestad normativa del Banco Central Europeo**

### *5.1 Los reglamentos del BCE derivados del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (ESEBC y del BCE)*

De acuerdo con el artículo 110 del TCE el BCE tiene atribuida la potestad de aprobar reglamentos, adoptar decisiones, formular recomendaciones y emitir dictámenes.

La potestad reglamentaria del artículo 110 no es, sin embargo, homogénea. Por una parte, el BCE tiene la potestad de dictar reglamentos en ejercicio de las funciones definidas en el primer guión del artículo 3.1 y en los artículos 19.1, 22 o 25.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE. Y, por otra parte, puede dictar reglamentos en los casos que se establezcan en los actos del Consejo mencionados en apartado 6 del artículo 107 del TCE, es decir, en los artículos 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 y 34.3 de los Estatutos del SEBC y del BCE (abreviadamente también ESEBC):

Los reglamentos del BCE, de acuerdo con el TCE, son reglamentos de primer nivel, reglamentos no subordinados a otros reglamentos comunitarios, reglamentos que encuentran su habilitación en el Derecho originario, tal y como sucede con los reglamentos que emanan del Parlamento y el Consejo, del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con el artículo 249 del TCE. No obstante, el BCE no es citado en el artículo 249 del TCE, lo que solo se explica como una deficiencia producto del modo de elaboración del Derecho de la Unión.

Las competencias objeto de reglamentación por el BCE serían las siguientes, de acuerdo con el art. 110 del TCE y el ESEBC : la definición y ejecución de la política monetaria de la Comunidad (primer guión del artículo 3.1 ESEBC);



la determinación de reservas de las entidades de crédito (artículo 19.1 ESEBC); los sistemas de compensación y liquidación dentro de la Comunidad y con otros países (art. 22 ESEBC); y la supervisión prudencial de entidades financieras (art. 25.2 ESBC), aunque en este último caso el ejercicio de la potestad reglamentaria depende de una decisión previa del Consejo.

La circunstancia de que tanto el TCE como el ESEBC habiliten al BCE para dictar reglamentos equipara los mismos a los reglamentos que pueden dictar el Parlamento y el Consejo, el Consejo y la Comisión. Se trata, por tanto, de una potestad normativa, de primer orden, tan solo subordinada al TCE y al ESEBC y del BCE. Sin embargo, estos reglamentos se diferencian de los reglamentos de las instituciones (Parlamento, Consejo y Comisión) por los inexistentes controles externos e internos que soportan en el procedimiento para su aprobación. Así, mientras que el Parlamento y el Consejo carecen de la competencia para iniciar un procedimiento reglamentario, el BCE dispone de dicha iniciativa en las materias indicadas. Además, el Parlamento legisla en todo caso con el Consejo y éste cuando legisla lo hace, salvo escasas excepciones, con la colaboración del Parlamento, o del Comité de las Regiones, o del Comité Económico y Social. Sólo la Comisión puede dictar reglamentos por su propia iniciativa, pero en la mayoría de casos se trata de reglamentos ejecutivos. De modo que el BCE tiene en el artículo 110 del TCE una habilitación equiparable a la que tiene la Comisión en lo relativo a la aprobación de reglamentos autónomos. Es decir, el BCE es en el derecho comunitario vigente uno de los poderes normativos de primer rango de la Unión Europea.

### *5.2 Los reglamentos ejecutivos del BCE*

El BCE puede dictar también reglamentos que encuentran su habilitación en actos del Consejo de la Unión, estos serían los siguientes, en virtud de lo establecido en el apartado 6 del artículo 107 del TCE: los basados en los artículos 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 y 34.3 de los ESEBC y del BCE. De acuerdo con dichos

preceptos el Consejo puede habilitar al BCE para que dicte reglamentos para determinar las personas físicas y jurídicas sujetas a exigencias de información, el régimen de confidencialidad y las disposiciones de ejecución y de sanción adecuadas (artículo 5.4); la definición de la base correspondiente a las reservas mínimas y los coeficientes máximos admisibles entre dichas reservas y sus bases, así como las sanciones apropiadas en caso de incumplimiento (artículo 19.2); el alcance de los métodos operativos de control monetario cuando impongan obligaciones a terceros (artículo 20); establecimiento de los límites y condiciones de las ampliaciones de capital del BCE (artículo 28.1); normativa para el suministro de datos estadísticos (artículo 29.2); límites y condiciones de la exigencia de activos exteriores de reserva (artículo 30.4); y límites y condiciones para la imposición de multas y pagos periódicos coercitivos a las empresas que no cumplan sus obligaciones con arreglo a los reglamentos del BCE (artículo 34.3). También hay que incluir en este grupo la competencia relativa al cálculo y determinación de las reservas mínimas exigidas a los Estados miembros en el BCE y en los bancos centrales nacionales (artículo 19.1 ESEBC).

El ejercicio de estas competencias por el BCE presenta como singularidad el mandato del artículo 42 del ESEBC, en que se expresa que “*inmediatamente después de decidir el comienzo de la tercera fase*, el Consejo por mayoría cualificada, 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, adoptará las disposiciones a que se refieren los artículos 4, 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 y 24.3 del presente Estatuto”. Una auténtica conminación dirigida a tres instituciones: a la Comisión para que adopte la iniciativa, al Parlamento para que dictamine y al Consejo para que resuelva, de modo que no se impida al BCE el ejercicio de competencias que sólo pueden encontrar habilitación en un acto previo del Consejo. Aunque hay que señalar que los ESEB y BCE no contienen ningún mecanismo específico para garantizar

que las instituciones actúen, siendo aplicable como remedio al caso de inactividad de las Instituciones concernidas el recurso por incumplimiento.

