



EL ESTATUTO DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

Antonio Sáinz de Vicuña y Barroso¹

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto no tanto divulgar el marco institucional del BCE como analizar algunos puntos del mismo a la luz de la experiencia, cuando se han cumplido 14 años desde su constitución el 1 de junio 1998, y 22 años desde la firma del Tratado de Maastricht que contiene sus normas básicas. No propone una revisión de los Tratados. En un mundo ideal, el Derecho se adapta a la realidad cambiante según las necesidades de los tiempos, pues, como dice el Evangelio², «El Sabbath se hizo para el Hombre, y no el Hombre para el Sabbath». Ello es mucho más cierto en un campo como el de la Economía, en el que lo importante es su correcto funcionamiento, del que depende el progreso y bienestar de la sociedad, más que el mantenimiento inmutable de unas normas rígidas. Así lo muestra la historia: cómo el marco normativo de lo monetario tuvo que ajustarse al imperio de lo económico; el siglo veinte muestra el cambio de una moneda basada en el oro y en la plata, a un sistema basado sólo en el oro³, directa o indirectamente, para posteriormente, hace tan sólo 41 años⁴, basarse en la pura gestión de la política

monetaria y de cambio de unos bancos centrales independizados de su propio Gobierno. En Europa, la creación de una moneda supranacional en ese nuevo concepto monetario de ausencia de anclajes fijos, es una iniciativa sin precedentes en la que todos, hasta los más premiados economistas, aprendemos según se desarrolla. Sería razonable concluir que la inmutabilidad jurídica es un concepto incompatible con el dinamismo de la economía de la unión monetaria. No obstante, este trabajo concluye en que una revisión de los Tratados, máxime cuando la crisis fiscal y financiera subsiste y los mercados son sensibles a la discusión política de estos temas, aunque deseable y pertinente, no es estrictamente necesaria y podría alargar la salida de la crisis con dudas acerca de la construcción europea.

El Estatuto del BCE, consagrado en el Tratado de Maastricht, se encuentra hoy repartido en tres instrumentos normativos: el Tratado sobre la Unión Europea⁵, el Tratado sobre Funcionamiento de la Unión Europea⁶, y el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo⁷. Añádanse a ellos varios Protocolos que de una u otra forma le afectan⁸. Como Derecho Primario de la Unión Europea, tiene la misma rigidez que los tratados de la

¹ El autor es el Abogado General del BCE y Director General de su Servicio Jurídico. Las opiniones versadas en el presente artículo son exclusivamente personales y no representan necesariamente las del BCE.

² Marc. 2.27.

³ Ejemplo: la Unión Monetaria Latina (1865-1927) se basó en la paridad fija entre el oro y la plata (1 gr. Oro = 15.5 gr. Plata), hasta que el mercado hizo imposible sostenerla y en 1878 se cambiaron sus normas constitutivas y pasar a un patrón Oro exclusivamente.

⁴ Tras la decisión del Presidente Nixon en agosto de 1971 de suspender la convertibilidad al oro del dólar americano.

⁵ Preámbulo, Arts. 3.4 y 13.

⁶ Arts. 3.1, 15.3, 127 a 144, 263, 271, y 282 a 284.

⁷ Protocolo núm. 4.

⁸ Protocolo núm. 3 sobre el Tribunal de Justicia, núm 6 sobre Sedes de las Instituciones y Agencias de la UE, núm. 7 sobre Privilegios e Inmidades, núm. 13 sobre Convergencia, núm. 14 sobre el Eurogrupo, núm. 15 sobre el Reino Unido, núms. 16 y 17 sobre Dinamarca, y núm. 18 sobre Francia.



Unión: el BCE tiene una constitución que pudiéramos calificar de rígida. No es políticamente sencillo adaptar sus normas a las necesidades que la situación cambiante de la economía o el mismo ensanchamiento de su ámbito de actuación⁹ pudieran aconsejar. Cabría argumentar que algunos preceptos específicos del Estatuto BCE se pueden enmendar por procedimiento simplificado, más flexible¹⁰. En ninguno de ellos se percibe una necesidad de reforma.

REFORMAS INTRODUCIDAS EN EL ESTATUTO DEL BCE DESDE SU ESTABLECIMIENTO EN 1998

El Estatuto del BCE ha tenido en su breve historia dos reformas.

La primera reforma del Estatuto del BCE se adoptó en el Tratado de Niza¹¹, cuyo objeto general era revisar los mecanismos de toma de decisiones en las instituciones de la UE ante la perspectiva de la macro-ampliación de la UE con la incorporación de los 10 países de la Europa ex-comunista, más Chipre y Malta. En lo que se refiere al BCE, incorporó un nuevo párrafo al Art. 10 del Estatuto que abría la puerta a refor-

mar el sistema de voto en el Consejo de Gobierno¹². El Consejo Europeo de Bruselas del 21 marzo 2003 decidió, a propuesta del BCE, la modificación del Artículo 10.2 del Estatuto¹³ para introducir un sistema de rotación en el ejercicio del derecho de voto, de manera que los miembros del Consejo de Gobierno con derecho de voto nunca sobrepasara 21 (15 gobernadores rotando regularmente, más 6 miembros del Comité ejecutivo sin rotación durante su mandato).

La segunda reforma del Estatuto del BCE tuvo lugar con el Tratado de Lisboa¹⁴. En primer lugar, para incluirlo en el listado de instituciones de la Unión, contenido en el Art. 13 TUE, resolviendo así las discusiones doctrinales que se produjeron acerca de la naturaleza del BCE y que motivaron la sentencia OLAF del Tribunal de Justicia¹⁵. Con ello, queda claro que se aplican al BCE todas las normas UE, de Derecho Primario o Secundario, de aplicación general a las instituciones europeas. En segundo lugar, para aclarar que la política monetaria de los Estados que han adoptado el euro es una competencia exclusiva de la Unión¹⁶. En tercer lugar, para eliminar de los Tratados las disposiciones en el área monetaria devenidas obsoletas por la introducción del euro y comienzo de la Tercera y última fase de la Unión Económica y Monetaria¹⁷, y remplazar el

⁹ La unión monetaria comenzó con 10 países el 1 de enero 1999, y en la actualidad se extiende a 17 Estados de la Unión. Las competencias del BCE se ampliaron tras recibir en 2010 tareas relativas a la supervisión macro-prudencial (Reglamento N.º 1096/2010 de 17.11.2010, DO L 331 de 15.12.2010). En la cumbre del Eurogrupo del 29.6.2012 se acordó encomendar al BCE la supervisión bancaria. El Art. 127(6) TFUE permite conferir al BCE tareas de supervisión financiera.

¹⁰ El Art. 40 Estatuto BCE permite cambios por procedimiento simplificado y mayoría cualificada de preceptos referentes al poder estadístico del BCE (Arts. 5.1 y 5.2), operaciones de mercado (17 y 18), reservas mínimas (19.1), sistemas de pagos (22), operaciones exteriores (23), operaciones administrativas y con el personal del banco (24), contabilidad (26), reparto de beneficios o pérdidas (32), reserva general (33) y condiciones de empleo (36). Y por unanimidad, las reglas de votación en el Consejo de Gobierno (10.2); el Art. 10.2 se modificó una vez tras el Tratado de Niza, y dada la unanimidad requerida, refleja un estrecho y difícil compromiso entre los miembros del Consejo de Gobierno, así como en el consejo Ecofin.