## **6 Los límites normativos del BCE. La sentencia del TJCE de 10 de junio de 2003**

El estatuto de independencia del BCE tiene algunos límites que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) tendrá que ir decantando. La sentencia del citado Tribunal de 10 de julio de 2003<sup>31</sup> trae causa del recurso de anulación interpuesto por la Comisión, de acuerdo con el artículo 230 del TCE, en relación con la Decisión 1999/726/CE, del Banco Central Europeo, de 7 de octubre de 1999, sobre prevención del fraude<sup>32</sup>. El argumento que sirve de fundamento a la Comisión es que la citada Decisión habría vulnerado el Reglamento (CE) núm. 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)<sup>33</sup>.

De las muchas cuestiones y argumentaciones que se abordan por la sentencia del TJCE nos interesa prestar atención a tres de ellas. En primer lugar la cuestión de si el Reglamento (CE) núm. 1073/1999 es aplicable al BCE. Para el BCE el citado Reglamento no le sería aplicable en la medida en que su ámbito de aplicación, referido a los “intereses financieros de la Comunidad”, no comprende los intereses financieros del BCE. Esta pretensión, que se fundaría en una lectura restrictiva del artículo 280 del TCE, no es aceptada por el Tribunal que, siguiendo la doctrina contenida en su sentencia de 15 de junio de 1976<sup>34</sup>, en relación con la aplicación del artículo 179 (actualmente 236 TCE) al Banco Europeo de Inversiones, considerará que los intereses financieros de la Comunidad

---

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 10 de julio de 2003, caso Comisión contra Banque Centrale Européenne, Asunto C-11/00.

<sup>32</sup> (BCE/1999/5) ( DOCE L 291, pág.36).

<sup>33</sup> DOCE, L 136, pág. 1.

<sup>34</sup> Caso Mills/BEI, asunto 110/75, Rec. pág. 955, apartado 14.

no se circunscriben al presupuesto de ésta, sino que incluyen también los ingresos y gastos del BCE, por lo que el tribunal de Justicia resolverá que al mismo le es de aplicación el Reglamento (CE) núm. 1073/1999<sup>35</sup>. En segundo lugar el BCE sostiene que el citado Reglamento le sería inaplicable porque fue adoptado sin habersele consultado previamente, con infracción del artículo 105 TCE, apartado 4 que prevé la consulta preceptiva al BCE “sobre cualquier propuesta de acto comunitario que entre en su ámbito de competencia”. Dicho motivo también será rechazado por el Tribunal que interpreta de modo restrictivo el concepto de “ámbito de competencia”, llegando a la conclusión de que al no haberse asignado al BCE funciones específicas en la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad, el ámbito de competencia del BCE no habría sido inquietado. Más precisamente el Tribunal considera que el apartado 4 del artículo 105 del TCE se refiere tan sólo a los actos que puedan tener consecuencias en el ejercicio de sus competencias de política monetaria. Finalmente, el Tribunal rebatirá el motivo del BCE que considera menoscabada la independencia del BCE por el Reglamento (CE) núm. 1073/1999, pues la independencia del BCE “no tiene como consecuencia desvincularlo por completo de la Comunidad Europea, ni eximirlo de toda norma jurídica comunitaria”<sup>36</sup>.

Los razonamientos del Tribunal, como los de las partes en litigio, son prolijos y no resulta posible abordarlos aquí. Lo que en todo caso nos interesa constatar, por su extraordinaria relevancia, es que la posición maximalista del BCE que pretendería, de modo explícito, ser un poder separado de la Comunidad Europea ha sido rechazado por el TJCE que llega a afirmar que “nada permite excluir *a priori* que el legislador comunitario pueda adoptar, en el ejercicio de las competencias de que dispone en virtud del TCE y de las condiciones previstas por este último, medidas normativas que sean aplicables al BCE”.

---

<sup>35</sup> Vid. apartados 79 a 105 de la sentencia.

<sup>36</sup> Vid el apartado 135 de la sentencia del TJCE de 10 de julio de 2003.

La independencia del BCE, en virtud de esta sentencia, tendría un núcleo central indisponible para el legislador comunitario (debe entenderse por el mismo al Parlamento con Consejo, al Consejo y a la Comisión), que se corresponden a sus competencias en materia de política monetaria, pero al margen de dicho marco competencial el legislador comunitario estaría habilitado para entrar a regular, incluso, sin realizar la previa consulta al BCE prevista en el apartado 4 del artículo 105 del TCE. A mi juicio, desde luego, se ha producido una interpretación restrictiva de la independencia del BCE, sin que queden resueltos otros problemas que los estrictos relacionados con la aplicabilidad al mismo del Reglamento 1073/1999, y la consiguiente anulación por el Tribunal de la Decisión del BCE 1999/726. Así, la sentencia que analizamos crea algunas dudas y no establece los criterios a partir de los que se puede identificar lo que sea la parte nuclear de la “materia de política monetaria” y, lo que todavía es más complejo, cuales son las materias relacionadas o conexas con ella, lo que hará inevitables los conflictos de competencias entre el BCE y el legislador comunitario.

## **7 Las innovaciones que introduce la Constitución Europea**

Para comprender la regulación de la política monetaria en la Constitución Europea es de especial interés el dictamen que el BCE elaborara sobre el proyecto de Constitución Europea<sup>37</sup>. La idea que preside el dictamen del BCE es que la Constitución Europea no ha alterado la posición del mismo en el contexto de la Unión<sup>38</sup>. Sin embargo, esa que es a la vez hipótesis y tesis del BCE, que se repite a lo largo del informe de un modo insistente, no es tan evidente como pudiera

<sup>37</sup> Vid. Dictamen del Banco Central Europeo de 19 de septiembre de 2003, solicitado por el Consejo de la Unión Europea acerca del Proyecto de Tratado en el que se instituye una Constitución para Europa (DOUE, C 229/7, de 25 de septiembre de 2003).

<sup>38</sup> Así, dirá el citado dictamen en el apartado B.5 “El BCE entiende que el traslado de las disposiciones sobre el BCE y el SEBC del Tratado de la CE a la Constitución no supondrá cambios de fondo, y que las funciones, el mandato, la condición y el régimen jurídico del BCE y del SEBC se mantienen en lo sustancial. Aunque el BCE da gran importancia a la estabilidad institucional y funcional en el ámbito monetario, es también consciente de que una nueva constitución afecta necesariamente al marco institucional.

parecer. La insistencia del citado informe en reiterar que nada va a cambiar con la Constitución sería, en cierto modo, una muestra de las dudas que el análisis del proyecto ha suscitado en los rectores de BCE.

### *7.1 Los objetivos generales del SEBC y del BCE*

Uno de los temas objeto de mayor discusión con anterioridad a la aprobación del Proyecto de Constitución, particularmente por los economistas, ha sido el relativo a los objetivos generales del BCE limitados en el artículo 105 del TCE al de “mantener la estabilidad de precios”, no obstante preverse que el BCE apoye las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a los objetivos que figuran en el artículo 2 del TCE. Muchos autores han encontrado un déficit en la circunstancia de que el BCE no tenga como objetivo principal, equiparable al de mantener la estabilidad de los precios, alcanzar y mantener un alto nivel de empleo, aunque este objetivo figure en el artículo 2 del TCE y, por tanto, haya que considerarlo un objetivo de todas las instituciones y organismos de la Comunidad y, en consecuencia, un objetivo del BCE. Precisamente, uno de los cambios introducidos en el artículo 2 del TCE, convertido en artículo I-3 de la Constitución, es la sustitución del objetivo de “un alto nivel de empleo” por el de “pleno empleo”. Pero la redacción del artículo III-185 de la Constitución es sustancialmente idéntica a la de su precedente, el artículo 105 del TCE. Es decir, el SEBC tiene un objetivo principal que es mantener la estabilidad de precios, así como el objetivo complementario, y subordinado al anterior, de apoyar “las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la realización de sus objetivos establecidos en el artículo I-3”.

En la reflexión que el dictamen citado hace a propósito de los objetivos del SEBC se pretendió fortalecer la posición del BCE incorporando como objetivo, de modo explícito, el principio antiinflacionista, añadiendo al párrafo 3

---

El BCE considera que los ajustes y actualizaciones que prevé el actual proceso constituyente no afectan a esa estabilidad”. Esta idea se repite a lo largo del texto del dictamen.

del artículo III-3 del Proyecto de Constitución: “La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado...” la expresión “y no inflacionista”. En la lógica del BCE no cabe duda de que la propuesta era razonable, teniendo en cuenta la importancia central de la política monetaria y que ésta se rige por el principio no inflacionista. A mi juicio, la modificación que postulaba el BCE no dejaría de ser menos razonable si, a semejanza de los objetivos que tiene la política monetaria de la Reserva Federal de los EE.UU., se incluyera de modo expreso como objetivo del SEBCE y del BCE el pleno empleo, pues de otro modo se produciría un mayor desequilibrio entre dichos objetivos. Uno (el antiinflacionista) se habría fortalecido al figurar de modo expreso en el artículo I-3 y en el III-185, y el otro objetivo (el pleno empleo) quedaría reducido al artículo I-3, acentuando el desequilibrio ya existente entre los mismos. Pero, lo cierto es que, finalmente, el texto de la Constitución recogió en el artículo I-3.3 la propuesta del BCE añadiendo la estabilidad de precios como uno de los objetivos generales de la Unión Europea, mientras que no ha añadido el objetivo del pleno empleo entre los objetivos singulares del SEBC, en el artículo III-185, que conserva la redacción procedente del TCE.

### *7.2 La naturaleza jurídica del Banco Central Europeo*

Algunos autores han destacado, desde la introducción de la política monetaria por el Tratado de la Unión, que el Banco Central Europeo merecía ser caracterizado como institución comunitaria, pese a que el artículo 7 del TCE no lo incluye entre las mismas. La caracterización del BCE como institución se podría fundar en la atribución de personalidad jurídica que al mismo se hace, en su independencia de las demás instituciones, así como por su competencia para dictar reglamentos y decisiones.