¹¹ Suscrito en Niza el 26.2.2001, en vigor desde 1.2.2003 (DO 10.3.2001, C 80).

¹² El Art. 10.6 decidido en Niza pasó a ser el Art. 40.2 del Estatuto del BCE tras el Tratado de Lisboa de 2010.

¹³ Decisión del Consejo compuesto por Jefes de Estado y de Gobierno, de 21.3.2003 (DO L 83 de 1.4.2003).

¹⁴ Suscrito en Lisboa el 13.12.2007, y en vigor desde el 1 diciembre 2009.

¹⁵ Ver, entre otros, Zilioli & Selmayr «*The ECB: an independent specialised organization of Community Law*» (2000, Common Market Law Review 591), que consideraba al BCE como una «*comunidad de bancos centrales independientes dentro de la Comunidad*», y R. Torrent «*Whom is the ECB the Central Bank of?*» (1999 36 Common Market Law Review 1229), defendiendo su carácter institucional europeo. El Tribunal (Caso «OLAF» C-11/00 Comisión vs. BCE, sentencia 10.7.2003), sin llegar a clasificar formalmente al BCE como institución europea, lo considera «*claramente dentro del marco jurídico-institucional de la Comunidad*», y declara nula una Decisión del BCE organizando un sistema anti-fraude, interior al banco, idéntico pero separado del sistema OLAF (Office pour la Lutte Anti-Fraude) applicable a todas las instituciones, oficinas y agencias de la UE.

¹⁶ Art. 3.1(c) TFEU.

¹⁷ Por ejemplo, se elimina el Protocolo sobre el Instituto Monetario Europeo.



nombre «ECU» por el del euro, nombre oficial de la moneda europea. Se clarifica mediante una nueva redacción la competencia de la UE para regular «el uso del euro como moneda única»¹⁸. Se robustece la capacidad de acción de los países del euro en el área presupuestaria¹⁹ y de la acción exterior en materia monetaria (con el BCE²⁰); y se formaliza legalmente la existencia del Eurogrupo²¹ como reunión informal de los ministros de Finanzas de la zona euro (y del Presidente del BCE), así como el término «Eurosistema» para designar al conjunto de bancos centrales del euro²². Se pasa a votación por mayoría cualificada la designación de miembros del Comité Ejecutivo del BCE²³, así como la decisión de modificar ciertos artículos del Estatuto del BCE o de adoptar normativa complementaria en los casos previstos en él²⁴. No obstante, se mantiene la unanimidad para decisiones del Consejo atribuyendo al BCE funciones específicas en materia de supervisión financiera²⁵.

Como puede observarse, las reformas introducidas en el Estatuto del BCE por los Tratados de Niza y de Lisboa, sin duda positivas, no pueden considerarse como «fundamentales». Se trataba de actualizar los puntos institucionales en línea con las otras instituciones de la UE, y de formalizar prácticas informales de los ministros de Finanzas del euro.

La ratificación del Tratado de Niza por los 15 Estados miembros –entonces– de la Comunidad Europea, requirió dos referendos en Irlanda, ya que el primero resultó negativo. El Tratado de Lisboa tuvo como precedente inmediato el Tratado Estableciendo una Constitución para Europa²⁶, que nunca llegó a ratificarse por el resulta-

do negativo de sendos referendos en Francia y en Holanda. La ratificación del Tratado lisboeta por los 27 Estados miembros fue igualmente problemática:

- c) El Presidente de la República Checa se negó a ratificar el Tratado a pesar de su aprobación por el parlamento checo, hasta que el Tribunal constitucional verificó su legalidad y el Servicio Jurídico del Consejo de la UE confirmó en un dictamen que los Decretos Benes de 1946 confiscando propiedades de alemanes en Checoslovaquia no quedarían perjudicados por la protección del derecho de propiedad contenida en la Carta de Derechos Fundamentales.
- d) El parlamento de Eslovaquia igualmente demoró su ratificación hasta resolver si el voto debía de tener la mayoría reforzada exigida para cambios constitucionales, y obtener las mismas seguridades que la República Checa respecto a la no reversibilidad de los Decretos Benes sobre las antiguas propiedades de los alemanes en la zona de los Sudetes.
- e) El Presidente de la República Federal Alemana se negó a ratificar el Tratado hasta que el Tribunal constitucional alemán resolvió la cuestión planteada por varios diputados y profesores acerca de la vulneración del derecho fundamental a ser representados democráticamente en las áreas competenciales de la Unión, motivando una reforma parlamentaria previa a la ratificación.
- f) En Irlanda un primer referendo negó la ratificación, obligando a ciertas concesiones de los demás Estados miembros que permitieron un segundo referendo, esta vez afirmativo.
- g) En el Reino Unido, la ratificación tuvo que aguardar la resolución de una reclamación interpuesta por un ciudadano ante la *High Court* de Londres²⁷, en demanda de cum-

¹⁸ Anteriormente era una competencia para «tomar las medidas necesarias para la rápida introducción del ECU como moneda única».

¹⁹ Art. 136 TFUE.

²⁰ Art. 138 TFUE.

²¹ Art. 137 TFUE y Protocolo Núm 14.

²² Art. 282(1) TFUE.

²³ Art. 283(2) TFUE.

²⁴ Art. 129 (3)(4) TFUE.

²⁵ Art. 127(6) TFUE.

²⁶ Firmado en Roma el 29.10.2004 por los entonces 12 Estados miembros de la Comunidad Europea, tras dos años de discusiones en la Convención sobre el Futuro de Europa.

²⁷ El empresario galés Stuart Wheeler, promotor del United Kingdom Independence Party.



plimiento de la promesa electoral del Partido Laborista –todavía en el gobierno– de someter a referendo el Tratado Estableciendo una Constitución para Europa, cuyo contenido era sustancialmente idéntico al del Tratado de Lisboa. La sentencia denegó la demanda.

- h)** En Polonia, el Presidente de la República demoró la ratificación del Tratado a la vista del resultado negativo del referendo irlandés y de una reclamación interpuesta ante el Tribunal constitucional polaco; producido el segundo referendo irlandés con resultado positivo, Polonia ratificó (la sentencia constitucional se dictó unos meses más tarde, denegando la demanda).

El anecdotario que antecede sirve de muestra de lo difícil que es en la Europa actual cambiar los Tratados. Una pretensión de modificar el Estatuto del BCE para acomodarlo a las necesidades de la economía supone 28 ratificaciones nacionales²⁸, entre las cuales varias sujetas a referendo, así como el enfrentarse a litigios ordinarios o constitucionales cuyas vicisitudes producen movimientos en los mercados, o a negociar aspiraciones nacionales difícilmente asumibles por los demás. A tomar en cuenta, además, el riesgo de que algunos países intenten dirigir la reforma hacia sus intereses o hacia la posición individual más o menos pro-europea de su gobierno de turno; ese riesgo, al que se alude como «la apertura de la caja de Pandora²⁹», requiere hilar muy fino diplomáticamente antes de acometer una reforma cuyas discusiones pueden tener reflejo negativo en los mercados, sobre todo en época de crisis.