La no clasificación del BCE entre las instituciones en el artículo 7 del TCE reformado por el Tratado de la Unión podía atribuirse a un olvido del legislador. Pero, esta explicación quedaría debilitada por la circunstancia de que los Tratados

de Ámsterdam y de Niza tampoco vendrían a subsanar el supuesto olvido. No obstante, la tesis del olvido cobraría de nuevo fuerza en los artículos 14 y 22 del Anteproyecto de Tratado Constitucional fechado el 28 de octubre de 2002<sup>39</sup>, y con claridad meridiana en el artículo I-18.2 del que ya se autocalificaba “Proyecto de Constitución”, fechado el 28 de mayo de 2003<sup>40</sup>, que incluía entre las instituciones al Banco Central Europeo, después del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y antes que el Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, el texto revisado por el *Praesidium* de la Convención, de 2 de junio de 2003<sup>41</sup>, introduciría algunas modificaciones sustanciales en el artículo I-18 citado (convertido en la redacción final en artículo I-19) de entre las que destacan que el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas desaparecerían de la relación de instituciones de la Unión. La explicación de dicha supresión es de lo más lacónico, pues tan sólo se hace mención a que existió una propuesta de suprimir de la lista de las instituciones al BCE y que, en consecuencia, el *Praesidium* sugirió que se mantuviera al BCE en el Título relativo a las instituciones, “colocándolo junto con el Tribunal de Cuentas”, en un capítulo aparte denominado *Otras instituciones y órganos*, de manera que las instituciones principales quedarían en un primer capítulo denominado “*Marco constitucional*”. Como decía, el documento del *Praesidium* no es explícito sobre las razones de la exclusión del Banco Central Europeo, aunque quede éste en el segundo capítulo del Título IV “Otras Instituciones y órganos consultivos de la Unión” junto con el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

De la lectura sistemática del citado capítulo segundo del Título IV del Proyecto de Constitución se deduce que tanto el Banco Central como el Tribunal de Cuentas son clasificados en una suerte de segundo nivel institucional, mientras que tanto el Comité de las regiones como el Comité Económico y Social son órganos consultivos propiamente dichos de la Unión.

<sup>39</sup> Convención Europea. Bruselas 28 de octubre de 2002 (Rr.fr) CONV 369/02.

<sup>40</sup> Convención Europea. Bruselas, 28 de mayo de 2003 (OR. fr) CV 722/03, pág. 12.

<sup>41</sup> Convención Europea. Bruselas, 2 de junio de 2003 (02.06) (OR. en) CONV 770/03.



La solución alcanzada, no obstante la falta de ecuanimidad de los convencionales, puede ser correcta en la medida en que se aleja de la perspectiva internacionalista y se aproxima a la solución federal. En efecto, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 18 del citado Proyecto las instituciones de la Unión se corresponderían, de modo singular, con los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Decimos de modo singular porque, por encima de análisis nominalistas, la estructura de poderes, el equilibrio institucional, en la Unión Europea permanece prácticamente intacto de modo que lo intergubernamental y lo supranacional se siguen combinando de un modo característico inasimilable a cualesquiera otra organización política internacional o nacional. La solución alcanzada por la Constitución sería adecuada, además, en la medida en que se ha excluido también de las instituciones de primer orden al Tribunal de Cuentas, que fuera introducido entre las instituciones por el Tratado de la Unión sin justificación suficiente, no obstante su relevancia. Así, la consideración del Banco Central como una institución de segundo nivel parece adecuada. De esta opinión es el Banco Central Europeo<sup>42</sup> que en el dictamen de 19 de septiembre, a que nos hemos referido más atrás, justificará dicho tratamiento por las “características institucionales especiales” del BCE. Sin embargo, el dictamen citado es parco en lo que concierne a razonar cuales son esas características institucionales especiales.

En ausencia de una explicación razonable del propio BCE, que se suma al silencio de la Convención, se trataría de establecer alguna claridad en el sistema institucional, al margen del nominalismo a que antes me refería. A mi juicio, en el marco de los Tratados precedentes a la Constitución estaría plenamente justificado que el BCE formara parte de las instituciones. Pero, con la Constitución se ha producido una recomposición del panorama precedente, particularmente en lo relativo a la redistribución del poder normativo que ha colocado al BCE en un segundo plano. Así, el Banco Central Europeo no puede dictar ni leyes europeas

---

<sup>42</sup> Banco Central Europeo. Dictamen de 19 de septiembre de 2003 solicitado por el Consejo de la Unión Europea acerca del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (CON/2003/20) (2003/c229/04).

ni leyes marco que son de la exclusiva competencia del Parlamento y del Consejo, limitándose su competencia normativa a dictar: reglamentos en el marco de la Constitución y de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo; así como reglamentos derivados de reglamentos y decisiones del Consejo de Ministros.

De modo que, el BCE tendría un poder reglamentario subordinado a las leyes europeas (art. III-185.6) y a los reglamentos del Consejo de Ministros (artículo III-187.4), y sólo conservaría un poder reglamentario propio en el marco de los Estatutos de SEBC y BCE, y ello en la medida en que “sea necesario para el ejercicio de las funciones definidas en los artículos 3.1, 19.1, 22 y 25.2” de los referidos Estatutos (artículo III-190. 1 a). Por otra parte, el BCE habría perdido, nominalmente, la facultad de propuesta normativa que le atribuye el TCE que en la Constitución Europea se denomina facultad de recomendación (artículos III-187.3 b y 4 b). Y, finalmente, la circunstancia de que en la Unión Europea existan dos zonas monetarias, la de los Estados de la zona euro y la de los Estados que permanecen en la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria hace que el Banco Central Europeo sólo despliegue todas sus potencialidades en una de las zonas monetarias de la Unión, a diferencia de las instituciones de la Unión propiamente dichas<sup>43</sup>, circunstancia ésta que, bien es cierto, concurre también en la actualidad.