²⁸ Desde 2013, también la de Croacia.

²⁹ Según el mito griego, Pandora recibió de Zeus una vasija como regalo con la instrucción de no abrirla; Pandora sucumbió a la curiosidad y la abrió: el contenido eran todos los males que podían sobrevenir en la Tierra, que salieron de la vasija antes de que Pandora la cerrara de nuevo.

REFORMAS EN ÁREAS EN LAS QUE OPERA EL BCE MOTIVADAS EN LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

Desde que el 9 de agosto 2007 se inició la crisis financiera en Europa³⁰, la Unión Europea se ha embarcado en amplísimas reformas normativas afectantes a:

- i)** La regulación y supervisión de los mercados financieros, con la creación de agencias europeas de supervisión micro –y macro– prudencial³¹, la introducción de requisitos más exigentes en cuanto a capitalización y liquidez de la banca, la regulación de la remuneración de los altos cargos de la banca y organización de la gestión del riesgo bancario³², los instrumentos de gestión de crisis bancarias³³, sistemas de garantía de depósitos bancarios, la regulación y supervisión europea de las agencias de notación, la regulación de las infraestructuras para mercados de capitales y de productos derivados³⁴, la regulación de los servicios de inversión³⁵, de los fondos de inversión³⁶, mejora de las directivas sobre abuso de mercado, transparencia y prospectos, régimen de auditoría externa, etc., etc.

³⁰ El 9.8.2007 el BCE tuvo que abrir una línea de liquidez a la banca europea debido al impacto de la crisis «subprime» en la liquidez de varios segmentos del mercado europeo operativos con títulos americanos; se considera la fecha de «contagio» de la crisis americana a Europa.

³¹ La Autoridad Bancaria Europea (EBA), la Autoridad Europea de Mercado de Capitales (ESMA), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones (EIOPA) y la Junta Europea de Riesgos Sistémicos (ESRB).

³² Las cuatro Directivas y un Reglamento sobre Requerimiento de Capital aplicando el acuerdo denominado Basilea III.

³³ Directiva sobre Reorganización y Resolución de entidades de crédito.

³⁴ Dos reglamentos, uno conocido como EMIR sobre la liquidación de productos derivados, y otro («CSD Regulation») sobre liquidación de valores y régimen de depositarios.

³⁵ La Directiva conocida como MiFiD, y el Reglamento MiFiR.

³⁶ La Directiva conocida como UCITS4.

- j) El restablecimiento³⁷ y robustecimiento³⁸ de un régimen riguroso de disciplina presupuestaria para los Estados del euro, así como de un sistema de monitorización y de corrección de desequilibrios macro-económicos de los Estados del euro, todo ello con una mejora del marco institucional de gobernanza del euro³⁹, y la creación de mecanismos inter-gubernamentales de apoyo financiero a los Estados del euro⁴⁰.
- k) La decisión en junio 2012 de adoptar nuevas medidas para el robustecimiento de la zona euro, como son (i) la asignación al BCE de funciones específicas de supervisión micro-prudencial de las entidades crediticias del área euro⁴¹, (ii) la creación de un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, y (iii) de un Fondo de Resolución de Entidades de Crédito.

Este elenco de medidas, que suponen una transformación radical del mundo financiero y del entorno macroeconómico en el que se desenvuelve, es la parte fundamental en la resolución de la crisis actual. El BCE podría en teoría hacer mucho, pero ni puede acometer medidas de

reforma del sistema financiero, que son competencia del legislador comunitario, ni puede sustituirse a los órganos europeos en lo que se refiere a la disciplina presupuestaria. En otras palabras, la respuesta a las ideas, frecuentemente expresadas por los medios de difusión social, de que el BCE es quien tendría la solución a la crisis si se reformase su estatuto, es que el centro del problema está en el área de las finanzas públicas, y en un correcto funcionamiento del sistema financiero. Cuando el BCE ejerza la supervisión de los bancos de la zona euro, podrá, en aplicación de la regulación europea, conseguir –mejor que un conjunto heterogéneo y tenuamente coordinado de supervisores nacionales– un sector financiero del euro que cumpla con su función económica y social. Aún así, un escenario de desequilibrios macroeconómicos sostenidos podría dificultar enormemente esa tarea, y de ahí la utilidad de las ambiciosas reformas en el ámbito presupuestario y macroeconómico que han sido adoptadas.

Debe añadirse que la Junta Europea de Riesgos Sistémicos (ESRB), que inició su funcionamiento en enero 2011 y todavía no ha alcanzado su velocidad de crucero⁴², puede llegar a ser un eficaz instrumento para evitar nuevas crisis, alertando de movimientos cíclicos (v.gr.^a «burbujas» sectoriales o locales), de riesgos para el correcto funcionamiento de los mercados financieros (v.gr.^a riesgos de liquidez, de contagios de «shocks» del exterior, de movimientos especulativos de capital, de dependencias excesivas entre riesgo soberano y riesgo bancario, etc.), con una visión de conjunto y global. Las esperanzas pue-

³⁷ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en 1998 quedó debilitado tras la negativa del Consejo en 2003 a aprobar las sanciones propuestas por la Comisión Europea a los países reincidentes en déficits excesivos (Alemania, Francia, Grecia y Portugal), y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión (C-27/04) estableciendo que el Consejo no tenía obligación de decidir conforme a la propuesta de la Comisión. A raíz de estos eventos, en 2004 se introdujeron reformas en dicho Pacto que lo debilitaron sustancialmente.

³⁸ Robustecimiento de las medidas preventivas (v.gr. la revisión ex ante por la Comisión de los anteproyectos de presupuestos) y correctivas (recomendaciones, sanciones semi-automáticas, etc.). Las medidas se encuentran en 6 normas conocidas como «six-pack», 2 normas de desarrollo conocidas como «2-pack», y en un Tratado específico denominado «fiscal compact», que impone la «regla de oro» del equilibrio presupuestario de carácter estructural, que requiere introducción en la normativa constitucional de los países del euro.

³⁹ Establecimiento de un Consejo Europeo del euro, de un presidente a tiempo completo (con excepciones posibles) del Eurogrupo, de un presidente a tiempo completo para el Grupo de Trabajo del Eurogrupo (a nivel de directores del Tesoro).

⁴⁰ La Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera (EFSF), el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSM) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM).

⁴¹ Al amparo del Art. 127(6) del TFUE.

⁴² El año 2011 ha sido un año de puesta en funcionamiento del ESRB, dotándole de medios de información (MoUs con las agencias europeas de supervisión, con los supervisores nacionales, con los nuevos órganos de supervisión macro-prudencial establecidos coetáneamente en varios Estados de la UE y en los USA; estableciendo metodologías de trabajo, enumeración y priorización de objetivos; dando mandatos al Consejo Científico Asesor; consolidando sus recursos humanos y funcionamiento interno; etc. El Reglamento que estableció el ESRB prevé que en 2013 el Parlamento y el Consejo, previos Informes del BCE y de las autoridades europeas de supervisión, re-examinarán «la misión y objetivos del ESRB», lo que puede conllevar algunas reformas. En particular, tendrán que considerar el engarce del ESRB con el BCE si éste, como se prevé, asume la supervisión micro-prudencial de la banca en la zona euro.



tas en este nuevo órgano europeo son las de poder prever y responder a riesgos de futuras crisis financieras, ni más ni menos.