Por lo demás, el dictamen del BCE a que nos hemos referido más atrás, hace algunas sugerencias interesantes en relación con la denominación del Título IV y del capítulo I del mismo, de la primera parte de la Constitución, que son del todo razonables. Así, postula que la rúbrica del Título IV pase a ser “Del marco institucional de la Unión” y que el capítulo I se denomine “Instituciones de la Unión”, justamente a la inversa de lo que figura en la actualidad. La sugerencia

---

<sup>43</sup> Bien es cierto que el Consejo de Ministros en el marco de la política monetaria tiene competencias diferenciadas dependiendo de la zona en que opere, pero en todo caso lo que es una excepción para el Consejo de Ministros es la regla para el Banco Central Europeo lo que hace inequívocas a ambas instituciones.

es razonable porque el Título IV se refiere a las instituciones propiamente dichas, a otras instituciones y a organismos consultivos, de modo que no debiera figurar como rúbrica del citado título lo que es sólo una parte del mismo “Instituciones de la Unión”. Para englobar a las instituciones propiamente dichas, a las otras instituciones y a los organismos consultivos resulta más apropiado una denominación genérica susceptible de englobar esa variada tipología. Una de las opciones sería precisamente la de “Marco institucional” que en el texto del Proyecto de Constitución sirve de título al capítulo primero sin demasiada justificación. El caso es que el texto definitivo de la Constitución ha recogido el sentido final de la sugerencia del BCE, al denominar “De las instituciones y órganos de la Unión” al mencionado Título IV de la Parte primera de la Constitución.

Otra de las sugerencias interesantes del informe del BCE es que se denominara *Eurosistema* al conjunto integrado por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que hayan adoptado la moneda única, sin modificar las funciones que a dicho sistema atribuye el artículo I-30 de la Constitución, sugerencia que, sin embargo, no sería acogida por el constituyente. Por otra parte, y en relación con el artículo I-30, sugiere mejoras de redacción que no parecen cambiar el sentido del precepto, salvo la mención a que figure en el apartado 3 del artículo I-30 en vez de “independencia” del BCE la mención a que este sería “totalmente independiente”, pretensión ésta que sin duda trae causa de la sentencia de 10 de julio de 2003 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a que antes me he referido. Sin embargo, la pretensión del BCE parece desproporcionada. No debe olvidarse, por muchas que sean las ventajas e indicaciones que han conducido al estatuto independiente del BCE, aun sin interpretarlo de un modo extensivo, tiene dificultades de encaje en un sistema político democrático como el de la Unión. De modo que afirmar la absoluta independencia, parece fuera de lugar, algo así como la obtención de una situación de privilegio más allá de la necesidad para el ejercicio de sus funciones. Es más, a mi juicio hubiera sido conveniente mayor claridad en lo relativo a la rendición

de cuentas del BCE ante el Parlamento Europeo. Finalmente, la pretensión del BCE no fue acogida por el constituyente.

### *7.3 La potestad normativa del BCE*

Como antes destacábamos el BCE, en el dictamen al que prestamos atención, insiste en que la Constitución no ha alterado la posición del mismo en la Unión. Sin embargo, resulta conveniente un análisis más detallado de la posición en que queda el BCE como consecuencia de las modificaciones que tienen lugar en el sistema de fuentes de la Unión, para verificar si el dictamen del BCE se ajusta al nuevo orden que instaura la Constitución.

Anteriormente llegamos a la conclusión de que en un marco limitado, el monetario, el BCE dispone, con arreglo al TCE y a los ESEBC y del BCE, de la potestad reglamentaria plena o de primer orden, es decir, no subordinada a otros reglamentos de la Unión aprobados por el Parlamento y el Consejo, por el Consejo y por la Comisión. El artículo III-190 de la Constitución trae causa del 110 del TCE, cuyo contenido ha reproducido, sustituyendo las menciones al Tratado por la Constitución, calificando a los reglamentos del BCE como reglamentos europeos y suprimiendo las menciones que su precedente hace a la naturaleza y efectos de reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, así dice que el BCE adoptará: “ *a) reglamentos europeos en la medida en que ello sea necesario para el ejercicio de las funciones definidas en el primer guión del artículo 3.1 y en los artículos 19.1, 22 o 25.2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, y en los casos en que se establezcan en los reglamentos y decisiones europeos mencionados en el apartado 4 del artículo III-187; b) las decisiones europeas necesarias para el ejercicio de funciones encomendadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales por la Constitución y por los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo; c) recomendaciones y dictámenes*”.

Aparentemente, decíamos, el artículo III-190 de la Constitución no habría hecho otra cosa que reproducir el artículo 110 del TCE. Ahora bien, las transformaciones de la posición del BCE podría ser el resultado indirecto de otras modificaciones introducidas en la tipología normativa del TCE por la Constitución. Así, es el caso de que la Constitución ha creado los tipos normativos, leyes europeas y leyes marco europeas, así como una suerte variada de tipos reglamentarios, entre los que se encuentran los que puede aprobar el BCE. De modo que, a simple vista, se apreciaría que lejos de quedar el BCE al mismo nivel normativo antes y después de la Constitución Europea, ésta relegaría al BCE a una función meramente reglamentaria<sup>44</sup>.

Por un lado el BCE podría dictar reglamentos en el marco de los artículos 3.1, 19.1, 22 y 25.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE, que serían asimilables al tipo “reglamento derivado directamente de la Constitución Europea”<sup>45</sup>. En lo relativo a estos reglamentos la posición del BCE, en el contexto de la Unión, no habría cambiado, porque dichos reglamentos no estarían subordinados sino a la Constitución y en caso alguno a las leyes europeas y a las leyes marco europeas, ni a ningún otro reglamento de la Unión. Sólo que como consecuencia del principio de conexión las leyes europeas y leyes marco europeas podrían afectar a estos reglamentos cuando su objeto regulador no fuera de modo estricto la materia monetaria, siguiendo la doctrina de la sentencia de 10 de julio de 2003 del TJCE a que ante me referí.