El conjunto de reformas abordadas evita considerar al BCE como pieza clave en la solución de la crisis; los Estados, como responsables de las finanzas públicas, y como reguladores del sector financiero, son quienes tenían, y siguen teniendo, la responsabilidad primordial, y en ello hay que reconocer que han actuado valientemente y con una perspectiva a largo plazo de construcción de una Europa más unida.

EL USO DEL DERECHO DERIVADO

Antes de abordar una reforma del Estatuto del BCE, difícil por lo que antes quedó expuesto, es preciso ver si es necesaria, o si cabe atender los nuevos problemas con la adopción de normas de Derecho Derivado.

Ya se ha visto en el epígrafe anterior que una panoplia de normas de derecho secundario europeo han abordado reformas importantísimas en el área de servicios financieros. Añádase que se han venido adoptando por el Eurogrupo y el Ecofin «Recomendaciones específicas» de política económica para los Estados del euro, así como objetivos a corto y medio plazo para la consolidación de sus finanzas públicas en cumplimiento de las nuevas normas de Estabilidad y Crecimiento (v.gr^a, el «Semestre europeo», o revisión *ex ante* de los proyectos presupuestarios nacionales). Aún cuando no estamos en el plano de la normativa jurídica, lo cierto es que esas disposiciones de *derecho blando* tienen en la práctica un efecto vinculante, habida cuenta de las medidas de reacción posibles (v.gr^a sanciones) en el nuevo marco legal de la gobernanza del euro. Añádanse los «Memorandos de entendimiento» (MoUs) suscritos por los países del euro beneficiarios de un programa de asistencia financiera europea, que a pesar de no ser documentos con fuerza jurídica vinculante⁴³, contienen el elenco de

⁴³ No son ni «tratados» ni «contratos», exigibles judicialmente, sino «compromisos de acción política».

medidas de reforma que dichos Estados se comprometen a realizar.

Como ejemplo de cómo puede emplearse el Derecho derivado para superar la crisis, puede citarse el ámbito estadístico. A resultas de la crisis, tanto Eurostat⁴⁴ como el BCE han mejorado y ampliado –por medio de su respectivo poder normativo– su respectiva capacidad para obtener información estadística. Ése es el caso, por ejemplo, del ámbito del llamado «*shadow banking*»⁴⁵, sector especulativo, pro-cíclico y co-responsable de la crisis, donde el nivel de información conseguido recientemente por el BCE es muy alto.

En el ámbito de la política monetaria, el BCE tiene una amplísima competencia normativa. Desde 2007 en que empieza la crisis en Europa, ha ido adaptando su instrumentario a las cambiantes circunstancias del mercado. Por ejemplo, ha ido ampliando paulatinamente el plazo de duración de las operaciones de liquidez⁴⁶ para apaciguar la volatilidad del mercado interbancario y tranquilizar a sus intervinientes; también ha aumentado la lista de activos elegibles como garantía de sus financiaciones a medida que éstas han venido a sustituir a la financiación interbancaria; ha venido ofreciendo financiación en dólares USA a los bancos europeos, para apaciguar las tensiones del mercado de divisas en la financiación del comercio exterior; y decidió en 2010 iniciar un programa de intervenciones en los mercados de bonos, soberanos y corporativos, para poner límite a la creciente heterogeneidad de los diferenciales de los mismos, que ponía en riesgo la unidad de la política monetaria, reformado y sustituido por otro programa en septiembre 2012.

⁴⁴ Eurostat es la denominación que recibe la Dirección General de Estadística de la Comisión Europea, que a pesar de ser parte orgánica de la misma tiene autonomía funcional y opera desde Luxemburgo y no en Bruselas.

⁴⁵ Definido como el conjunto de entidades que sin ser objeto de autorización administrativa como entidades de crédito o de inversión, ni estar supervisadas por los supervisores financieros, realizan negocio de intermediación financiera, obteniendo recursos que invierten en activos financieros.

⁴⁶ Hasta 2007, el BCE no financiaba a más de 3 meses. A partir de dicho año se amplía el plazo máximo de duración a 6 meses, luego a un año, para pasar a 3 años en una decisión del BCE de diciembre 2011.

Aunque desde algunos sectores este último programa ha sido visto como una financiación a los emisores más que como un instrumento de la política monetaria, lo cierto es que el artículo 18.1 del Estatuto del BCE claramente le autoriza a intervenir en los mercados comprando o vendiendo valores para fines de política monetaria. Frente a ello se dice que el Art. 123 del Tratado prohíbe financiar a los Estados. El argumentarlo contra dicha alegación podría resumirse diciendo que la prohibición de la financiación monetaria responde a un triple objetivo: (i) evitar que los bancos centrales vuelvan a ser lo que fueron en otros tiempos, esto es, banqueros del Estado, situación en la que acaban haciéndose funcionalmente dependientes de éste al necesitar atender las necesidades de financiación pública, sin dar la debida prioridad al objetivo de estabilidad de precios; (ii) mantener a los Estados en la disciplina de mercado, de modo que su acceso al ahorro sea en igualdad de condiciones con el sector privado, lo que crea los incentivos correctos para el mantenimiento de la seriedad presupuestaria, en un escenario de funcionamiento correcto del mercado; y (iii) conseguir la neutralidad del Eurosistema, al evitar que éste financie a unos Estados más que a otros; la norma es: el Eurosistema financia a la banca del área del euro bajo unas condiciones armonizadas, y no se preocupa de las finanzas públicas.

La filosofía económica que mueve al mundo de hoy tras las insuficiencias del modelo keynesiano⁴⁷ es la de la neutralidad y estabilidad del dinero: la moneda no es sí misma un instrumento de creación de riqueza, sino que ésta se crea tan sólo en la economía real de la producción de

bienes y servicios; la moneda cumple su función siendo el patrón estable que mide el valor de las cosas, lo que permite a los agentes económicos tomar sus decisiones de inversión, de endeudamiento, de ahorro, de compra o de venta, de fijación de los precios, en base a una referencia de valor estable en el tiempo.

Todos los elementos anteriores se cumplen en el programa de intervenciones en los mercados de bonos, donde no hay un «*policy mix*» de políticas fiscales y monetarias sino una intervención autónoma del banco central en un segmento del mercado financiero, con el objetivo de mantener estable el poder adquisitivo de la moneda.

El Eurosistema solamente opera con bancos, no se relaciona con los Estados. La Decisión en 2010 del Consejo de Gobierno del BCE⁴⁸ es clara al respecto: sólo los bancos son contrapartes; sólo cabe adquirir bonos en el mercado secundario⁴⁹. El Considerando Segundo justifica la razón monetaria de la medida, y el Considerando Cuarto el requisito de no debilitar la disciplina fiscal aplicable a la zona euro. El Consejo de Gobierno es soberano al decidir cuándo, cuánto y a qué banco compra. Y la Decisión adoptada por el Consejo de Gobierno en septiembre 2012 creando un nuevo programa de intervenciones refuerza la pauta anterior al condicionar dichas intervenciones a un compromiso del Estado emisor de la deuda con el Eurogrupo⁵⁰ obligándose a adoptar las medidas precisas para restablecer un presupuesto en línea con el TFUE.