Podría por tanto alcanzarse la conclusión de que el reglamento de la vieja estirpe comunitaria (que denominamos reglamento derivado directamente de la Constitución) sigue existiendo junto a las leyes europeas y las leyes marco, respondiendo al esquema francés de reglamentos derivados de la Constitución. Así, a partir de la Constitución convivirán leyes europeas y leyes marco europeas

---

<sup>44</sup> Ver al respecto mi trabajo “La simplificación normativa en la constitución Europea”, en A. Calonge y Otros, *La constitucionalización de Europa*, Ed. Comares, Granada, 2006, págs. 71 y sigs.

<sup>45</sup> Ver. Idem.

junto a los reglamentos típicos del TCE, aunque estos últimos (los reglamentos derivados de la Constitución) habrían reducido su número al ser sustituidos en su mayor parte por las leyes europeas y las leyes marco europeas.

Por otra parte, al margen de los reglamentos derivados de la Constitución Europea, el BCE podrá aprobar reglamentos ejecutivos de actos legislativos de carácter obligatorio (leyes europeas y leyes marco europeas), norma esta de nuevo cuño por ser una auténtica norma reglamentaria, subordinada a la norma legislativa que ejecuta, así como a cualquier norma legislativa vigente que no haya sido excepcionada por la norma legislativa que ejecuta. Así, el BCE sería competente para dictar este tipo de reglamentos por virtud de lo dispuesto por el artículo III-190.1 a) que se remite a lo dispuesto en el artículo III-187.4 ambos de la Constitución. Se trataría, por tanto, de la versión reglamentaria conocida en nuestro país. Pero, a partir de este punto que nos aproxima a su naturaleza, el régimen jurídico del reglamento ejecutivo de carácter obligatorio presenta importantes problemas debido a la ausencia de regulación de los mismos, lo que lleva aparejado que cada ley europea o ley marco pueda establecer un particular régimen de los mismos, pues los artículos I-35 y I-37 de la Constitución dedicados a los que denomina actos de ejecución son a todas luces insuficientes. Cabe, por otra parte, la posibilidad de que los reglamentos internos de las instituciones los regulen o que se dicten acuerdos interinstitucionales en la materia.

En virtud del artículo I-35.2 los titulares de los reglamentos ejecutivos son el Consejo de Ministros y la Comisión en los casos contemplados en el artículo I-37 y el BCE puede dictar reglamentos en virtud de lo dispuesto en el artículo III-190 1 a) de la Constitución. Y, de acuerdo con el artículo I-37. 2, la Unión puede adoptar actos de ejecución con forma de reglamento, siempre que “se requieran condiciones uniformes de ejecución de actos obligatorios”. Obsérvese que no se dice “actos legislativos”, lo que exige una explicación. Una primera posibilidad sería que se está pensando en los reglamentos que vinieran a ejecutar tanto los actos legislativos como las decisiones, que también tienen carácter obligatorio.

Este último caso sería, en el marco de la política monetaria, el de los reglamentos ejecutivos de decisiones previstos en el artículo III-190.1 a) *in fine*.

Por lo que se refiere a los reglamentos ejecutivos del BCE estos se circunscriben a los previstos en el apartado 4 del artículo III-187, es decir se trataría de reglamentos ejecutivos de reglamentos derivados de la Constitución (más propiamente del Protocolo por el que se aprueban los Estatutos del SEBC y del BCE) dictados por el Consejo de Ministros en virtud de la habilitación del artículo III-187.4. De modo que debe descartarse la posibilidad de que el BCE pueda dictar reglamentos ejecutivos de otros actos obligatorios que no sean los que se deducen expresamente del artículo III-187.4 de la Constitución. Con todo, hay que decir que a partir del vigente artículo 107.6 del TCE se llega a la misma conclusión.

En todo caso, el nivel de complejidad que se introduce en la Constitución es considerable porque el bloque normativo que se deduce cuando proceda dictar reglamentos ejecutivos puede integrarse por dos tipos de normas: A) Ley europea más reglamento; y B) Ley marco europea más reglamento. Y, cuando el reglamento permita la colaboración de los Estados, un tercer tipo de norma, la de colaboración de los Estados, de desarrollo o de transposición. De modo que el grupo normativo se integraría por: A) Ley europea, más reglamento, más norma de derecho interno; o B) Ley marco europea, más reglamento, más norma de derecho interno. A nadie se escapa que un bloque jurídico integrado por tres normas subordinadas puede acarrear problemas interpretativos considerables, particularmente si la norma superior es una la ley marco europea. Los problemas de interpretación serán sin duda crecientes. De nuevo asistimos al triunfo de las tesis intergubernamentales. Se cede a la presión supranacional creando las leyes europeas y las leyes marco y a cambio se produce una suprainervención del Consejo y la Comisión a través del reglamento ejecutivo que puede culminar en normas de colaboración de los Estados miembros.

El artículo III-190 1 a) se refiere genéricamente a reglamentos, de lo que puede deducirse que es posible, también, que el BCE dicte reglamentos ejecutivos de las modalidades a que nos referimos a continuación.