En conclusión: el BCE actúa en plena consistencia con su mandato en su programa de mercado de valores; no hay infracción al Art. 123

⁴⁷ El modelo de John Maynard Keynes de fomentar el pleno empleo mediante un «*policy mix*» de política presupuestaria y política monetaria, según el cual ambas deben ser expansionistas para financiar el crecimiento, válido tras la Gran Depresión de 1929, dejó de merecer el favor de los economistas en la década de los 1980s, cuando el planeta se vio inmerso en un proceso de «*stagflation*», esto es, inflación sin crecimiento. La filosofía «monetarista» de la Escuela de Chicago, basada en un rol neutral y estable para la moneda, se impuso con el concepto accesorio de bancos centrales independientes de la política y con el mandato prioritario de defender la estabilidad de la moneda.

⁴⁸ Decisión BCE 2010/5 de 14.5.2010 estableciendo un Programa de Mercado de Valores (DO L124 20.5.2010).

⁴⁹ El Art. 123 TFUE tiene su desarrollo en el Reglamento (CE) n° 3603/93 del Consejo, de 13 de diciembre de 1993, por el que se establecen definiciones para la aplicación de las prohibiciones a que se refieren el artículo 104 y el apartado 1 del artículo 104 B del Tratado (hoy 123). Sus Considerandos séptimo y octavo justifican la prohibición al SEBC de adquirir –directa o indirectamente– bonos soberanos en el mercado primario.

⁵⁰ El Eurogrupo es quien gobierna el fondo de rescate europeo, conocido como *European Financial Stability Facility* (EFSF) o su sucesor *European Stability Mechanism* (ESM).



TFUE. Se ha discutido si el BCE tendría un límite cuantitativo en la aplicación de su programa. El BCE está sujeto al principio de proporcionalidad⁵¹: no deberá exceder «*de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados*». Por ello, el BCE ha venido realizando operaciones de esterilización del dinero inyectado en la compra de bonos, de modo que el programa no afecte a la masa dineraria en circulación, sino sólo al funcionamiento defectuoso del mecanismo de transmisión de los tipos de interés del BCE. Y el Consejo de Gobierno mantiene su libertad para decidir no actuar cuando un país no cumple con sus compromisos de disciplina fiscal, de modo a no vulnerar uno de los objetivos –como antes se dijo– del Art. 123 TFUE⁵².

La mayor reforma del BCE que se avecina es la activación del Art. 127(6) TFUE para conferirle las tareas de supervisión prudencial afectantes⁵³ a la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades de crédito del área del euro. Dicha activación requiere iniciativa de la Comisión, dictamen del BCE, informe del Parlamento, y adopción de un Reglamento del Consejo por unanimidad de los 27 países de la UE. Al ser éste un procedimiento especialmente solemne, podría sostenerse que el Reglamento tiene un rango superior a los de Derecho Derivado normal, casi una cláusula de revisión simplificada del Tratado con objeto muy circunscrito, es decir, situado entre el Derecho Derivado y el Pri-

mario, pero superior al Derecho derivado existente. En todo caso, al ser un Reglamento de rango inferior al Derecho Primario, no puede afectar a las materias reguladas por preceptos de rango primario: no cabe alterar la primacía del objetivo de estabilidad de precios ni las tareas básicas del BCE (Art. 127(1)(2) TFUE), en particular la política monetaria del euro, ni su independencia (Art. 130 TFUE), o sus órganos de decisión (Art. 129 TFUE). Dada la falta de concreción, en las fechas de redacción de este capítulo, de la propuesta de activación del Art. 127(6) TFUE, el análisis que se realiza no toma en cuenta la proyectada reforma.

REFORMAS DESEABLES EN EL ESTATUTO DEL BCE

La parte que precede argumenta la no necesidad y la dificultad de abordar una reforma de los Tratados. En esta parte se refiere a la hipotética situación de una reforma políticamente realizable en el Estatuto del BCE. ¿Qué es lo deseable? Cabría sugerir varias reformas, de mayor o menor entidad, que se exponen a continuación:

a) Nueva gobernanza para la supervisión. El Consejo Europeo del Área del Euro del 29 junio 2012, subsiguiente al Consejo Europeo del 25 de junio, acordó poner en marcha, *inter alia*, el proyecto de unión bancaria mediante la activación del Art. 127(6) TFUE; según dicho precepto, el Consejo puede adoptar un reglamento, por unanimidad y previa consulta al BCE y al Parlamento, confirmando al BCE tareas específicas en materia de supervisión prudencial sobre las entidades de crédito y financieras, con exclusión de las aseguradoras. La activación de dicho precepto presupone un BCE «tal cual está», esto es, las nuevas tareas se llevarían a cabo por el BCE de acuerdo con la gobernanza existente: órganos decisorios, independencia, etc. Dentro de la organización del BCE se cuidaría de separar en lo posible las tareas existentes de las nuevas funciones supervisoras, de modo a evitar posibles conflictos de interés entre política monetaria y

⁵¹ Art. 5(4) TUE.

⁵² Las intervenciones en el mercado de bonos soberanos griegos se suspendieron en los períodos de incumplimiento de sus obligaciones bajo el MoU suscrito con la UE. Para el nuevo programa del BCE de compra de bonos adoptado en septiembre 2012, véase http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

⁵³ En el momento de la redacción de este capítulo, septiembre 2012, la especificación de las tareas de supervisión que se encomendarán al BCE no está todavía acordada. Es posible que tareas supervisoras distintas de las relacionadas a solvencia, liquidez y estabilidad financiera se retengan a nivel nacional, como, v.gr^a, las relativas a la protección de usuarios o la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. El precepto excluye la posibilidad de conferir al BCE tareas supervisoras en materia de seguros, por lo que la parte de ese negocio que realice la banca sólo podrá recaer en el BCE en tanto que supervisor principal de conglomerados.



estabilidad de la banca. Pero las decisiones supervisoras se tomarían por el Consejo de Gobierno a propuesta del Comité Ejecutivo.

Este planteamiento adolece de dos defectos: (i) por un lado, que si se temen conflictos de interés entre decisiones monetarias y decisiones supervisoras, la necesidad de respetar los órganos decisorios previstos en el Estatuto del BCE haría que, finalmente, dichos conflictos se planteen al máximo nivel; (ii) por otro lado, que, a diferencia de las funciones básicas del Eurosistema, en las tareas de supervisión hay que contar con la existencia de supervisores separados del banco central respectivo⁵⁴.

En una hipotética reforma del Estatuto del BCE, habría que ir más allá del reglamento que activará el Art. 127(6) TFUE y proveer al BCE con una gobernanza adaptada a las nuevas tareas supervisoras. Quizá un nuevo órgano de decisión, paralelo al Consejo de Gobierno, pero compuesto por los responsables de la supervisión en los países del euro (lo que sigue incluyendo a la mayoría de gobernadores, pero no todos), más los miembros del Comité Ejecutivo del BCE o un número limitado de éstos.

Sería también conveniente una reforma de los Arts. 127(1) TFUE y 2 del Estatuto del BCE que añada como objetivo secundario de éste la estabilidad del sistema financiero, manteniéndolo claramente subordinado al de estabilidad de precios. El precepto actual no menciona la estabilidad financiera como objetivo del BCE.

Debería re-considerarse si la referencia a las entidades aseguradoras en el Art. 127(6) sigue siendo válida, toda vez que los grandes bancos suelen encabezar conglomerados que incluyen el aseguramiento de riesgos, y muchos bancos rea-

lizan directamente actividades de carácter asegurador⁵⁵.

Si en el curso del tiempo surgiera la conveniencia de encomendar nuevas funciones en materia de supervisión al BCE, o de cambiar o adaptar las existentes, sería preciso disponer de un procedimiento menos oneroso que el previsto en la redacción actual del Art. 127(6). Bajo el sistema actual del TFUE, podría cuestionarse que un Reglamento del Consejo activando el Art. 127(6) y confiriendo tareas de supervisión al BCE contenga una cláusula admitiendo un procedimiento simplificado para adaptar dicho Reglamento a las necesidades cambiantes de la supervisión prudencial, cuando menos a un listado de disposiciones no fundamentales. Para ello, en una hipotética reforma de los Tratados, la redacción del Art. 127(6) podría contener la facultad de cambios o añadiduras en cuestiones no fundamentales por medio de reglamentos del Consejo adoptados por mayoría cualificada «siempre que en ella estén todos los Estados miembros que hayan adoptado el euro». De esta forma se evitaría el enojoso caso de que un sólo país fuera del euro viniera a impedir o condicionar el deseo de los del área monetaria de añadir o adaptar las tareas supervisoras encomendadas al BCE. Ello requeriría modificar la redacción del Art. 127(6).

b) Ampliación del número de consejeros ejecutivos. El Estatuto fija en seis el número de miembros del Comité Ejecutivo. El Consejo de Gobierno se compone de los seis consejeros ejecutivos y de los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países del euro, actualmente 17, dando así un total de 23 consejeros. Es decir, hay en el máximo órgano del BCE el triple de miembros «nacionales» frente a los seis miembros «federales» que integran el Comité Ejecutivo del BCE. Cuando el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales de la Comunidad Europea redactó el proyecto de Estatuto del BCE en 1990, la Comunidad tenía 12 miembros, de los que el Reino Unido gobernado por

⁵⁴ En Alemania y Francia, los supervisores (Bafin y Autorité de Contrôle Prudentiel) están fuera de los bancos centrales respectivos (aunque éstos realizan funciones de apoyo del supervisor); en Luxemburgo y Malta, los supervisores son independientes de los bancos centrales respectivos; en Finlandia y Estonia, los supervisores son «agencias autónomas» de los bancos centrales. En los demás países del euro, los bancos centrales nacionales tienen la función de supervisión.

⁵⁵ V.gr. garantías y avales (*Letters of credit, performance bonds*, seguros de vida en préstamos al por menor, etc.).



Margaret Thatcher ya había manifestado su oposición a una unión monetaria⁵⁶, y otros veían su realización con escepticismo. En términos realistas, la unión monetaria se veía *de facto* limitada a una media docena de Estados miembros como máximo⁵⁷. La cifra de seis miembros de la Comisión Ejecutiva se puso en la idea de contraponer un «centro» federal equivalente a una «periferia» nacional, y, en la hipótesis –improbable entonces– de que once países entraran en la unión monetaria, la proporción entre centro y periferia sería de 1:2. La realidad fue que en 1998 once Estados superaron el «examen de convergencia», y en 2001 Grecia también, llegándose tras sucesivas ampliaciones al número actual de 17 países del euro. El peso relativo del Comité Ejecutivo es hoy un cuarto del total de votos del Consejo de Gobierno. En teoría, todos los miembros del Consejo de Gobierno actúan en interés de la zona euro en su conjunto, y no en defensa de sus intereses nacionales. La crisis ha afectado a unos países más que a otros, lo que ha tenido como consecuencia una acentuación de las diferencias entre las necesidades financieras de cada país, por lo que existe el riesgo de que los gobernadores miembros del Consejo de Gobierno tiendan a proteger con prioridad los intereses de su país más que a los del conjunto de la zona monetaria. En todo caso, con un Consejo de 23 o más miembros⁵⁸, las proporciones de gobernanza concebidas en 1990 se han perdido, y las fuerzas «centrífugas» tienen en conjunto más poder que el «centro». Si se tiene en cuenta el proyecto de encomendar al BCE la supervisión de los bancos de la zona monetaria, con la ingente problemática que ello conllevará, y entre ella una fuente de tensión entre centro y periferia, parecería lógica y recomendable una recomposición del equilibrio inicial entre Comité

Ejecutivo y Consejo de Gobierno en una hipotética reforma del Estatuto del BCE.

Dicha reforma podría tener dos líneas directrices:

- 1) Por un lado, reducir el tamaño del Consejo de Gobierno, de modo no sólo a ser más funcional, sino establecer los incentivos necesarios para que sus miembros atiendan no sólo a los intereses de sus países respectivos sino al conjunto de la zona monetaria; el sistema introducido en el Tratado de Niza⁵⁹ de configurar tres grupos de gobernadores con una rotación entre ellos va en la buena dirección, pero complicando enormemente la eficiencia en las discusiones y decisiones; un número máximo de miembros podría ser 15, más del doble del número de gobernadores del Federal Reserve Board de los Estados Unidos⁶⁰ y del número de miembros del Consejo de Deutsche Bundesbank⁶¹, y muy superior al de los órganos de gobierno del Banco de Inglaterra⁶² o del Banco de Francia⁶³.
- 2) Por otro lado, equilibrar la influencia del «centro» con la «periferia»; cómo cifrar la composición es sin duda tema político; por ejemplo, 8 de 15 para la «periferia» y 7 para el Comité Ejecutivo podría ser quizás una solución más conforme con los diseños iniciales. Dado que no todos los gobernadores nacionales formarían parte del Consejo de Gobierno, habría que acor-

⁵⁹ Ver Art. 10.2 del Estatuto del BCE.

⁶⁰ Son siete gobernadores, designados por el Presidente y confirmados por el Senado; el Federal Open Market Committee (FOMC) que gestiona la política monetaria, se compone de los siete gobernadores federales más cinco presidentes de los bancos del Federal Reserve System designados entre sus doce *constituencies*.

⁶¹ Seis miembros designados por el Presidente Federal alemán, de los que tres a propuesta del Gobierno Federal (entre ellos Presidente y Vicepresidente), y tres a propuesta conjunta del Bundesrat (Cámara de los Länder) y del Gobierno Federal.

⁶² Nueve miembros de su Consejo de Administración («Court of Directors»), y nueve miembros del Comité de Política Monetaria.

⁶³ Tres miembros de su Consejo General.

⁵⁶ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Roma, 27-28 octubre 1990.

⁵⁷ Francia, Alemania, Dinamarca (cuya moneda estaba ya vinculada al marco alemán) y el Benelux. Austria, Finlandia y Suecia sólo entrarían en la UE en 1995. La siguiente gran ampliación de la UE fue en 2004.