Por otra parte, denominamos reglamento-directiva, en virtud de lo previsto en el artículo I-33. 1 párrafo cuarto, al que siendo de ejecución de un acto legislativo o de disposiciones particulares de la Constitución tiene como destinatarios a los Estados, que deben proceder como lo hacen en la actualidad en relación con las directivas. Solo que los Estados miembros destinatarios para dictar las normas de transposición de dichos reglamentos tienen que tener en cuenta, además, la ley europea, la ley marco o el reglamento que deriva directamente de la Constitución que el reglamento-directiva ejecuta o desarrolla. Esta modalidad sería aplicable al BCE en el estricto marco del artículo III-190.1 a) primera parte, es decir en el ejercicio de las funciones atribuidas por los artículos 3.1 primer guión, 19.1, 22 y 25.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE.

Antes hemos dado por sentado que pueden dictarse este tipo de reglamentos ejecutivos de reglamentos del Consejo de Ministros derivados de la Constitución. En este punto llama la atención las contradicciones del texto constitucional. En efecto, el artículo I-33 de la Constitución cuando se refiere al reglamento europeo lo vincula a la ejecución de actos legislativos (leyes europeas y leyes marco, de acuerdo con el artículo I-34 de la Constitución) o determinadas disposiciones particulares de la Constitución, pero nada dice dicho precepto de reglamentos ejecutivos de reglamentos derivados de la Constitución. Sin embargo, el artículo III-187.4 de la Constitución se refiere a reglamentos europeos de ejecución de otros reglamentos europeos (y de decisiones europeas) dictados por el Consejo en virtud del artículo III-185.6, que a todas luces no son actos legislativos. Pero, además, el artículo I-35 de la Constitución que se remite al artículo I-37 prevé la posibilidad de dictar reglamentos europeos de actos obligatorios, entre los que se encuentran las decisiones, de acuerdo con el artículo I-33 de la Constitución. Los preceptos carecen de coherencia, debiendo no obstante deducirse que sus con-



tenidos deben sumarse. Es decir, la tipología reglamentaria incluye reglamentos europeos: derivados de la Constitución (o de los protocolos de la misma como serían los del BCE); de ejecución de actos legislativos; de ejecución de reglamentos derivados de la Constitución; de decisiones europeas; y delegados. Y, en todos los casos, salvo prohibición o mandato expreso los reglamentos podrían ser ejecutivos propiamente dichos o reglamentos-directiva ejecutivos.

Las dificultades de transposición de este tipo de reglamento-directiva pueden ser considerables, superiores a las que antes señalábamos para las normas de colaboración de los Estados en la ejecución de reglamentos ejecutivos propiamente dichos. Obsérvese que en el caso de reglamento-directiva que ejecuta una ley-marco resulta difícil determinar el ámbito de este último. Ya que, si la ley marco se concibe como las directivas actuales: ¿es posible que un reglamento de desarrollo de una norma marco que no haga las funciones reservadas a los Estados miembros en la ejecución de aquella, y por tanto colisiones ambas normas? El régimen jurídico de esta nueva modalidad está en blanco por lo que habrá que esperar para comprobar en que circunstancias y con que límites van a producirse los referidos reglamentos.

A modo de conclusión puede afirmarse que la potestad reglamentaria que tenía el Consejo de Ministros en el marco de la política monetaria se ha transformado parcialmente en potestad legislativa en los artículos III-185.6; III-191, mientras que sigue siendo reglamentaria en los artículos III-186; III-190.3 Sin embargo la potestad reglamentaria del BCE no se ha equiparado en ninguno de los casos previstos en el TCE a la potestad legislativa, manteniéndose como potestad reglamentaria, derivada de la Constitución o de la potestad reglamentaria por el Consejo de Ministros. De modo que, aunque aparentemente la posición del BCE en la Constitución sería semejante a la vigente en la actualidad, resulta claro que el BCE no puede dictar actos legislativos en estricto sentido, sino tan sólo reglamentos derivados de la Constitución o de reglamentos del Consejo. Además, la circunstancia de que las leyes y leyes marco europeas puedan delegar en la

Comisión la competencia para promulgar reglamentos delegados, que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de la ley o de la ley marco, en el ámbito de las competencias legislativas monetarias del Consejo, de algún modo altera el equilibrio existente previamente entre BCE y Comisión, al obtener esta última un estatus regulador en política monetaria que antes no tenía de modo explícito. Estas circunstancias, junto a las que hemos señalado antes, permiten afirmar que el BCE verá modificada su posición en el conjunto institucional, apreciándose un cierto debilitamiento de la misma.

#### *7.4 Las disposiciones específicas para los Estados cuya moneda es el euro*

Más atrás hemos señalado que una de las objeciones fundamentales que se pueden hacer al TCE es caracterizar a la política monetaria de los Estados que han adoptado el euro como un ámbito de competencia exclusiva, mientras que la política económica es un ámbito en que la Unión tiene competencias de coordinación. Pues bien, la Constitución Europea supone un viraje significativo sobre su precedente, el TCE, en la medida en que prevé la intensificación significativa de las competencias de coordinación que la Constitución atribuye a la Unión en relación con los Estados miembros cuya moneda es el euro, a cuyo efecto dedica los artículos III-194, III-195 y III-196.