⁵⁸ Sin descartar nuevas incorporaciones en los próximos años; Letonia ha anunciado su propósito de adoptar el euro en 2014, y Lituania puede seguirla.

dar un método de selección; el sistema podría basarse en el concepto del Art. 10.2 del Estatuto del BCE, de modo a tener tres grupos de países –cada grupo una *constituency*– por tamaños e importancia económica y financiera. El Fondo Monetario Internacional tiene un sistema de *constituencies* o grupos de países representados por un sólo consejero ejecutivo, que ha venido funcionando correctamente desde su origen⁶⁴. Podría cuestionarse un sistema de *constituencies* con el argumento de que los gobernadores así seleccionados se considerarían «representantes» de sus *constituencies* respectivas, más que del conjunto de la zona monetaria. Frente a esta consideración podría decirse que es un paso en la buena dirección de evitar que miembros del Consejo de Gobierno defiendan intereses puramente nacionales, ya que al menos estarían designados por varios países y estarían sujetos a coordinar entre los miembros de la *constituency* las posiciones a tomar. Un sistema selectivo, en vez de uno omni-comprehensivo, no se opondría a invitar y escuchar al gobernador de un país que tuviera una problemática especial, y que no fuera en ese momento miembro del Consejo de Gobierno, antes de adoptar decisiones que le vinieran a afectar. Que las ideas anteriores sean políticamente realizables es otra cuestión, pero van en la dirección de conseguir un Consejo de Gobierno más «federal» que multinacional.

c) Mejoras en los procedimientos de designación de miembros de la Comisión Ejecutiva y del Consejo de Gobierno. El Tratado de Lisboa ha incorporado al Estatuto del BCE la línea de supresión de requisitos de unanimidad llevada a

cabo a lo largo y ancho de todo el texto del TFUE⁶⁵, al establecer que la designación de los miembros del Comité Ejecutivo se haga por mayoría cualificada del Consejo Europeo y no por unanimidad. El Parlamento y el BCE sólo tienen la tarea de «opinar» sobre el candidato, no prevista, por cierto, en el Derecho primario de la Unión. Es una importante mejora, sin duda. Pero no hay un procedimiento establecido para evaluar a los candidatos: los Estados del euro proponen a quien mejor les parece, y de la negociación política resulta la designación del candidato; en ella se barajan otros altos nombramientos, europeos o mundiales⁶⁶, y se «reparte la tarta» en base a los pactos que puedan hacerse, sin transparencia ni informe de evaluación. El Estatuto del BCE sólo requiere que se trate de personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, dejando la evaluación de dichos requisitos al juicio de los gobiernos proponentes y de los negociadores políticos. Un procedimiento más equiparable al norteamericano⁶⁷ requeriría que un comité del Parlamento examinara y evaluara a los candidatos, y que el Eurogrupo dedicara una sesión a conocer en persona y dialogar con cada candidato para tomar en cuenta, además de un «curriculum vitae» escrito, la experiencia en asuntos monetarios y bancarios, la personalidad y capacidad de comunicación de los candidatos, su experiencia de liderazgo y de gestión de equipos, y la diversidad de género⁶⁸. Sólo al final, acudir al voto. La pobreza del procedimiento actualmente previsto por el Tratado ha incidido en dar a los nombra-

⁶⁴ El sistema ha venido funcionando tan bien que a pesar de la unificación monetaria en Europa el mecanismo de las *constituencies* sigue en vigor con escasas modificaciones, cuando desde una perspectiva de lógica, la zona monetaria del euro debería actuar como *constituency*, en vez de mantener sus Estados miembros su peculiar política de *constituencies* individual.

⁶⁵ En la línea iniciada por los tratados de Amsterdam y Niza.

⁶⁶ En la renovación del Comité Ejecutivo de 2012 estaban en juego (i) la presidencia del Eurogrupo, (ii) la presidencia del fondo de rescate europeo, y (iii) la presidencia del BERD.

⁶⁷ El Estatuto de la Reserva Federal requiere (i) que el candidato sea examinado por el Senado, y (ii) que no haya dos (de los siete) gobernadores procedentes del mismo distrito federal (la Reserva Federal se divide en 12 distritos).

⁶⁸ En el último procedimiento de selección de un miembro del Comité Ejecutivo, el Parlamento hizo cuestión «de Estado» que los países del euro presentaran candidatos de los dos sexos, a la vista de un Comité Ejecutivo y un Consejo de Gobierno exclusivamente masculino. Ello ha sido una de las causas de la falta de designación de un candidato en tiempo oportuno.



mientos un carácter excesivamente político⁶⁹, que afortunadamente no ha traído hasta la fecha como consecuencia nombramientos inadecuados.

d) Presencia del Eurogrupo, no del Ecofin, en el BCE. El Tratado de Lisboa ha dado reconocimiento normativo al Eurogrupo⁷⁰, sin duda un acierto dados los intensos vínculos creados entre los países del euro por la unión monetaria. Pero no ha llegado a la consecuencia lógica de modificar el Art. 284 TFUE de modo que sea el Presidente del Eurogrupo, y no el Presidente del Ecofin, quien pueda participar con voz pero sin voto en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE. El Presidente del Ecofin es el Ministro de Finanzas del país que ostente por rotación la Presidencia de la UE, que puede ser un país fuera del área euro, y en todo caso rota cada seis meses. De hecho, cuando la Presidencia de la UE ha recaído en un Estado fuera del euro, el Presidente del Ecofin ha tenido siempre la cortesía de ceder su puesto al del Eurogrupo; pero esa situación normativa es irregular y habría que corregirla.

e) Capacidad del BCE para crear agencias. El Estatuto del BCE no le habilita para crear agencias con personalidad separada, o sociedades filiales. El Art. 22 del Estatuto BCE le permite prestar servicios de liquidación y de pagos. Y la integración de servicios financieros en el área monetaria se facilita con otras infraestructuras que el Eurosistema quisiera y podría establecer, como v.gr., un repositorio de datos de instrumentos financieros complejos, como las *asset-backed securities* (ABS), accesible al público; o una agencia de notación de bonos soberanos; o una fábrica de moneda (billetes euro) del Eurosistema, que sustituya a las existentes en varios bancos centrales nacionales; o unificar los departa-

mentos de innovación tecnológica de los billetes euro en un centro compartido por los bancos centrales nacionales, que pueda ser titular de patentes; etc. Una hipotética reforma del Estatuto del BCE debería claramente habilitarle para utilizar ese tipo de vehículos, de carácter instrumental y accesorio a sus tareas básicas, que le permitan hacerlo con varios, y no todos, los bancos centrales nacionales (*coalition of the willing*), o incluso con empresas privadas⁷¹, con agilidad y previa aprobación del Consejo de Gobierno, sin tener que involucrarle luego en las decisiones ejecutivas de dichas entidades.

f) Convergencia de inflación. El Art. 140(1) y el Protocolo N.º 13 sobre Criterios de Convergencia se refieren a la inflación de «*los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios*» como punto de referencia. Dicho precepto y Protocolo⁷² data de 1990, en una Comunidad de 12 países, cuando no se había definido todavía el concepto de «estabilidad de precios». En una UE de 27 Estados, la aplicación de esta referencia ha dado lugar a que países fuera del euro sean los que marcasen el punto de «convergencia» para acceder al euro en 2004⁷³, 2006⁷⁴ y 2007⁷⁵. El Parlamento resolvió en 2006 proponer la reforma de dichos artículo y Protocolo, para incorporar como criterio de referencia el concepto de «estabilidad de precios» adoptado por el BCE⁷⁶. El miedo a «abrir la caja de Pandora» de una reforma de la convergencia ha motivado que esta razonable petición quedara pronto olvidada.

⁶⁹ La dimisión del miembro del Comité Ejecutivo italiano Sr. Bini Smaghi a finales de 2011 tuvo presumiblemente por causa la designación de otro italiano, Dr. Draghi, como Presidente del BCE, a pesar de no haber cumplido los 8 años de su mandato. Este incidente introdujo sombras en la gobernanza del BCE, en el que la independencia y neutralidad nacional son pilares fundamentales.

⁷⁰ Art. 137 TFUE y Protocolo N.º 14 sobre el Eurogrupo.

⁷¹ Las limitaciones presupuestarias, unido al hecho de que los intereses públicos y privados pueden coincidir en varias áreas de la vida social y económica, han hecho cada vez más frecuente y posible en el Derecho Administrativo y Hacendístico los llamados «PPP» (*Public-Private Partnerships*), según los cuales es posible la creación de entidades que contribuyen al interés general con una suma de recursos privados y públicos.

⁷² El Protocolo dice en su preámbulo que su objeto es guiar a la UE en su tránsito a la Tercera Fase de la UEM, y prevé en su Art. 6 una revisión posterior de los criterios de convergencia y consiguiente adaptación del Protocolo.

⁷³ Dinamarca, Lituania y Suecia.

⁷⁴ Finlandia, Polonia y Suecia.

⁷⁵ Finlandia, Polonia y Suecia.

⁷⁶ Resolución del Parlamento (2006/2103/INI) de 1.6.2006 sobre ampliación de la zona euro.

g) Poder normativo en el ámbito de los billetes euro. La función de emisión de moneda fiduciaria, esto es, billetes, requiere no solamente del poder de regular la emisión, sino también de la capacidad para organizar su producción, transporte, y logística. Sin embargo, el Estatuto del BCE es muy parco en su base legal, ya que se limita a otorgar al BCE el poder de autorizar su emisión. Hay discrepancia entre el TFUE⁷⁷ y el Estatuto del BCE⁷⁸ en cuanto el primero ubica esta función emisora en el capítulo sobre «Política monetaria», mientras que el segundo la incluye en el capítulo de «Organización del SEBC». La ubicación no es baladí, ya que la potestad reglamentaria del BCE⁷⁹ se circunscribe a la política monetaria, política de cambios y al sistema de liquidación y de pagos; y, si uno se ciñe al Estatuto, literalmente la función emisora no se enmarca en el concepto de política monetaria. Lo cierto es que el anteproyecto de Estatuto elaborado por el Comité de Gobernadores en 1989-1990 incluía como primer precepto del capítulo sobre política monetaria el de la emisión de billetes; fue en la Conferencia Intergubernamental de Maastricht cuando ese precepto se *movió* de capítulo, sin justificación ni transparencia alguna, en el Estatuto, manteniéndose sin embargo en el cuerpo del Tratado dentro del capítulo monetario. El resultado de ello es que cabe argumentar la ausencia de base legal para que el BCE regule los billetes más allá de su emisión; también es cierto que cabría argumentar lo contrario si se atiende al TFUE. En todo caso, en la duda, la práctica ha sido encomendar al legislador comunitario ordinario el grueso de las normas necesarias para regular la logística de los billetes de euro, y no por el BCE⁸⁰. El BCE suple parcialmente este defecto mediante el uso de «Decisiones» sin destinatario, que son jurídicamente vinculantes para quien las adop-

⁷⁷ Art. 128(1)

⁷⁸ Art. 16.

⁷⁹ Art. 34.1 Estatuto del BCE.

⁸⁰ Ejemplos son el Reglamento del Consejo No. 1338/2001 sobre protección de los billetes, o el Reglamento del Parlamento y del Consejo No. 1214/2001 sobre el transporte de billetes por carretera.

ta⁸¹. Una reforma del Estatuto del BCE podría re-incorporar su Artículo 16 al capítulo «Funciones y Operaciones monetarias del SEBC», en línea con los estatutos de los bancos centrales nacionales⁸².

h) Terminología. Una vez reconocido en el Art. 282 TFUE el término «Eurosistema» como el que identifica al conjunto de bancos centrales del euro, diferente por tanto del acrónimo «SEBC» que engloba a todos los bancos centrales de la Unión, habría que realizar una adaptación terminológica del TFUE y del Estatuto BCE y pasar a usar el término «Eurosistema» en todos los casos en los que el precepto se refiere a los bancos centrales del euro, dejando «SEBC» para aquellos casos en que el precepto se refiere a todos los de la Unión. Ello facilitaría la lectura y comprensibilidad del TFUE y Estatuto, y evitaría los farragosos artículos que enumeran qué artículos se aplican al Eurosistema y cuáles al SEBC (v.gr. Art. 42 Estatuto BCE).

CONCLUSIONES

Este trabajo se inclina por evitar una reforma del Estatuto del BCE. El riesgo de «abrir la caja de Pandora», unido a la enorme dificultad política de reformar los tratados, sobre todo con unos mercados financieros atentos y sensibles a las evoluciones del mundo político, aconsejan la máxima prudencia. Las medidas que se han acometido o se están acometiendo tienen el potencial de superar la presente crisis, por lo que no parece conveniente incrementar riesgos con pretensiones no plenamente justificadas de reformas en los Tratados, y susceptibles de controversia política y de tensiones no pertinentes.

⁸¹ Así, como ejemplo, el BCE se autoobliga a admitir la maquinaria que recicla billetes (por ejemplo, los cajeros automáticos) sólo si cumple aquellas condiciones establecidas en su Decisión ECB/2010/14 de 16.9.2010. Pero es un Reglamento comunitario (N.º 44/2009, del 18.12.2008) el que impone a las empresas que reciclan billetes la obligación de adecuarse a las condiciones establecidas por el BCE.

⁸² Por ejemplo, el Art. 14 del Estatuto del Deutsche Bundesbank sobre Billetes, se ubica en el capítulo «Poderes monetarios».



En el supuesto hipotético de contemplar una modificación de los Tratados, las mejoras a introducir serían las derivadas de (1) acomodar la nueva tarea encomendada al BCE de la supervisión bancaria, con una gobernanza establecida en el Derecho Primario adecuada a la función a realizar, y con la inserción del objetivo de estabilidad financiera en la parte del Estatuto que fija los objetivos del BCE; (2) reformar la gobernan-

za general del BCE en cuanto al régimen de sus órganos de gobierno, en los términos antes expuestos tendentes a mejorar su funcionalidad y su carácter «federal» ante una creciente re-nacionalización de los sistemas financieros; y (3) realizar un «*toilettage*» que corrija las varias imperfecciones –ninguna de ellas fundamental– que los textos actuales presentan, y que quedan descritas anteriormente.