Las previsiones de la Constitución Europea son de tres tipos. En primer lugar, el artículo III-194 prevé el reforzamiento de la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria de los Estados de la zona euro, lo que se complementa con la posibilidad de aprobar orientaciones de política económica específicas para dichos Estados. Es decir, no se crean, aparentemente, nuevos instrumentos de coordinación sino que se prevé la posibilidad de agotar los instrumentos existentes en el TCE, que la Constitución Europea ha recogido. No deja de ser curioso que la Constitución en el artículo III-194 se refiera a “medidas” en el marco competencial general que tiene la Comunidad Europea para los Estados miembros que no

pertenecen al eurogrupo<sup>46</sup>, sin mayores indicaciones, lo que pone de manifiesto un nivel notable falta de criterio del constituyente. Así éste consideraría que debe lograrse un mayor grado de integración de la política económica de los Estados de la zona euro sin que haya sido capaz de precisar más allá de dicha afirmación genérica. Se trata de una solución intermedia entre la actual y la configuración de la política económica como un ámbito de competencia exclusiva de la Unión. No obstante, a partir de la Constitución, por los procedimientos de los artículos III-179 (adopción de orientaciones generales) o del III-184 (medidas contra déficit excesivo) los Estados miembros podrán alcanzar un alto grado de integración de sus política económicas, en lo que podría caracterizarse como una cooperación reforzada en el ámbito de la política económica, subsanando uno de las deficiencias más notables que se aprecian en las relaciones entre la política monetaria y la política económica de la eurozona.

En segundo lugar, el artículo III-195, prevé la posibilidad de que los ministros de la zona euro se reúnan separadamente, al margen de los Consejos de Ministros de Economía y Finanzas, una suerte de Consejo informal de ministros de los Estados miembros que han adoptado el euro, de acuerdo con el Protocolo número 12 sobre el Eurogrupo. Dicho protocolo, anejo a la Constitución, caracteriza dichas reuniones como informales, en las que participará la Comisión y a la que se invitará al BCE. A todas luces, la Constitución se ha quedado corta caracterizando a dichas reuniones como informales, lo que no se corresponde a la naturaleza institucional de la tercera fase de la Unión monetaria, que hubiera merecido un aparato institucional estable. No obstante, no sería improbable que la previsión del Protocolo de que se elija un Presidente de dicho grupo, por un período de dos años y medio, permita ir construyendo una organización estable que permita en un futuro inmediato la institucionalización de los referidos Consejos. Sin

---

<sup>46</sup> Medidas dice el art. III-194. 1 para: “a) reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria y; b) elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando porque sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión y garantizar su vigilancia”.

embargo, en una primera etapa de su funcionamiento no son descartables las tensiones entre el presidente del eurogrupo y el presidente de turno del Consejo Economía y Finanzas<sup>47</sup>.

En tercer lugar, el artículo III-196 para garantizar la posición del euro en el sistema monetario internacional pretende afrontar la coordinación de los Estados miembros de la zona euro en las instituciones y conferencias financieras internacionales. Como es sabido, en la actualidad la competencia exclusiva de la Unión en materia monetaria tiene su excepción en la que podríamos denominar “política exterior monetaria” de la que siguen siendo titulares los Estados miembros. No podía ser de otro modo, porque las instituciones y conferencias financieras internacionales, creadas antes de que se implantara la unión económica y monetaria, está previsto se integren por Estados y no por organizaciones internacionales. Pero, además de los impedimentos formales, que derivan de los estatutos jurídicos de dichas instituciones y conferencias internacionales, no es improbable que de sustituirse la representación de los Estados miembros del eurogrupo por la Unión Europea se derivaran perjuicios considerables; particularmente el de una pérdida de peso específico del conjunto.

Las circunstancias referidas explican el contenido del artículo III-196. Así, el Consejo para garantizar la posición del euro en el sistema monetario internacional, a propuesta de la Comisión y previo pronunciamiento del Banco Central Europeo, mediante las decisiones apropiadas deberá adoptar las posiciones comunes que vincularán a los Estados miembros y que tendrán por finalidad unificar criterios en las instituciones y conferencias internacionales competentes en la materia. Esto es, los Estados miembros del eurogrupo en dichas instituciones y conferencias, necesariamente mantendrán una misma posición previamente establecida en la Unión. Debe observarse, por tanto, que aunque formalmente los Estados miembros sigan teniendo la competencia que antes denominamos “política exte-

---

<sup>47</sup> Ver mi artículo “ El Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en Comentarios a la Constitución Europea, ( E. Álvarez y V. Garrido, dirs), Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pág. 866-867.

rior monetaria”, la competencia material pasará a la Unión Europea, aunque el ejercicio de la misma deba hacerse por mayoría cualificada.

La segunda posibilidad prevista, compatible con la anterior, es que la Unión Europea pueda tener una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales, sustituyendo a los Estados miembros del eurogrupo. En este caso el Consejo, como en el anterior supuesto, adoptará dicha decisión a propuesta de la Comisión y previa consulta del BCE. Sin embargo, en este caso, lejos del carácter imperativo que tiene el primero de los supuestos que prevé el artículo III-196 en el apartado 1, la posibilidad de unificar la representación de los Estados miembros del eurogrupo en las instituciones y conferencias financieras internacionales es facultad que podrá ejercerse o no y, en su caso, hacerlo con la extensión e intensidad que se considere oportuna, con objeto de fortalecer y en caso alguno de debilitar la posición de la Unión y los Estados miembros en el concierto internacional.

Las soluciones que propone la Constitución Europea en los artículos III-194, III-195 y III-196 a algunos de los problemas que presenta en la actualidad el funcionamiento de la unión monetaria es, de nuevo, ejemplo de la metodología que ha servido hasta nuestros días para la construcción europea. Dichos preceptos identifican los problemas más relevantes en la materia, y ofrecen soluciones que, aunque no sean del todo satisfactorias, indican el camino que debe seguirse: La metodología del paso a paso en que lo importante es aprender de los errores del pasado, y tener la capacidad de rectificar con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos.